CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE MADS

VIGENCIA 2016

CGR-CDMA- No 013
Junio de 2017

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE MADS

Contralor General de la República	Edgardo Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Masmela
Contralor Delegado Medio Ambiente	Diego Alvarado Ortiz
Director de Vigilancia Fiscal	María Fernanda Rojas Castellanos
Supervisor Nivel Central	Beatriz Helena Hernández Varón
Responsable de Auditoría	Ximena Ordóñez Barbosa
Integrantes del Equipo Auditor	Nidia Licinia Garzón León
	Luz Adriana Pinzón Castellanos
	Gloria Esperanza Rivera González
	Herliz Ardila Mantilla
	Flor Nubia Pérez Valero
	Javier Montoya Ortiz
	Iván Tamayo Botero
	Carlos Orlando Ochoa González

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES 4

2. DICTAMEN INTEGRAL 6

2.1. GESTIÓN Y RESULTADOS 8

2.1.1. Gestión 9

2.1.2. Resultados 11

2.1.3. Control de Legalidad 12

2.1.4. Financiera 13

2.1.5. Evaluación del Control Interno 14

2.1.6. Atención de denuncias 14

2.2. FENECIMIENTO DE CUENTA 14

2.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS 15

2.4. PLAN DE MEJORAMIENTO 15

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 16

3.1. EVALUACION DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS 16

3.1.1. Control de Gestión 17

3.1.2. Resultados 86

3.1.3. Legalidad 137

3.1.4. Razonabilidad de los Estados Financieros 157

3.1.5. Control Interno 171

3.1.6. Atención Denuncias 172

4. ANEXOS 187

1. HECHOS RELEVANTES

Durante la vigencia 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió los siguientes documentos:

- Resolución 667 de 2016, la cual establece los indicadores mínimos de que trata el artículo 2.2.8.6.5.3 del Decreto 1076 de 2015, entre los que se encuentran los siguientes: Porcentaje de redes de monitoreo en operación Porcentaje de ejecución de acciones en gestión ambiental urbana Porcentaje de actualización y reporte de la información en el SIAC. Estos indicadores fueron establecidos con el fin de orientar la gestión de las Autoridades Ambientales así como de hacer seguimiento al reporte de información y la implementación de acciones para la prevención y el control de la contaminación del aire.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizó la delimitación de 19 áreas de páramo durante el 2016, de acuerdo a lo establecido por la Ley 1753 de 2015 y lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016.

Páramo	Resolución
Paramillo	494 22-mar-2016
Farallones de Cali	492 22-mar-2016
Tatamá	495 22-mar-2016
Belmira	497 22-mar-2016
El Sol-Las Alegrías	496 22-mar-2016
Sonsón	493 22-mar-2016
Los Picachos	498 22-mar-2016
Miraflores	491 22-mar-2016
Chingaza	710 06-may-2016
Yariguíes	1554 26-sep-2016
Iguaque- Merchán	1555 26-sep-2016
Tamá	1556 26-sep-2016
Chilí - Barrangán	1553 26-sep-2016
Rabanal - Río Bogotá	1768 28-oct-2016
Tota - Bijagual - Mamapacha	1771 28-oct-2016
Guerrero	1769 28-oct-2016
Altiplano Cundiboyacense	1770 28-oct-2016
Los Nevados	1987 30-nov-2016
Las Baldías	2140 19-dic-2016

- Decreto 298 del 24 de febrero de 2016, que establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático, se fijan las disposiciones para coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas en materia de adaptación al cambio climático y de mitigación gases efecto invernadero.

- Resolución 2001 de 2016 por la cual se determinan las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá.

En cuanto a nuevas designaciones como humedales de importancia internacional Ramsar se ha avanzado en la designación de los humedales RAMSAR Laguna de Sonso: Generación de la línea base ambiental, conciliación del polígono a designar, generación de la Ficha Informativa Ramsar, generación del Decreto de designación y ampliación del sitio RAMSAR Laguna del Otún, con línea base, polígono conciliado a designar, Ficha Informativa RAMSAR – FIR, generación del Decreto de designación.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2. DICTAMEN INTEGRAL

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

87111

Señor Ministro
LUIS GILBERTO MURILLO TORO
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS
Bogotá D. C.

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 MADS, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2016 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

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

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

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero -razonabilidad de los Estados financieros- , Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración de la entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2016, dentro de los plazos previstos en la resolución orgánica No 7350 de 2013.

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 se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

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

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

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

2.1. GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.
La Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS obtuvo una calificación para la vigencia 2016 de 72.29 puntos, que de acuerdo a la Guía de auditoría es "Desfavorable".

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

2.1.1. Gestión

Este componente tuvo por objeto determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de los 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.

El componente de Control de Gestión tiene una ponderación de 20% en la calificación general y obtuvo una calificación de 67.77 puntos.

2.1.1.1. Procesos administrativos

La evaluación de este factor incluye la valoración de la dirección, planeación, organización, control (seguimiento y monitoreo) y ejecución de los procesos administrativos de la entidad.

Esta evaluación tuvo alcance sobre la ejecución y seguimiento al plan de mejoramiento de la entidad, seguimiento, monitoreo y control de los procesos y procedimientos de la Entidad como la atención de PQRS.

La calificación de este factor fue de 77.5 puntos y representa el 15% de la calificación del control de gestión.

2.1.1.2. Indicadores

Para la evaluación de este factor se tuvo en cuenta la formulación, oportunidad, confiabilidad de la información o datos de las variables que los conforman, calidad, utilidad, relevancia y pertinencia de los resultados.

Este factor fue de 72.5 y representa el 25% del componente Control de Gestión, se evidenció que la formulación de los indicadores no permite medir de manera adecuada las actividades programadas por la Entidad.

2.1.1.3. Gestión presupuestal y contractual

Este factor evalúa el manejo de recursos públicos. Es decir los procesos de planeación, asignación, ejecución y evaluación de recursos, y los procesos de adquisición de Bienes y Servicios.

La calificación de este factor obtuvo como resultado 56.3 y su ponderación dentro del componente es del 35%.

2.1.1.3.1. Gestión presupuestal

La evaluación presupuestal comprendió la verificación de la eficiencia de los principios de ejecución y cierre del presupuesto. La ejecución y constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar.

De acuerdo a las cifras remitidas por la entidad la ejecución y cierre presupuestal se resume a continuación:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la vigencia 2016, tuvo una apropiación vigente de $178.869.096.518 pesos, para funcionamiento destino 83.814.735.895 pesos que representa el 46,85% y para inversión se destinaron 95.054.360.623 pesos que equivalen al 53,14% de la apropiación vigente.

TABLA No 01
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
EJECUCION PRESUPUESTAL 2016
Pesos

ENTIDAD	APROPIACIÓN DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES
Funcionamiento	83.814.735.895	81.938.712.547	81.491.957.047
Inversión	95.054.360.623	92.947.155.640	90.748.950.554
Total	178.869.096.518	174.885.868.188	172.240.907.601

Fuente: Informe de Ejecución vigencia 2016, SIIF Nación.

La ejecución técnica presupuestal del Ministerio fue del 99,10% y con relación a la ejecución real del presupuesto de la vigencia fue de 96,13%.

El Ministerio constituyó para la vigencia 2015 reservas por $5.411.532.008,11 pesos ejecutó al cierre de la vigencia 2016 $5.032.529.949,37 pesos que representa un 93% del total reservado.

Las cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia 2015 ascendieron a $6.419.391.351,86, evidenciándose una ejecución total de las mismas en la vigencia 2016.

La opinión sobre la contabilidad presupuestal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la vigencia 2016 que incluye los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las fuentes propias es **NO RAZONABLE**, en razón a que se incumple con los principios y fundamentos del sistema presupuestal: compromisos que requerían la autorización previa para la constitución de vigencias futuras; se constituyeron vigencias expiradas, evidenciando una gestión presupuestal rezagada; se constituyeron cuentas por pagar como reservas, según el Ministerio por el cierre del SIIF Nación al inicio de la vigencia, se celebró contrato sin los recursos presupuestales suficientes, de

acuerdo a los hallazgos que fueron comunicados oportunamente a la entidad y que hacen parte del presente informe.

2.1.1.3.2. Gestión contractual

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

Esta evaluación se realizó sobre una muestra contractual en los cuales se evaluaron los estudios previos y pliegos de condiciones, selección de proveedores, formalización del contrato, ejecución contractual, anticipos y modificaciones, supervisión e interventoría y liquidación. Se evidenciaron hallazgos en la gestión documental, cumplimiento de las funciones de la supervisión, modalidad de la contratación y entrega de los productos técnicos al centro de documentación.

En los convenios celebrados entre el MADS y ASOCARS se evidenció falta de soportes de la ejecución realizada por ASOCARS e incumplimiento de principios de la contratación.

La gestión contractual obtuvo una calificación de 56 puntos.

2.1.1.4. Prestación del bien o servicio

Se verificó la capacidad para atender la demanda de los bienes o servicios ofrecidos por el MADS; los cuales buscan satisfacer adecuadamente a los beneficiarios y usuarios, en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad, costo, cobertura y beneficios.

La calificación de este factor fue de 73.3 puntos, con una ponderación de 25% del componente.

Dentro de este componente se identificó que existen deficiencias la atención a la ciudadanía y la publicidad de documentos que el Ministerio produce a través de sus contratistas.

2.1.2. Resultados

Este componente con una ponderación del 30%, obtuvo una calificación de 70.5 puntos. El control de resultados determina en qué medida la Entidad logró el cumplimiento de sus objetivos misionales y de los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

2.1.2.1. Objetivos misionales

Se evaluó el grado de cumplimiento en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad y Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, donde se observó que el Plan de Acción de la entidad tiene coherencia con el PND 2014-2018.

Se evaluó el cumplimiento de funciones del MADS donde se evidenciaron deficiencias en la conformación del Consejo Técnico, registro de las reservas protectoras nacionales y expedición de instrumentos técnicos, normativos y términos de referencia.

La calificación de este factor fue de 66 puntos, con una participación del 50% del componente.

2.1.2.2. Cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes, programas y proyectos

La evaluación de este componente tuvo en cuenta los procesos de formulación, seguimiento y monitoreo, resultados e impacto de las políticas públicas, planes, programas y proyectos.

Se evaluó el cumplimiento de las actividades programadas y ejecutadas en el Plan de Acción del año 2016 por las Direcciones de la Entidad y su impacto en los beneficiarios de los proyectos del MADS.

Dando cumplimiento a los objetivos de la auditoría se evaluó la gestión del MADS en ejecución de la Política de Humedales y sobre las macrocuencas del país.

Este componente tiene una ponderación del 50% del Control de Resultados, y obtuvo una calificación de 75 puntos.

2.1.3. Control de Legalidad

El control de legalidad obtuvo una calificación de 60.8 puntos teniendo en cuenta las deficiencias en la austeridad del gasto, así como en la planeación y la supervisión contractual.

Este componente tuvo por objeto determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de los procesos contractuales donde se evidenció que a través de contratos de prestación de servicios se cumplen funciones misionales de la Entidad.

2.1.4.2. Opinión de los Estados Financieros

Opinión con salvedades:

En nuestra opinión, excepto por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados financieros del auditado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2016 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

Evaluación del Control Interno Contable

La evaluación del control interno contable se realizó de acuerdo a la matriz de calificación establecida por este órgano de control y obtuvo una puntuación de 2.00 que corresponde a un criterio "**Con Deficiencias**" lo que significa, que los aspectos evaluados ofrecen cierto grado de confiabilidad, reconocimiento, revelación y realidad jurídica de la información registrada por la entidad.

2.1.5. Evaluación del Control Interno.

En la evaluación a la efectividad de controles del MADS durante la vigencia 2016 el resultado obtenido es 2,112 puntos, que de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, dicho 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 "Ineficiente"

La calificación de este componente, que representa el 10% dentro de la matriz de evaluación de la gestión fue de 45 puntos.

2.1.6. Atención de denuncias

Dentro de este componente se atendieron y resolvieron las denuncias e insumos asignados durante el proceso auditor, de conformidad con el procedimiento de atención de derechos de petición y otras solicitudes.

2.2. FENECIMIENTO DE CUENTA

La calificación final de la de gestión y resultados ponderados fue de 72.29, 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 2016.

2.1.4. Financiera

En cumplimiento de la auditoría prevista en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la vigencia 2017 fueron examinados los Estados Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a 31 de diciembre de 2016, el presupuesto general de la entidad y su sistema de control interno contable.

2.1.4.1. Razonabilidad o Evaluación Financiera

Con corte a 31 de diciembre de 2016, el Activo total del Ministerio ascendió a $213.541.190.000 pesos, representado principalmente por Depósitos en Instituciones Financieros $3.448.536.000 (1.61%) Deudores $145.124.601.000 (67.9%), Propiedad Planta y Equipo $16.173.300.000 (7.57%), Valorizaciones $42.162.160.000 (19.74%).

El pasivo a 31 de diciembre de 2016 registro $1.182.844.01.000 pesos que representa un 55% del Total Pasivo y Patrimonio, las Cuentas por Pagar por $18.333.090.000 equivalente a un 1.54% del pasivo, los pasivos estimados por $1.164.510.921 son un 98,45% del pasivo.

El Patrimonio a la misma fecha de corte, ascendió a $969.302.821.000 que representa el 45% del Total Pasivo y Patrimonio, en donde la cuenta hacienda pública equivale al 100% del patrimonio.

RESUMEN SALVEDADES

La opinión de los estados contables se sustenta con los hallazgos que se relacionan en este informe y que hacen referencia a: sobrestimación por $22.214.204 pesos por el no pago de incapacidades por las Eps, incertidumbre en la cuenta Bienes Entregados a Terceros en su valor total, por cuanto existen diferencias en el registro con los contratos de comodatos y por cuanto a la fecha no se tiene certeza de la existencia de dichos elementos en su mayoría elementos de laboratorio, Incertidumbre en la cuenta Provisión para pensiones, por cuanto al cierre de la vigencia, el cálculo actuarial fue objetado de fondo por el Ministerio de Hacienda, hechos que se generan por el incumplimiento de las normas prescritas en el Régimen de Contabilidad Pública.

Los errores o inconsistencias, salvedades, limitaciones o incertidumbres encontradas, que afectan la razonabilidad de los estados contables mencionados ascienden a $4.780.499.204 pesos, valor que representa el 2.23% del activo total de la entidad. Como quiera que no es posible determina la cuantía de las incertidumbres mencionadas en el párrafo anterior, la opinión sobre los estados contables es con salvedades.

2.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 37 hallazgos administrativos, de los cuales 23 tienen posible alcance disciplinario, 2 presunta incidencia fiscal por valor de $794.070.704.84, 1 hallazgo con otra incidencia (DIAN) y se solicita la apertura de 4 indagaciones preliminares.

2.4. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe presentar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el presente informe.

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

Bogotá, D. C,

DIEGO ALVARADO ORTIZ
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Directora Vigilancia Fiscal: María Fernanda Rojas Castellanos
Supervisor: Beatriz Helena Hernández Varón.
Responsable Auditoría: Ximena Ordóñez B.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. EVALUACION DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS obtuvo una calificación para la vigencia 2016 de 72,29 puntos que de acuerdo a la Guía de auditoría la gestión es **desfavorable**, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 1 Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados MADS vig 2016

MATRIZ DE EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE VIGENCIA 2016

COMPONENTE	PRINCIPIOS	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Eficiencia, Eficacia	Procesos Administrativos	15%	77,5	11,63	20%
		Indicadores	25%	72,5	18,13	
		Gestión Presupuestal y Contractual	35%	56,3	19,69	
		Prestación del Bien o Servicio	25%	73,3	18,33	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN			100%		67,77	13,55
Control de Resultados 30%	Eficacia, Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales y Equidad	Objetivos misionales	50%	66,0	33,00	30%
		Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	75,0	37,50	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS			100%		70,50	21,15
Control de Legalidad 10%	Eficacia	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	60,8	60,83	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD			100%		60,83	6,08
Control Financiero 30%	Economía, Eficacia	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%	90,0	90,00	30%
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO			100%		90,00	27,00
Evaluación del Control Interno 10%	Eficacia, Eficiencia	Calidad y Confianza	100%	45,000	45,00	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO			100%		45,00	4,50
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA						72,29

Fuente: Guía de Auditoría 2013 Contexto SICA

3.1.1. Control de Gestión

3.1.1.1. Procesos administrativos

Plan de Mejoramiento

Se realizó seguimiento al Plan de Mejoramiento consolidado de la Entidad y los soportes de cumplimiento de las acciones de mejora, se verificaron las acciones cuya fecha de terminación fue 31 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta que el MADS suscribió el plan de mejoramiento en el mes de enero de 2017 respecto de los hallazgos del informe de auditoría de la vigencia 2015. Se adjunta el resultado de la evaluación de 26 acciones de mejora, indicando su cumplimiento y efectividad. Las acciones no cumplidas o no efectivas deben quedar incorporadas en el Plan de Mejoramiento que la Entidad realice con fundamento en este informe. Anexo 2.

Gestión Peticiones Quejas y Reclamos

Hallazgo 1 (H1 D1) Gestión PQRs año 2016. Presunta incidencia disciplinaria.

La Ley 1712 de 2014 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones *en el artículo 26 establece: "Respuesta a solicitud de acceso a información. (Corregido por el art. 4, Decreto Nacional 1494 de 2015). Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. Su respuesta se dará en los términos establecidos."*

La Ley 1755 de 2015 Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición señala en el artículo 14 los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones así: *"Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*
1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.
2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. *Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."*

El Decreto 3570 de 2011 en el numeral 6 del artículo 21 que señala las funciones de la Secretaria General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señala: *"6. Velar por el funcionamiento de la prestación del servicio al ciudadano y por la atención de quejas y reclamos que presenten los ciudadanos sobre el desempeño de las dependencias o personas que laboran en el Ministerio."*

Mediante resolución 374 del 23 de enero de 2015 el Ministerio conformó el Grupo Interno de Trabajo de Servicio al Ciudadano en la Secretaría General y con la Resolución 2247 de 2015 creó la Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual entre sus funciones debe diseñar y coordinar la implementación de estrategias de atención multicanal de la Entidad con el fin de garantizar el acceso a la información, trámites y servicios y la satisfacción a los ciudadanos, promoviendo acciones innovadoras en el marco del modelo de Gobierno Abierto.

El Ministerio de Ambiente informó que durante el año 2016 se recibieron 28.267 PQRS de las cuales 5.667 solicitudes fueron atendidas por fuera de tiempo[1] y que a 31 de diciembre de 2016 registra 5.098 solicitudes vencidas sin responder.

A pesar de que el Ministerio cuenta con la ventanilla única de correspondencia del Grupo de Gestión Documental y con el procedimiento de gestión de peticiones escritas versión 2 cuyo objetivo es generar respuestas efectivas que cumplan los criterios de oportunidad y calidad durante el año 2016 no se dio cumplimiento a los términos de respuesta de las PQRS recibidas en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Lo anterior se debe a la falta de coordinación entre las dependencias competentes para el trámite de recepción, radicación, asignación, clasificación y resolución de las PQRS, inadecuado control y seguimiento a las solicitudes y la no aplicación de las tablas de retención documental; lo que ha generado dilación de términos para responder e incumplimiento a la ciudadanía con una respuesta satisfactoria a su petición. El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

---

[1] Entre el 1 de abril y el 31 de diciembre de 2016.

Respuesta entidad

El Ministerio informa que el nuevo Sistema Integrado de Gestión Documental de la Entidad– SIGDMA, permite identificar las PQRSD que se encuentran vencidas sin responder y este registro permanece abierto hasta cuando el gestor asignado para dar respuesta no haya finalizado el expediente. No finalizar el expediente significa que la PQRSD tiene pendiente alguna actuación por parte de la Entidad, lo que no necesariamente implica que no se haya dado respuesta de fondo. Dentro de las posibles actuaciones pendientes se encuentra que el gestor simplemente no haya dado finalización al expediente, aun cuando se hubiera respondido la PQRSD al peticionario.

Puede suceder también que una PQRSD radicada no requiera actuación de la Entidad, como son las de carácter informativo. Aun en este caso se necesita finalizar el expediente en el SIGDMA de lo contrario seguirá reportándose como "Expediente no finalizado pendiente de respuesta" a pesar de no necesitar alguna respuesta.

La entidad explica las situaciones que subyacen a las cifras indicando que la Unidad para el Gobierno Abierto y el MADS han actuado eficazmente frente a estas situaciones; y presenta las cifras de gestión de las PQRSD durante el año 2016, las cuales corresponden a las comunicadas por la Contraloría.

Análisis de respuesta

La Entidad confirma que de las 28.267 PQRSD que MADS recibió desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2016 fueron contestadas en términos de ley 17.502, contestadas fuera de términos 5.667 indicando que no fue finalizado en el expediente en el SIGDMA 5.098, pero no especifica el estado de cada uno de éstas solicitudes, señala que fueron contestadas por otros medios o no requerían respuesta a los peticionarios, sin embargo no se encuentra este registro en el sistema, se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

<u>Tecnología de la información TI</u>

Se evaluaron los siguientes aspectos las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC:

- Programas del Plan de Acción 2016 *"FORTALECIMIENTO DE LAS TICS Y DESARROLLO DE ESTRATEGIAS EN EL MADS, PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL NACIONAL" y "FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL SIAC".*

Para tal efecto se realizó una muestra selectiva de los siguientes proyectos junto con sus metas:

- PROYECTO 1. Modelo de Arquitectura TI del MADS
- PROYECTO 7. Sello de Excelencia GEL (Gobierno en Línea)
- PROYECTO 12. Protocolos y estándares para el intercambio de información entre los sistemas de Información que integran el SIAC.

Así mismo se evaluó el cumplimiento de GOBIERNO EN LINEA (GEL), relacionado con el avance de las metas en la vigencia 2016 de acuerdo a los plazos estipulados en el Decreto 1078 de 2015 para la Masificación de la Oferta y la Demanda de servicios TIC, donde se evidenció que el MADS se encuentra cumpliendo sus obligaciones.

De la anterior evaluación se evidencia que el MADS está dando cumplimiento a lo programado en el Plan de Acción.

3.1.1.2. Indicadores

Hallazgo 2 (H2) Hojas metodológicas Indicadores

La Ley 152 de 1994 en su artículo 29 inciso 2 establece: "*(...) todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del plan de nacional de desarrollo y de las funciones que le señala la Ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados*"

Colombia compra eficiente señala:

"***Indicadores de gestión***: *Instrumento definido por la entidad estatal competente que permite medir el cumplimiento de los objetivos y vincular los resultados con la satisfacción de los mismos. El conjunto de indicadores deberá permitir contar con información suficiente para tomar decisiones informadas.*"

Los indicadores son herramientas que permiten la medición de cumplimiento de metas frente a objetivos estratégicos.

Se observa en las hojas metodológicas de los indicadores de gestión que la metodología aplicada no permite contar con un instrumento efectivo de medición de las metas, con variables para comparar el resultado, el logro de los objetivos, la continuidad de las políticas; los indicadores en su mayoría se limitan a la presentación de propuestas, de estudios técnicos, a manera de ejemplo se cita:

- DIRECCIÓN DE RECURSO HÍDRICO

ACTIVIDAD PRINCIPAL
1. Liderar y promover el desarrollo de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas
ACTIVIDADES DESAGREGADAS
1.1. Implementar los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas
Indicador: Propuesta de reglamento de los PEM Magdalena Cauca y Caribe elaborado.
Descripción: Mide el número de Propuestas de reglamento de los PEM Magdalena Cauca y Caribe elaborado
Metodología de medición: Sumatoria simple de Propuesta(s) elaborada (s)
1.2. Implementar los Acuerdos suscritos de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas Magdalena Cauca y Caribe
Indicador: Acciones del acuerdo de los PEM en desarrollo
Descripción: Mide el número de Acciones del acuerdo de los Planes Estratégicos de Macrocuenca- PEM en desarrollo
Metodología de medición Sumatoria simple de Planes de Acciones.

La CGR observa que el resultado de la actividad siempre registra un resultado de cumplido, por tanto no hay con qué compararla.

- DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIDODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

ACTIVIDAD PRINCIPAL: 1. Implementar acciones dirigidas a reducir la deforestación
ACTIVIDAD DESAGREGADA: 1.6. Realizar el acompañamiento de la implementación de los instrumentos de gobernanza forestal a las Autoridades Ambientales.

Indicador: Autoridades ambientales implementando instrumentos de gobernanza

Metodología de medición: Sumatoria de Autoridades realizados

En Formato del Seguimiento al Plan de Acción con corte a 31 de diciembre de 2016 informa que: *La implementación en el contexto de ejecución del indicador de Gobernanza forestal, se ejecuta a través del desarrollo del Proyecto denominado por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos "Consolidación de la 29 Gobernanza Forestal en Colombia", el cual permitirá unificar procedimientos y esquemas de trabajo entre las diferentes entidades y reducir la subjetividad operativa en los controles que realizan las autoridades ambientales y policivas, de tal manera que se den pasos firmes hacia la modernización de la administración forestal.*

La ejecución del proyecto "Consolidación de la Gobernanza Forestal en Colombia", requiere del desarrollo de cuatro fases, de esta manera:

FASE 1. *Vinculación de las Autoridades Ambientales en la implementación del proyecto, diseño de estrategia local de Implementación y fortalecimiento de comunidades y productores forestales.*
FASE 2. *Acompañamiento a las Autoridades Ambientales en la implementación y fortalecimiento de capacidades técnicas y administrativas a comunidades y productores forestales.*
FASE 3. *Acompañamiento a las Autoridades Ambientales en la implementación y fortalecimiento de capacidades técnicas y administrativas, diseño de estrategia de mejora continua y fortalecimiento de capacidades técnicas y administrativas a comunidades y productores forestales.*
FASE 4. *Monitoreo e implementación de estrategia de mejora continua y fortalecimiento de capacidades técnicas y administrativas a comunidades y productores forestales.*

Y al verificar algunas actividades del Plan de Acción entre otras como:

El convenio No. 417 de 2016 MADS-CARDER, "*se culminó la visita de inicio de implementación del proyecto Consolidación de la Gobernanza Forestal en Colombia en las 41 Autoridades Ambientales del País. Se cuenta con la información de reporte de implementación de los instrumentos de gobernanza forestal de las 24 Autoridades Ambientales Regionales que corresponden a la meta 2016*"

El Convenio MADS-ONF realizó seis (6) talleres distribuidos en cada una de las seis (6) regiones definidas para la implementación del proyecto de la Unión Europea
- Mesas Forestales en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, se gestionaron acercamientos y reuniones con diferentes actores regionales.
- Realizó una reunión interinstitucional entre la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de la gobernación del departamento del Cauca, la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC, el MADS y ONF Andina, con el objeto de definir y detallar la conformación de la mesa forestal para el Cauca, se avanzó satisfactoriamente en tal reunión, se concluyó que se conformaría una mesa forestal para el departamento del Cauca, en dos capítulos: uno en la zona Pacífico y el otro para la Zona Andina.

Para la CGR este indicador no establece una metodología de seguimiento y evaluación, que vincule clara y permanente las fases de la ejecución del proyecto en la "*Consolidación de la Gobernanza Forestal en Colombia*", con los diferentes actores.

ACTIVIDAD PRINCIPAL: 2.6 Diseñar el programa de monitoreo Nacional de los Ecosistemas en Colombia

ACTIVIDAD DESAGREGADA: Diseñar el programa de monitoreo Nacional de ecosistemas en Colombia.
Indicador: Documento de lineamientos para el diseño del programas de monitoreo nacional de los ecosistemas en Colombia elaborado.

Metodología de medición es "sumatoria de documento elaborado"

Al realizar el seguimiento de la actividad donde se evidencia que se avanzó en la elaboración de una "Propuesta técnica preliminar para el diseño del programa de monitoreo nacional de ecosistemas de Colombia".

- DIRECCIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES SECTORIALES Y URBANOS

ACTIVIDAD PRINCIPAL: 9.2 Diseñar instrumentos para la prevención y control de la contaminación del aire

ACTIVIDAD DESAGREGADA: Formulación de acciones estratégicas orientadas al mejoramiento de la información de calidad del aire y ruido ambienta

Indiciador: documento con las acciones estratégicas formuladas

Metodología de medición es "sumatoria de documento elaborado"

Se consolidó el documento *"Propuesta de acciones estratégicas para el mejoramiento de la información de calidad del aire y ruido ambiental en Colombia", el cual describe las acciones estratégicas concertadas con las entidades que en el marco de sus competencias generan y promueven el uso de la información de calidad del aire y ruido ambiental (MinAmbiente, Autoridades Ambientales e IDEAM), con el propósito de garantizar información suficiente y confiable que permita la toma de decisiones en materia de prevención y control de la contaminación del aire en el país.*

En la formulación del indicador no se establece el cumplimiento de las responsabilidades frente a la formulación y medición de indicadores en los tiempos requeridos y en los esquemas diseñados para tal fin.

- OFICINA DE NEGOCIOS VERDES

ACTIVIDAD PRINCIPAL 1. Diseñar instrumentos e incentivos económicos, financieros o tributarios y de mercado que orienten la economía colombiana hacia un crecimiento verde.

ACTIVIDAD DESAGREGADA: 1.1. Elaborar una propuesta de actualización del Certificado de Incentivo Forestal de Conservación.

Indicador: propuesta de actualización del certificado de incentivos forestales de conservación elaborados

Metodología de medición es "sumatoria de documento elaborado"

Al verificar las actividades del Plan de Acción se informa que: "*Con la decisión política tomada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de elaborar un Documento Conpes de Política Pública y una Ley para Pago Por Servicios Ambientales (PSA), con fuentes de financiamiento, en el marco del Post-Conflicto, en las cuales el CIF-C sería uno de los instrumentos objeto de PSA, consideración dada a finales de octubre de 2016, se ha direccionado el incentivo a las condiciones y contexto que se generarán con estas dos acciones, para ello se ha solicitado prorroga a 31 de julio de 2017 con el fin de dar cumplimiento a las acciones acordadas en el Plan de Mejoramiento por medio del MEMORANDO OAC - 8170 - 32- 003594.*

Este indicador no establece el cambio de términos de cuáles son las relaciones de variables frente a las actividades diseñadas para el cumplimiento de objetivos y metas, de manera permanente para proveer elementos de su efectividad en el logro de los fines propuestos.

Lo anterior debido a que la Entidad no ha efectuado un estudio de las variables en la construcción de indicadores, que midan la eficacia en su quehacer, que cuente con la participación de todos los actores, más allá de la capacitación, toda vez que con el plan de acción está desarrollando la política, lo que afecta el cumplimiento de los objetivos, la toma de decisiones de la entidad, no se refleja continuidad de las políticas y de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Respuesta entidad

La Entidad explica cada indicador y la metodología utilizada para su elaboración y su seguimiento, respecto del siguiente indicador señala:

"indicador: "Autoridades ambientales implementando instrumentos de gobernanza"
(...) en procura de atender la recomendación realizada por la Contraloría, se propone como parte del Plan de Mejoramiento, incluir en el reporte de cumplimiento el informe técnico del indicador el cual deja ver el impacto de las acciones del Proyecto de Consolidación de la Gobernanza Forestal en Colombia, con los diferentes actores.
(...)
Por lo antes expuesto y considerando que el sistema de seguimiento al Plan de Acción Institucional esta adecuadamente estructurado, siendo las hojas metodológicas una parte del sistema, pero no la herramienta de medición si no de caracterización del

indicador; ya que el registro mensual de avances y los informes de evaluación son los principales componentes de ***análisis del cumplimiento..***"

Análisis respuesta

Para la CGR no es satisfactoria la respuesta, toda vez que Las hojas Metodológicas son herramientas para la construcción de variables e indicadores que permitan medir, dar cumplimiento a las metas y actividades a través del Plan de Acción, que según el sistema integrado de gestión del Ministerio se define como: *"Herramienta a través de la cual el MADS define las metas y actividades a cumplir durante una vigencia teniendo en cuenta los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Indicativo Institucional, y el presupuesto aprobado para cada vigencia."*

De conformidad con el Decreto 3570 de 2011 es función del Ministerio ser rector de la Política por lo tanto las actividades que se programen en el plan de acción anual deben estar dirigidas a la implementación de la Política y lo que se refleja con los indicadores observados son propuestas que no tienen continuidad en las vigencias correspondientes a un Plan Nacional de Desarrollo.

Con relación a la metodología de medición no guarda relación con el indicador por lo tanto no permite establecer el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo tanto se confirma el hallazgo administrativo.

Hallazgo 3 (H3 D2) Aplicativo ULISES – Comisiones de viaje. Presunta incidencia disciplinaria.

El Decreto 231 del 12 de febrero de 2016, por el cual se fijan las escalas de viáticos, para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1° de la ley 4a. de 1992, que deban cumplir comisiones de servicio en el interior o en el exterior del país", establece:

"ARTICULO 3 • reconocimiento y pago de viáticos será ordenado en acto administrativo que confiere la comisión servicios, en cual se expresa el término de duración la misma, de conformidad con lo previsto en artículo 65 Decreto Ley 1042 de 1978.

No podrá autorizarse pago de viáticos sin que medie el acto administrativo que confiera la comisión y ordene el reconocimiento de los viáticos correspondientes.

Queda prohibida toda comisión servicios de carácter permanente."

Mediante Resolución No. 640 del 19 de abril de 2016 del MADS "*se establecen directrices para la gestión de comisiones de servicio, comisiones para atender invitaciones por parte de los funcionarios públicos y autorizaciones, de viaje de contratistas al interior del país en el Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible (...)", establece:*

"Artículo 8. Competencia para conferir. La competencia para conferir comisiones de funcionarios o autorizar el viaje a contratistas, así como la de ordenar el gasto respecto de valores a que haya lugar a pagar con ocasión de las mismas, según corresponda, la tendrá la Secretaría General de conformidad con lo prescrito en los numerales 2 y 3 del artículo 2 de la Resolución No. 1708 del 21 de octubre de 2014.

Artículo 13. Reconocimiento y pago. El reconocimiento de los valores que se causan con ocasión de las comisiones o autorizaciones de viaje de que trata la presente resolución, se hará en el acto administrativo que las confiere o autoriza, según corresponda, y serán pagados mediante abono en cuenta.

Artículo 19. Legalización. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la finalización de la comisión de que se trate o autorización de viaje, el funcionario o contratista deberá legalizar la misma, el pago de los gastos de viaje y los reintegros a los que haya lugar; según corresponda, que se hará ante la Subdirección Administrativa y Financiera, mediante el sistema Ulises, de conformidad con el procedimiento que se adoptará en el sistema de gestión integrado de calidad.

PARAGRAFO PRIMERO.. Será responsabilidad del funcionario o contratista presentar oportunamente los documentos necesarios para la legalización de cada comisión o autorización de viaje"

En el aplicativo ULISES con que cuenta el MADS para conferir la comisión y legalización de las comisiones de viaje, no se refleja acto administrativo que confiere la comisión y ordena el reconocimiento de pago de los viáticos, la aprobación de las comisiones de viaje, se da a través de una planilla diaria de comisiones firmada por el ordenador del gasto, según lo manifestado por la entidad:

"Las solicitudes de comisión son registradas por cada funcionario o contratista, donde diligencian la información básica de su comisión:

1. *objeto de comisión.*
2. *soporte de comisión.*
3. *ruta de la comisión.*
4. *si se requiere tiquete.*

Los demás datos personales son cargados con previa antelación por sistemas donde está toda la información personal del funcionario y contragtista y el CDP al que se le va cargar los recursos de dicha comisión.

Luego de ser diligenciada la información de la comisión, para APROBACION por parte del supervisión o jefe inmediato; donde se revisa y se valida la información ingresada; luego de ser aprobada pasa al ordenador del gasto.

El ordenador del gasto, valida la información y con previa aprobación del supervisión o jefe inmediato; el ordenador del gasto CONFIERE la comisión, arroja un numero de consecutivo (número de comisión)

Diariamente se obtienen mediante el Aplicativo Ulises el acto administrativo: solicitud de registro presupuestal donde sale cada una de las comisiones conferidas para poder tramitar del RP y expedición de Tiquete..."

Lo anterior es causado por incumplimiento a la normatividad, lo que no permite contar con un seguimiento y control oportuno. El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta entidad

*"(...) **a)** "No se refleja el acto administrativo que confiere la comisión y ordena el reconocimiento del pago de los viáticos. " Conocido por la jurisprudencia y la doctrina, la definición más simple y universal, de "acto Administrativo" es el de ser la expresión de la voluntad de la Administración Pública, expedida por funcionario competente y destinada a producir efectos jurídicos. Tres son los elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo: Que lo expida un funcionario público; que la materia tratada, esté dentro de las funciones asignadas a dicho funcionario y que produzca efectos jurídicos.*
Es así, como "acto administrativo" resulta ser un sin número de determinaciones tomadas por el funcionario hacia el interior o exterior del organismo, en forma escrita o verbal. Entre las primeras tenemos, por ejemplo: el memorando, el exhorto, el informe, el acta, el registro, certificaciones, autenticaciones, citaciones, avisos, notificaciones, etc.
(..)
El ACTO DE CONFERIR (conceder u otorgar) la comisión y ordenar su pago no está investido de la formalidad de RESOLUCIÓN sino de autorización que se puede expresar por cualquier FORMA MATERIAL, como memorando, orden escrita o, como en este caso, planilla que contenga lo dispuesto por la misma norma: Identificación del comisionado, lugar a desplazarse, días de comisión, valor del viático, el banco para el abono del dinero, consecutivo de la planilla y fecha , así como el número de consecutivo al cual se refiere la determinada comisión. Todo ello, se hace previa solicitud del interesado y justificación de desplazamiento, avalada por el jefe inmediato.
***b)** "No se solicita el certificado de permanencia del comisionado". El artículo 83 de la C.P. presume la buena fe con que todo funcionario público debe proceder cuando ejerce sus funciones. Así debe dársele fe cuando rinde el informe de cumplimiento de la comisión, en el cual se observa las actividades desarrolladas, las fechas, lugares e incluso las personas con las cuales se vinculó. En todo caso, el comisionado además anexa los documentos del viaje (pasabordo aéreo o tiquete de transporte, etc.) el cual es visado por su superior inmediato (quien aprueba en primera instancia el desplazamiento), en conformidad con el cumplimiento y el cuales obligatorio para la legalización de la comisión*
De otro lado, el artículo 244 y concordantes del CGP confiere a dicho documento el carácter de auténtico no solo por tener certeza de la persona que lo suscribe sino porque es otorgado por un funcionario público.

***c):** el aplicativo carece de mecanismos de "control y seguimiento" de las comisiones y de alarmas para detectar las no legalizadas en tiempo ni cuenta con "seguridad para los usuarios con clave de consulta.*
(...) es posible evidenciar que en efecto, el procedimiento cuenta con controles de gestión y seguimiento sistemáticos (por parte del aplicativo) y humanos (por los servidores que intervienen en el proceso de aprobación, legalización y pago), inclusive la limitación que

tiene programada el sistema para el registro de comisiones nuevas hasta tanto no se haya legalizado la anterior.

Por último, ULISES cuenta con autenticación contra el directorio activo de la entidad, esto quiere decir que cada funcionario y/o contratista cuenta con usuario y clave suministrada por el grupo de sistemas; toda vez que se ingrese al sistema ULISES se exige la autenticación del usuario y clave, esto permite consultar pero NO ALTERAR NI MODIFICAR, guardando fidelidad en el histórico, incluso los errores cometidos desde la solicitud de comisión hasta su legalización.

Si bien es cierto, la aplicación no cuenta con una "Alarma automática", el sistema cuenta con notificaciones que llegan al correo electrónico viaticosmads@minambiente.gov.co, en el cual informa los estados de las comisiones.

Teniendo en cuenta, lo anterior y trabajando por mejoramiento y eficacia de la prestación del servicio, la Secretaria General del MADS mediante la Resolución 0057 del 16 Enero de 2017 creó el Grupo de Comisiones y Apoyo Logístico que tiene a cargo todo lo relacionado a la gestión de comisiones de funcionarios y contratistas del MADS."

Análisis Respuesta

Evaluada la respuesta de la Entidad no se encuentra que exista acto administrativo motivado mediante el cual se confiere la comisión y ordene el reconocimiento de pago de los viáticos como lo señala la norma, esta actividad la realiza la entidad a través de una planilla donde solicita el registro presupuestal; por lo tanto, este procedimiento no se ajusta a lo señalado en la norma, porque aún no se le han asignado los recursos, es un paso previo al registro presupuestal, el MADS ratifica que no se está generando un acto administrativo que confiera la comisión, lo que hay es un procedimiento de autorización de la comisión dentro del aplicativo, que no puede remplazar el acto como tal. Con relación a lo observado sobre el certificado de permanencia, las alertas y seguridad se retiran del hallazgo. Por lo anterior el hallazgo se confirma con presunta incidencia disciplinaria.

3.1.1.3. Gestión presupuestal y contractual

3.1.1.3.1. Gestión presupuestal

Para establecer la Ejecución Presupuestal en la vigencia 2016, acorde con la adopción conceptual señalada en el Decreto 4836 de 2011, respecto del recibo de bienes y servicios, y Memorando No. 02 de 2016 de la CGR, se tuvieron en cuenta: las obligaciones constituidas a 31 de diciembre de la vigencia, las obligaciones constituidas de la reserva presupuestal 2015, los registros de operaciones incorporados en el libro de legalización del Gasto (con cargo al presupuesto de la vigencia 2016 y sobre las reservas constituidas al cierre 2015, ejecutadas en 2016) y los Registros de operaciones descontados en el libro de

legalización de la vigencia (de años anteriores) por haberse recibido en el 2016 los bienes, servicios, obras o cumplimiento del objeto de la apropiación.

De la aplicación de la metodología descrita en el párrafo anterior, se estableció la Ejecución del Presupuesto para el 2016, fue equivalente a $177.273.437.550,81, que corresponde al 99,10% del total apropiado, como se indica en la tabla siguiente:

TABLA 02
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
Ejecución Técnica Presupuestal vigencia 2016

CONCEPTO	VALOR
+ Obligaciones de la vigencia 2016 (órdenes de pago)	172.240.907.601,44
+ Obligaciones expedidas en la vigencia 2016 con cargo a las reservas presupuestales constituidas al cierre de 2015 y ejecutadas en 2016.	5.032.529.949,37
- Registros de operaciones incorporados en el libro de legalización del gasto (con cargo al presupuesto de la vigencia 2016 y sobre las reservas constituidas al cierre 2015, ejecutadas en 2016).	-
+ Registros de operaciones descontados en el libro de legalización de la vigencia (que vienen de vigencias anteriores), por haberse recibido en el 2016 los bienes, servicios, obras o cumplimiento del objeto de la apropiación.	-
TOTAL EJECUCION PRESUPUESTAL REAL 2016	177.273.437.550,81
% de ejecución presupuestal de la vigencia 2016 incluyendo ejecución presupuestal de reservas con respecto a la apropiación	99,10%

Fuente: Informe de Ejecución vigencia 2016, y Reportes del Libro de legalización del Gasto, Cálculos efectuados por CGR

Se realizó igualmente, seguimiento a los reportes del Libro de Legalización del Gasto en 2016, se verificaron las modificaciones, la calidad de los registros y la aplicación de las normas pertinentes y la aplicación de los principios de legalidad y consistencia de Información.

La evaluación de la ejecución presupuestal abarcó los lineamientos emitidos por la Contraloría General de la República en el Memorando 0038 de 2017 y memorando 0002 de 2016, en lo que tiene que ver con la aplicación de los principios presupuestales, la ejecución de ingresos y gastos y el cierre presupuestal y la refrendación de las reservas constituidas al cierre de la vigencia 2016.

De la aplicación de la metodología descrita en el párrafo anterior, se estableció la Ejecución Real del Presupuesto para el 2016, fue equivalente a $171.961.907.601,44, que corresponde al 96,13% del total apropiado, como se indica en la tabla.

TABLA 03
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ejecución Real Presupuestal 2016
Con respecto al libro legalizador del gasto
De los Recursos del Presupuesto de la Vigencia Auditada

CONCEPTO	VALOR
+ Obligaciones de la vigencia 2016 (órdenes de pago)	172.240.907.601,44
- Registro de operaciones incorporadas en el libro de legalización de la vigencia 2016	(279.000.000)
Total ejecución presupuestal del presupuesto vigencia 2016	171.961.907.601,44
% de ejecución del presupuesto de la vigencia 2016 con relación al presupuesto apropiado	96,13%

Fuente: Informe de Ejecución vigencia 2016, y Reportes del Libro de legalización del Gasto, Cálculos efectuados por CGR

En la evaluación presupuestal se evidenciaron los siguientes hallazgos:

Hallazgo 4 (H4 D3) Vigencias Futuras – principio de Anualidad y programación presupuestal. Presunta incidencia disciplinaria

El estatuto orgánico del presupuesto decreto 111 de 1996, establece en su artículo 14 Anualidad: El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (L. 38/89, art. 10).

Concordante con el artículo 23 del mismo decreto el cual señala: *"La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas."*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituyó al cierre de la vigencia 2016, reserva por $83.239.884 pesos, de convenios cuya ejecución real se evidenciaría en la vigencia 2017, con el recibo de los bienes y servicios, situación que deja en evidencia el No trámite de vigencia futuras, tal y como lo establece los artículos del decreto 111 de 1996, así:

TABLA 04
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
CONSTITUCION DE RESERVAS PRESUPUESTALES 2016
CIFRAS EN PESOS

No. CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	RUBRO PRESUPUESTAL	VALOR RESERVA	OBJETO
579	CONVENIO	C-520-900-106	83.239.884	Aunar esfuerzos técnicos y administrativos en el establecimiento de las bases para la construcción de una política pública local para la gestión integral de los residuos sólidos en el municipio de puerto Nariño del departamento del Amazonas.

Fuente: SIIF NACION RESEVAS PRESUPUESTALES 2016 MIANAMBIENTE

La situación descrita se presenta por la falta de planeación y de aplicación del principio de anualidad y del trámite de las vigencias futuras. Por la inobservancia de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, en especial Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996. Por tanto esta Contraloría Delegada de Medio Ambiente objeta dichas reservas constituidas por el MADS.

Respuesta entidad

"Las reservas presupuestales se constituyeron de manera excepcional con las obligaciones y compromisos, correspondientes al Presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversión, los cuales a 31 de diciembre de 2016 no fueron cancelados en su totalidad por diferentes situaciones presentadas tales como, temas inherentes a la funcionalidad del SIIF en el periodo de transición, post contractuales de liquidación y por no haberse recibido y/o prestado el servicio, pero que se encontraban legalmente contraídos, desarrollaban el objeto de la apropiación y contaban con el respectivo registro presupuestal. Estos compromisos corresponden a contratos que contribuyen al cumplimiento efectivo de la misión y objetivos organizacionales del Ministerio, según el siguiente detalle (...) se anexan detalles de respuestas a las reservas que corresponden a cuentas por pagar por tal razón se incorpora la respuesta al hallazgo No. 3 del presente informe."

Análisis respuesta

El hallazgo se confirma por cuanto, no desvirtúa la situación descrita, de acuerdo a lo consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, con la respuesta del Ministerio, se actualiza la información que hace parte del hallazgo "Cuentas por Pagar Constituidas como Reservas" este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 5 (H5 D4) Pasivos Exigibles - Vigencia Expiradas. Presunta incidencia Disciplinaria.

La Ley 734 de 2002, en el artículo 48 sobre las faltas gravísimas en el numeral 22 señala: *"Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o*

en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes".

El artículo 65 del Decreto ley 1737 de 2014, establece las vigencias expiradas como mecanismo para cumplir el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el decreto 111 de 1996 y demás normas que regulan la materia, las cuales no hayan sido atendidas en vigencias anteriores sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar.

El artículo 3 del decreto 4836 de 2011, señala que los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios y en los demás eventos con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la vigencia 2016, constituyó Pasivos Exigibles por $2,832.867 pesos, situación que se presentó de igual forma, en la vigencia 2015, en la cual se reconocieron pasivos exigibles por $84.600.952 pesos, de contratos suscritos en las vigencia 2011 y 2012, que afectaron recursos presupuestales de la vigencias 2015 y 2016 en los rubros de funcionamiento e inversión para un total de $87.433.819, así:

TABLA 05
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
PASIVOS EXIGIBLES
31 DE DICIEMBRE DE 2015 Y 2016
PESOS

RESOLUCION	CONTRATO y/o CONVENIO	VALOR
No. 1398 DE 2015	No.85 de 2012	$ 16,042.580
No .2248 DE 2015	No. 34 de 2012	$ 30,678.051
No. 2610 DE 2015	Factura No.1272 OCDE 2014	$ 37,880.321
TOTAL PASIVOS EXIGIBLES 2015		84.600.952
No.1235 de 2016	No.541 de 2011	$ 2.832.867
TOTAL PASIVOS EXIGIBLES 2016		$ 2.832.867
TOTAL PASIVOS EXIGIBLES		$ 87.433.819

Fuente: Ejecución presupuestal 2015 y 2016 Min Ambiente

Lo descrito anteriormente se presenta por la falta de planeación y control en el seguimiento de la ejecución de los contratos suscritos por el Ministerio y por la inobservancia a las disposiciones contenidas en las normas vigentes, en especial Estatuto Orgánico del presupuesto Decreto 111 de 1996. Ocasionando que se incorporen al presupuesto hechos de periodos anteriores, afectando la ejecución presupuestal real de cada vigencia.

Respuesta entidad:

"Dando cumplimiento al pago de obligaciones generadas por concepto de vigencias expiradas y siendo aprobadas por Planeación Nacional y por Ministerio de Hacienda se hace un recuento el origen de las mismas:

Resolución No. 1235 de 2016 $2.832.867

Que el señor FABIAN HERNANDO CHAVEZ ORTIZ, identificado con C.C. No. 91.262.765, prestó sus servicios profesionales mediante contrato número 541 del 2011 y el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que el día 23 de diciembre de 2011, se suscribió acta de terminación anticipada por mutuo acuerdo del contrato de prestación de servicios profesionales No. 541 de 2011, suscrito entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y Fabián Hernando Chaves Ortiz.

Se origina la obligación del pago a favor del señor Chavez, por la escisión de estos Ministerios, quedando en cabeza del Ministerio de Ambiente y de acuerdo con la justificación debidamente detallada por el Coordinador del Grupo de Servicios Administrativos, se argumenta la existencia de un saldo a favor del señor FABIAN HERNANDO CHAVEZ ORTIZ, identificado con C.C. No. 91.262.765.

Que el saldo a favor corresponde a la suma de DOS MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SECENTA Y SIETE PESOS M/cte. ($2.832.867), al señor FABIAN HERNANDO CHAVEZ ORTIZ, identificado con C.C. No. 91.262.765, se certifica que el contrato contó con las formalidades presupuestales previstas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto"

Análisis respuesta

Se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto la entidad solo dio respuesta al pasivo exigible de la vigencia 2016 y ratifica la situación detectada.

Hallazgo 6 (H6) Cuentas por pagar constituidas como reservas

El Artículo 40 de la Ley 42 de 1993, señala: *"Será función del Contralor General de la República refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia y que le debe remitir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los fines relacionados con la contabilidad de la ejecución del presupuesto."*

El Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto dice:

Artículo 89. *"Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.*

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

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

En la verificación efectuada a la constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se observó que las siguientes cuentas por pagar se constituyeron como reservas así:

TABLA 06
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
CONSTITUCION DE RESERVAS PRESUPUESTALES 2016
CIFRAS EN PESOS

No. CONTRATO	RUBRO PRESUPUESTAL	VALOR RESERVA	OBJETO
528	C-520-904-1-0-9-9-9	5.207.105	Desplazamiento que el contratista cause en cumplimiento del objeto contractual.
311	C-520-906-12	99.054	Otro si no. 5 al Cto. No. 311/15 cuyo objeto es "El contratista se compromete a prestar el servicio de operador logístico, para realizar el acompañamiento profesional en la organización logística, incluido: la convocatoria, alquiler de auditorios..."
581	A-2-0-4-7-5	1.107.000	El ministerio de ambiente y desarrollo sostenible requiere contratar la suscripción por un (1) año al diario el espectador, periódico de amplia circulación
otro si contrato 491/2016	C-520-904-1-0-9-9-9	101.602.474	Contrato de Prestación de Servicios – Profesionales Prestar el Servicio de Operador Logístico, para realizar el acompañamiento profesional en la organización logística, incluido: la convocatoria, alquiler de auditorios, ayudas audiovisuales, servicios de apoyo logístico, personal de apoyo requerido para el desarrollo y ejecución de seminarios y/o actividades de capacitación, foros, talleres, y demás actividades que el Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible deba realizar en las diferentes ciudades del país.
270	C-520-904-3	55.000.000	Contrato de consultoría prestar los servicios de consultoría individual a la dirección de gestión integral del recurso hídrico (dgirh), para la coordinación y supervisión en la ejecución de los proyectos de implementación del componente de planificación, ejecución de medidas de administración de procesos priorizados en las cuencas del lago de tota
11170/ 524	A-2-0-4-5-9	45.051.794	Prestación del servicio integral de aseo y cafeteria, jardinería y fumigación con suministro de personal, insumos materiales equipos y demás bienes necesarios para el adecuado funcionamiento de las instalaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Contrato 249 de 2015 otro si orden compra/6729	C-520-900-83	37.581.590	Suministro Tiquetes
494	C-520-904-1-0-9-9-9	30.000.000	Contrato Interadministrativo Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Ministerio y la Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar, para la implementación del Plan Estratégico de Macrocuenca Magdalena Cauca en relación con los lineamientos de monitoreo de calidad y cantidad del recurso hídrico que permitan establecer criterios unificados para el seguimiento y control de los impactos ambientales generados principalmente por las actividades de los sectores de minería y agricultura a través de un proyecto piloto en la cuenca del río Calenturitas, en el departamento del Cesar.

Fuente: Constitución Rezago Presupuestal Min-ambiente 2016

Situación que se presentó por el cierre anticipado del SIIF Nación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la falta de planeación y control en el seguimiento de la ejecución de los contratos suscritos por el ministerio. Generado la inobservancia a las disposiciones contenidas en las normas vigentes, en especial Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996. Afectando apropiaciones presupuestales que no corresponden en la vigencia actual.

Respuesta de la entidad:

Las reservas presupuestales se constituyeron de manera excepcional con las obligaciones y compromisos, correspondientes al Presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversión, los cuales a 31 de diciembre de 2016 no fueron cancelados en su totalidad por diferentes situaciones presentadas tales como, temas inherentes a la funcionalidad del SIIF en el periodo de transición, post contractuales de liquidación y por no haberse recibido y/o prestado el servicio, pero que se encontraban legalmente contraídos, desarrollaban el objeto de la apropiación y contaban con el respectivo registro presupuestal. Estos compromisos corresponden a contratos que contribuyen al cumplimiento efectivo de la misión y objetivos organizacionales del Ministerio, según el siguiente detalle:

a. Cierre del SIIF en el periodo de Transición. (CxP pendientes por obligar)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cumplimiento a lo establecido en la circular externa No. 062 del 18 de noviembre de 2016 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante la cual se impartieron las instrucciones relacionadas con el cierre de la vigencia 2016 y apertura del año 2017 en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación", programó la elaboración de las obligaciones en el SIIF correspondientes a los bienes y servicios recibidos a satisfacción al 31 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta en el literal C – numeral 9.2 de la precitada circular la cual indica que:

Al 31 de diciembre de 2016 la circular externa No. 062 del 18 de noviembre de 2016 se encontraba vigente, teniendo en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no recibió comunicación alguna por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que modificara o derogara la citada circular externa, información confirmada con el Grupo de Correspondencia de esta Entidad. Mediante correo electrónico de fecha 03 de enero de 2017 el Administrador del SIIF Nación informa que transcribe comunicación de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional en donde indica que no es procedente realizar registros de compromisos ni obligaciones, ni pagos después del 31 de diciembre de 2016, sino en casos excepcionales de ajuste. En consecuencia ninguna entidad tiene restringida la posibilidad de constituir su rezago para proceder al respectivo registro de las obligaciones y los pagos.

No obstante, lo descrito en el párrafo anterior, en donde indica que ninguna entidad tiene restringida la posibilidad de constituir su rezago para proceder al respectivo registro de las obligaciones y los pagos, al tratar de efectuar dicho registro de obligaciones en el sistema SIIF desde el primer día hábil del mes de enero de 2017 y hasta el 18 de enero de 2017 el modulo del SIIF se encontraba inhabilitado, impidiendo de esta forma dar cumplimiento al

registro de obligaciones de los bienes y servicios recibidos a satisfacción a 31 de diciembre de 2016. Por tal razón, la entidad procedió a la anulación en la segunda semana de Enero/2017 de las cuentas por pagar que se encontraban elaboradas y pendiente de obligar, una vez se recibió el Email de la administración SIIF de Ministerio de Hacienda y Crédito Público en donde se informaba sobre la apertura del sistema los días 19 y 20 de Enero 2017, se procedió a registrar nuevamente las cuentas por pagar anuladas más las que se encontraban pendientes de registro, al igual que la elaboración de las respectivas obligaciones en SIIF, cabe aclarar que en estos dos días se asumió la carga operativa de registro y obligación que se debía surtir durante el periodo de transición del 1 al 20 de Enero/2017, no obstante en estos dos días de apertura del sistema y debido a la fuerte demanda que se tuvo en este periodo, no fue posible registrar y obligar en su totalidad las cuentas pendientes de pago siendo este el último caso el cual afectó directamente la constitución de las cuentas por pagar debiendo realizar un traslado de reserva presupuestal, se adjunta anexo de apertura. Cabe mencionar que la fecha máxima establecida en al Circular No. 062 del 18 de noviembre de 2016 para el registro de obligaciones en el periodo de transición era hasta el 20 de enero de 2017, y desde el 02 de enero hasta el 18 de enero de 2017 la Entidad no pudo dar cumplimiento a las instrucciones impartidas en la precitada circular, al encontrarse bloqueada la transacción que le permitiera el registro de las obligaciones.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que las obligaciones pendientes de registro en el SIIF correspondían a bienes o servicios recibidos a satisfacción al 31 de diciembre de 2016, mediante documento SG-8300-E2-2017-000159 del 05 de enero de 2017 se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se habilitara la transacción para el registro de las obligaciones en el sistema SIIF a fin de realizar los ajustes relacionados con la constitución del rezago presupuestal – cuentas por pagar de conformidad con lo establecido en el Artículo 2.8.1.7.3.2. Decreto 1068 de 2015, el cual establece que: (..) Igualmente se manifestó que el impedimento para el registro de las obligaciones en el Sistema SIIF, se sale de la órbita y competencia de ésta Entidad toda vez que la administración del mismo se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para dar cumplimiento a los lineamientos dados en la Circular No. 062 de 2016 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Administración SIIF Nación en el sentido de registrar las obligaciones entre el 01 al 20 de enero de 2017. (...).

Análisis respuesta

El hallazgo se mantiene y el mismo fue actualizado con la respuesta dada por la entidad en el hallazgo "Vigencias Futuras – principio de Anualidad y programación presupuestal, *presunta incidencia disciplinaria*" ya que la entidad al dar respuesta a dicho hallazgo admitió que las reservas que se citaban en el mismo, correspondían a cuentas por pagar.

Hallazgo 7 (H7 D5) Orden de Compra 11170/ Contrato No.524 de 2016. Presunta incidencia Disciplinaria.

El Decreto 111 de 1996 en el artículo 71 señala: "*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.

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 administrativos. (...)."

"Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (L. 38/89, art. 86; L. 179/94, art. 49)."

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribió la orden de compra 11170/ 524 de 2014, donde se contrata los servicios de cafetería, aseo, jardinería y fumigación con suministro de personal, por seis meses contados a partir del 1 de noviembre de 2016, costo del servicio $54.906.067 mensualmente, El CDP N°1116 fue expedido el 1/12/2016, por $99.957.862, se amparaba el pago de dichos servicios factura mensual de $54.906.067, por tanto se evidencia que el contrato celebrado no contó con los recursos suficientes para su financiación, por tanto el Ministerio reservó la factura fraccionando su pago con el CDP 11116 reservó y pagó 45 millones y pagó el excedente en la vigencia 2017. Con lo cual la entidad contrajo actos administrativos sin que se tuviera la apropiación necesaria para cubrir el pago de dichos gastos en la vigencia 2016. Así:

ORDEN DE COMPRA 11170
SERVICIO DE ASEO Y CAFETERIA
REGISTROS EN SIIF
2016

CDP		RP		Rubro	Recurso	Objeto
No.	FECHA	No.	FECHA			
11116	1/22/2016 12:00:00 AM	426016	10/21/2016 12:00:00 AM	A-2-0-4-5-9	10	Prestación del servicio integral de aseo y cafetería, jardinería y fumigación con suministro de personal, insumos materiales equipos y demás bienes necesarios para el adecuado funcionamiento de las instalaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrol

Fuente: SIIF Nación

Flujo Financiero Contrato año 2016

Compromiso Total Vigencia 2016	Obligación Noviembre y Diciembre 2016	Pago mes Noviembre 2016	Factura mes diciembre de 2016	Saldo RP para cubrir pago diciembre	Recursos faltantes para pago contrato	Reservas 2016	Pago mes de enero 2017 recursos VF
99.957.862	109.812.134	54.906.067	54.906.067	45.051.795	9.854.272	45.051.795	9,854,272

Fuente: SIIF Nación, consolido CGR

Situación que se presentó por la falta de planeación y control en el seguimiento de la ejecución de los contratos suscritos por el Ministerio, generado en la inobservancia a las disposiciones contenidas en las normas vigentes, en especial

Estatuto Orgánico del presupuesto, Decreto 111 de 1996. Afectando apropiaciones presupuestales que no corresponden. El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta entidad

"En primer lugar es importante señalar al Órgano de Control el proceso de contratación realizado contó con el amparo presupuestal correspondiente esto es con CDP 11116 de 22 de octubre de 2016, y el registro presupuestal.

Es importante mencionar que durante la ejecución del contrato y por un error al interior del Ministerio, se le reconoció al contratista 9 millones que corresponden a servicios reales prestados dentro de la vigencia 2016 con recursos 2017, no obstante teniendo en cuenta que el plazo de ejecución se encuentra vigente y que a la fecha falta por pagar la factura del mes abril; se procederá a informarle al contratista que los 9 millones que ya se le pagaron se le descontarán de la factura que presente en el mes de abril de 2017, y para pagar los 9 millones de la última factura de la vigencia 2016 la entidad procederá a tramitar una vigencia expirada para realizar el pago.

Al respecto se trae a colación lo consagrado en el artículo 81 de la Ley 1365 de 2009 en relación con la figura de vigencia expirada, así.

"(...) cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el estatuto orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, *y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá crear el rubro* ***"Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas"*** *y con cargo a este, ordenar el pago.*

También procederá la operación presupuestal prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse constituido oportunamente la reserva presupuestal o la cuenta por pagar en los términos del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El mecanismo previsto en el primer inciso de este artículo también procederá cuando se trate del cumplimiento de una obligación originada en la ley, exigible en vigencias anteriores, aun sin que medie certificado de disponibilidad presupuestal ni registró presupuestal.

En todo caso, el jefe del órgano respectivo certificará previamente el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo (...)"

Análisis respuesta

El hallazgo se confirma con incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que la Entidad acepta el tema enunciado en el hallazgo, e indica que tramitará una vigencia expirada para realizar el pago que se encuentra pendiente.

3.1.1.3.2. Gestión Contractual

De acuerdo con la información reportada por la entidad de la gestión contractual para la vigencia 2016, el MADS celebró 597 contratos por valor de $61.336.472.281 de acuerdo con las siguientes modalidades:

Modalidad	No. Contratos	Valor en pesos
Mínima cuantía	21	$ 136.039.258
Concursos de méritos	9	$3.103.593.195
Licitación pública	1	$522.765.881
Normas Internacionales	11	$960.661.782
Selección abreviada	26	$ 5.501.815.768
Contratación directa	529	$51.093.086.387
Total	**597**	**$ 61.336.472.281**

Lo anterior indica que el MADS seleccionó el 90.4 % de sus contratistas, mediante procesos de contratación directa. De acuerdo con lo anterior se seleccionó una muestra para evaluar de 133 del total de 597 contratos por valor de $23.547.127.036 y para los contratos liquidados en 2016, se tomaron 16 de los 156 contratos liquidados por valor de $29.382.670.606.

El MADS durante el año 2016 celebró 5 convenios con ASOCARS por valor de $2.343.432.648 los cuales fueron evaluados.

En desarrollo de la evaluación contractual se evidenciaron los siguientes hallazgos:

Hallazgo 8 (H8) Gestión documental.

El artículo 4 del Decreto 2609 del 14 de diciembre 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 coordinado por los respectivos* ***Secretarios Generales*** *o quienes hagan sus veces, a través de la oficina de archivo de cada entidad.*"

El artículo 3 de la ley 594 de 2000 define las tablas de retención documental así: *"Listado de series con sus correspondientes tipos documentales, a las cuales se asigna el tiempo de permanencia en cada etapa del ciclo vital de los documentos".* Así mismo, El artículo 24 de la misma ley indica: "*Será obligatorio para las entidades del estado elaborar y adoptar las respectivas tablas de retención documental".*

En visita realizada al archivo de la entidad por parte de la CGR, se observó la existencia de un archivo flotante (muerto) de entidades como INDERENA, MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO, PLAN PACIFICO, MINISTERIO

DE VIVIENDA y del MADS; es decir de más de 10 años, el cual se encuentra en condiciones que no son las adecuadas, hasta en los pasillos, así como elementos de almacén. A la fecha no se han realizado transferencias al Archivo General.

Se observaron situaciones en el manejo del archivo como las siguientes:

- Del contrato No. 515 de 2016, no coincide la información relacionada en la lista de chequeo con la del inventario documental, por ejemplo estudios previos f- 21-47 y en la lista de chequeo f-3 al 30, en la lista de chequeo la propuesta dice f- 51 al 91 y en la hoja de control del expediente f- 84 a 154. De la información que reposa no se puede establecer si está en ejecución o no, o cual es la situación actual.
- El contrato 284 de 2016, no tiene inventario documental la segunda carpeta.
- Contrato 431 de 2016, no tiene inventario documental la segunda, tercera y cuarta carpeta.
- El convenio 313 de 2015 no tiene inventario documental.

Lo anterior se debe a la falta de actualización de las tablas de retención documental, posterior a la escisión del Ministerio. A la fecha la administración no ha tomado las medidas necesarias y oportunas para solucionar el problema, no se puede perder de vista que la gestión archivística es transversal a toda la entidad.

Este hecho impide que los archivos de gestión de las diferentes dependencias cuenten con los procedimientos de foliación, rotulación, enmarcación y demás que establece la normatividad aplicable a la gestión documental y no permite verificar que toda la información se encuentre en el expediente.

De igual manera, al no realizar las actividades enunciadas, no se puede realizar la trasferencia al archivo central, lo que genera aglomeración de documentos en las oficinas que no son de uso frecuente ni reciben el tratamiento de conservación adecuado. También se pone en riesgo la información y a los activos de la entidad, como perdida de bienes muebles, documentos e información digital.

Respuesta entidad

Manifiesta la entidad en su respuesta que dentro del Plan de Acción de la Vigencia 2017 y Apropiación Presupuestal se llevó a cabo avance en la Formulación de los Instrumentos Archivísticos (Tablas de Retención Documental – TRD, Cuadros de Clasificación Documental, Bancos Terminológicos, Inventario Documental, Modelo de Requisitos, Mapa de Procesos, Tablas de Control de Acceso y Actualización del Programa de Gestión Documental con la IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA, como meta y actividad prioritaria para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el desarrollo de su Programa de Gestión Documental en cumplimiento del Decreto 1080 de 2015 y Ley 594 de 2000; que dentro de su Portafolio de Servicios se encuentra la Gestión Documental.

Agrega que con ocasión de las observaciones realizadas por la Contraloría General en el año 2016, en relación con el inventario único documental de los diferentes archivos de gestión de las dependencias, desde el área del Grupo de Contratos y aun sin las tablas de retención documental se formuló como plan de mejoramiento, que dicho Plan se encuentra vigente, por lo cual, se solicita al ente de control, eliminar la observación, el hecho que los dos expedientes encontrados no contaran con hoja de control, y existiera un error en la lista de chequeo, ya se encuentran subsanados y pueden ser verificados por la Auditoria.

Análisis Respuesta:

La CGR observa que si bien es cierto existe un plan de mejoramiento, también lo es que se ha dilatado en el tiempo la actualización de las tablas de retención documental como lo consagra la ley, lo cual permite que desde el comienzo de un expediente se cumpla con los requisitos establecidos y la información se allegue de manera confiable y oportuna y más aún cuando es reiterativo. El patrimonio documental corre el riesgo de pérdida o daño y los recursos que se han invertido son representativos, es la columna vertebral de toda entidad y en el caso en estudio en las oficinas han solicitado traslado al archivo central y no están recibiendo, lo cual fue corroborado al solicitar los productos de diferentes contratos que al indagar respecto de ellos, manifestaron que no lo incluían en el expediente al considerar que se podían perder.

Es de vital importancia el compromiso de la alta dirección y de todos los actores, para que se lleve a feliz término el plan de acción propuesto por la Administración. En consideración a lo anterior se confirma el hallazgo como administrativo.

Hallazgo 9 (H9 D6) Supervisión contratos y convenios. Presunta incidencia disciplinaria.

La Ley 1474 de 2011 artículo 83 establece: *"(...) 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.*

(...) Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. (...)

El Ministerio profirió la circular No. 8000-3-35030 de fecha 16 de octubre de 2015, en uno de sus apartes respecto al archivo contractual estableció: "... *en el marco de la ley 1474 de 2011, 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 den 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 concordancia con el artículo 83 y siguientes de la ley 1474 de 2011, Ley 734 de 2002, y con el fin de mantener depurada la información archivística en materia contractual.

La Resolución No. 0490 del 19 de abril de 2012 del MADS, por la cual se dictan disposiciones sobre gestión de la documentación técnica y científica en el artículo décimo tercero dice: *"Estudios y proyectos misionales memoria inédita:* ***Toda contratación realizada por el Ministerio****, bien sea con cargo a recursos de su presupuesto, del Fondo Nacional Ambiental, de proyectos de cooperación internacional, fiducias, administraciones de recursos, patrimonios autónomos y demás contrataciones cuyos antecedentes deban formar parte del archivo del Ministerio, y cuyos objetos y actividades, se relacionen con la realización de estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, pre-factibilidad, factibilidad para programas o proyectos específicos, asesorías técnicas, diseños, análisis de proyectos, documentos técnicos y demás asuntos en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, o cualquier otro tema relacionado con la misión institucional,* ***así como productos tales como videos, cartografía, material publicitario o promocional que se generen del ejercicio contractual o de la actividad institucional, deberán contar con la obligación por parte del contratista, de remitir al centro de documentación, copia en medio digital de los informes y productos finales, salvo que sobre los mismos pesen restricciones establecidas por Ley****. Dicha obligación deberá incluirse en las respectivas minutas y en el manual de supervisión e interventoría del Ministerio. Todo lo anterior sin detrimento de las obligaciones correspondientes a los expedientes de archivo"*

La misma norma señala: *"ARTICULO DECIMO CUARTO. Documentos técnicos por funcionarios:* ***de todo documento técnico producido por los funcionarios en ejercicio de sus funciones****, en los temas antes referidos, serán remitida una copia en medio impreso y una copia en medio digital al Centro de Documentación, salvo que sobre los mismos pesen restricciones establecidas por ley".* Negrilla fuera de texto.

En el análisis y seguimiento realizado por la CGR a las carpetas de los contratos y/o convenios con sus respectivos soportes se observaron debilidades en la supervisión así:

1. Los supervisores autorizan los pagos y dan por recibidos los productos y estos no reposan en la carpeta contractual ni en el Centro de Documentación (Biblioteca del MADS), no hay trazabilidad del lugar donde se pueden encontrar, como se observa en los convenios y contratos Nos.

156 de 2014, 313, 358, 360, 354, 383, 374, 271 de 2015 y 356, 400, 417, 423, 431, 515, 417 y 371 de 2016.

Si bien es cierto existe normatividad y el Ministerio ha reglamentado a través de Circulares y Resoluciones, respecto a la obligación de la supervisión, no se cumple por parte de los supervisores lo estipulado en las normas.

2. En la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico se evidenció que el formato de supervisión establecido por el MADS, no se diligencia adecuadamente, no refleja el proceso de seguimiento y control que se debe ejercer sobre una relación contractual y que tiene como propósito verificar, exigir y velar por el cumplimiento de lo pactado, las carpetas no se archivan los soportes de los informes del contratista tanto impreso como en medio magnético.

Algunos ejemplos de contratos y/o convenios son los siguientes: 180, 528, 421, 568, 185, 494, 526, 175, 526, 150, 175, 155, 538, 427, 151, 350, 276, 270, 269, 273, 366, 407, 406, 351, 393 y 434 de 2016.

Los supervisores de la Dirección General del Recurso Hídrico no exigen al contratista la ejecución oportuna del objeto contratado, ni adelantan revisiones periódicas de las obligaciones ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas. Además los formatos obligatorios con los que se deben presentar los informes de avance y de supervisión no son los más adecuados, en razón a las limitaciones técnicas que presentan.

3. Se observa debilidades en la supervisión del contrato 327 de 2016, por cuanto no se evidencia en la carpeta el informe físico y digital, para efectos del 30% del pago correspondiente a $90.000.000 el cual se efectúa contra entrega del tercer producto; sin embargo, con fecha 26/10/2016 el supervisor recibe a satisfacción, como se observa en el formato de "Recibido a Satisfacción e Informe Periódico de Supervisión".

Además la Oficina de Control Interno en su evaluación al proceso de contratación en el año 2016, dice: *"Se evidenciaron debilidades en cuanto a la labor de la supervisión en el cumplimiento de algunos de los términos fijados en el convenio de asociación No. 327 de 2016 suscrito entre el MADS y WWF, situación que contraviene las normas de calidad y v control interno."*

Lo anterior se debe a falta de control y seguimiento durante la ejecución contractual desde el comienzo hasta la liquidación del contrato y su conservación.

No permite evidenciar un efectivo desarrollo de las actividades, igualmente no se evidencia seguimiento y control a las obligaciones del supervisor para el

cumplimiento del objeto del contrato. Impide la centralización de la información, la cual es fundamental para la toma de decisiones de la alta dirección debidamente soportada. El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta entidad

El MADS en su respuesta aclara que los supervisores de los convenios y contratos del Ministerio autorizan los pagos teniendo en cuenta los requisitos de ley y los estipulados en los convenios y contratos en relación con los productos e informes periódicos.

De la muestra de convenios/contratos revisada por la Contraloría manifiestan que la totalidad de los documentos de soporte fueron enviados a las carpetas respectivas. Adicionalmente, que teniendo en cuenta la política de "cero papel" que implementa el Ministerio, de acuerdo a las mismas políticas del Sistema de Gestión Ambiental, los documentos extensos reposan en medio magnético en las mismas carpetas. Con el fin de dar mayor claridad al tipo de archivo que debe reposar en el archivo, agregan que han acogido, como plan de mejoramiento, que se establezca en las minutas la entrega de los productos en medio físico y/o medio digital, dependiendo de la cantidad de folios que cada informe implique.

Que teniendo en cuenta lo anterior, junto con cada uno de los informes de supervisión a partir de los cuales se autorizan los desembolsos, fueron entregados los discos compactos los cuales reposan en el expediente contractual. Pese a que el procedimiento interno – sistema de gestión – solicita que todos los informes contractuales se entreguen en medio digital, tanto en los términos de referencia como en el convenio mismo se dio como obligación que los informes fuesen entregados en medio digital como en medio impreso. Dicha copia impresa fue la que formó parte del desarrollo del convenio en las acciones de la dependencia.

Agregan que había unos informes que al momento de responder este requerimiento no habían sido incorporados al expediente en el área de Archivo. Respecto a los productos recibidos que no reposan en la carpeta contractual ni en el Centro de Documentación (Biblioteca del MADS), que no hay trazabilidad del lugar donde se pueden encontrar manifiestan que actualmente reposan en el contrato y en el centro de documentación.

La Dirección de Gestión del Recurso Hídrico señala que es deber del Supervisor delegado por la administración, mantener permanentemente informado al ordenador del gasto de su estado técnico, jurídico y financiero, evitando perjuicios a la entidad y al contratista o parte del negocio jurídico. De esta manera relaciona y anexa los soportes de los contratos y convenios citados. Señala que en los informes mensuales de supervisión se evidencian anexos a estos los productos entregados por el contratista los cuales cumplen técnicamente con las necesidades de la entidad y lo planteado en los estudios previos del contrato.

Respecto del contrato 327 de 2016 la entidad responde:

"Dicho lo anterior, adjuntamos el soporte de los correos intercambiados con WWF en el marco de la supervisión del producto 3, en donde se puede evidenciar que desde el mes de septiembre WWF envió digitalmente la primera versión del producto 3 y en el trascurso de unas semanas se surtieron procesos de correcciones hasta el día de la radicación con fecha 26/10/2016, fecha en la cual el supervisor recibe a satisfacción, como se observa en el formato de "Recibido a Satisfacción e Informe Periódico de Supervisión".
(...)
"Finalmente, se anexa memorando de remisión del producto 3 en físico y digital del Grupo de Sostenibilidad de los Sectores Productivos a la oficina de contratos, toda vez que dichos informes reposaban en la carpeta del área técnica y no se habían remitido a la carpeta contractual del convenio. (4 archivos de correos como evidencia de supervisión del producto 3, Memorando No -31-003380 de 24/05/2017)"

Análisis Respuesta:

Es necesario precisar que la normatividad es clara respecto a la responsabilidad de los supervisores, así como las circulares y resoluciones citadas, donde dice: "... *se solicita a quienes actúan en dicha calidad remitir al Archivo de Gestión del Grupo de Contratos, todos los soportes documentales, que den cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales o los compromisos pactados..."* también dice. " *... remitir al centro de documentación, copia en medio digital de los informes y productos finales, salvo que sobre los mismos pesen restricciones establecidas por Ley".* También se observó que se han realizado capacitaciones a los supervisores, pero no se ve reflejado en el cumplimiento de sus funciones.

A pesar de que se encuentra reglamentado por el MADS que la entrega física y digital de los productos, debe reposar en el expediente contractual y en el Centro de Documentación del Ministerio, considera el órgano de control, que es con el fin de asegurar el producto y en el evento de ser requerido se pueda actualizar o suministrar de manera oportuna para la toma de decisiones. Si bien es cierto manifiestan que reposan en el expediente y en el Centro de Documentación, se precisa que en el momento de análisis del contrato no se encontraban. Respecto de la información al centro de documentación o Biblioteca del Ministerio, se aclara que se debe enviar solo la parte técnica y no todo el contrato como lo estaban entendiendo, situación que fue manifestada por la bibliotecóloga del Ministerio.

En visita realizada por la CGR, con los supervisores, manifestaron falta de procedimientos claros desde el comienzo y que se incluya en todas la minutas lo correspondiente a la entrega física y digital al Centro de Documentación del producto.

Respecto a la política de cero papel, esta no es óbice, para que se manifieste de una manera clara en qué se invirtieron los recursos y que sean debidamente soportados, para que en el evento que sea solicitados por cualquier interesado se

le pueda proporcionar información confiable y oportuna, que demuestren la ejecución real y efectiva de los recursos del Estado.

En consecuencia, lo expuesto por la entidad no desvirtúa el hallazgo, motivo por el cual se confirma con presunta incidencia disciplinaria y más aún por ser reiterativo.

Con relación a la supervisión de los contratos de la DGRH la respuesta dada por el Ministerio: "*Los soportes de informes reposan en la carpeta del proceso de los folios 105 al 268*" no se acepta, por cuanto en el momento de la revisión a la carpeta del contrato, los mismos no reposaban. La entidad al dar la respuesta anexa una serie de documentos que al efectuar el seguimiento no desvirtúa el contenido del hallazgo.

Hallazgo 10 (H10 D7) Contrato No. 515 DE 2016. Presunta incidencia disciplinaria.

La Ley 80 de 1993 en el artículo 25 consagra el principio de economía. Ley 1474 de 2011, art. 83 y ss. Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013. Artículo 20. Estudios y documentos previos.

El Ministerio suscribió el contrato No. 515 el 13 de octubre de 2016, con el CONSORCIO DAG- CYC MINISTERIO DE AMBIENTE, cuyo objeto es "*Contratar una consultoría para el diagnóstico, estudios y diseños de la red hidráulica y sanitaria y del sistema de red contraincendios y realizar el levantamiento de planos arquitectónicos y estructurales del edificio sede del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y ANLA*"

El plazo del contrato se pactó hasta el 30 de diciembre de 2016, y se firmó otrosí No. 1 de fecha 29 de diciembre de 2016, ampliación del plazo de ejecución hasta el 16 de enero de 2017.

El valor del contrato es de $293.215.694. Se realizó un primer pago por $87.964.708.oo el 23-12-2016 segundo pago: $ 146.607.847.oo del 12-04-2017 y se encuentra pendiente un pago (tercero).

La vigencia de ejecución del contrato era hasta el 16 de enero de 2017, no se suscribió ninguna prórroga contractual y a la fecha de revisión del contrato 17 de abril de 2017, no había productos en la carpeta del contrato. Según acta del 25 de abril y 2 de mayo de 2017 que soporta la visita realizada por la CGR, el supervisor del contrato informó que actualmente se encuentra en revisión técnica el producto entregado para determinar el tercer pago.

Lo anterior se debe a debilidades en la supervisión que hacen que los productos se entreguen con posterioridad a la ejecución del contrato y que la revisión técnica de aprobación se prolongue en el tiempo, afectando la gestión misional de la

Entidad cuando los documentos son requeridos para el cumplimiento de sus funciones. El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta entidad

Señala el Ministerio que siempre realiza los pagos estipulados a los contratistas contra el soporte y productos definidos en la minuta del contrato, si bien para la fecha de revisión por parte de los funcionarios de la contraloría (17 de abril de 2017) no reposaban los productos en la carpeta del contrato, éstos si se encontraban dentro de la instalaciones del Ministerio desde el 16 de enero en etapa de revisión, con el fin de verificar el componente físico, técnico y metodológico de los 26 planos arquitectónicos; 12 estructurales; los estudios de vulnerabilidad estructural, que incluye informe de patología y caracterización del Ministerio y de la ANLA, del auditorio, de atención al ciudadano y 41 planos; el diagnóstico de adecuaciones de la red hidrosanitaria (incluido planos edificio principal y anexo por piso), red de protección contra incendios (incluido planos edificio principal y anexo por piso), los cuales requieren un análisis especial de verificación por la cantidad de componentes técnicos y específicos que solo hasta que el proveedor no realizara las modificaciones solicitadas no se podía proceder a satisfacción con el segundo pago.

Agrega que todos los soportes (incluidos planos en físico y digital) fueron remitidos al archivo documental central mediante memorando 32-006261 del 18 de abril de 2017, como soporte para el segundo pago.

Luego de concluir la fase anteriormente expuesta y la remisión de los documentos al archivo central garantizando la trazabilidad de los productos desde la parte técnica, contractual y presupuestal; la etapa final consiste en la revisión y validación del diseño propuesto de la red hidrosanitaria y protección contra incendios y el informe final, como se informó en visita realizada el 2 de mayo, una vez terminada esta etapa, se procedió a remitir al proveedor las observaciones con el fin de dar trámite al último pago que se encuentra en reserva presupuestal.

Análisis Respuesta.

En efecto, como lo manifiesta la Entidad los soportes fueron remitidos al archivo documental el 18 de abril de 2017, como soporte para el segundo pago, por valor de $ 146.607.847.oo de fecha 12-04-2017 y se encuentra pendiente un pago (tercero). Como se puede observar se pagó sin los respectivos soportes el primer y segundo pago. Además la fecha de ejecución era hasta el 16 de enero de 2017 en el momento de la visita (2 de mayo de 2017), se encontraba en "*correcciones o ajustes técnicos para determinar el tercer pago*", según lo manifestado por el supervisor.

En consecuencia se confirma el hallazgo, por cuanto con la respuesta planteada no se desvirtúa la observación, y más aún cuando los recursos son de reserva presupuestal, no se han entregado en su totalidad los productos y ya se terminó la ejecución contractual, lo cual ratifica debilidades en la supervisión. Se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 11 (H11 D8) Convenios ASOCARS. Presunta incidencia disciplinaria.

La ley 489 de 1998 en el artículo 96 consagra: "*Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.* Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo **podrán, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución,** asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley. (negrilla nuestra).

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes."

El Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia que al respecto dice:

"Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal ***podrá,*** *con recursos de los respectivos presupuestos,* ***celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad*** *con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia"* (negrilla nuestra).

El Consejo de Estado respecto al principio de planeación 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*"

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribió los siguientes Convenios de Asociación con la ASOCIACION DE CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE - ASOCARS- Nos. 156 de 2014, 313 de 2015, 423 y 371 de 2016, en los cuales se evidenció:

- Convenio 156 de 2014:

No se realizó el proceso licitatorio, teniendo en cuenta la cuantía de $2.041.901.075.

No se está dando cumplimiento a la cláusula 7 parágrafo segundo del contrato el cual establece, que dentro de los quince días siguientes a la realización de cada desembolso Asocars debe presentar al supervisor del convenio la legalización de los pagos efectuados con cargo al aporte del Ministerio, con los respectivos soportes documentales, y no reposa en el expediente los contratos, las hojas de vida de los profesionales contratados, para establecer que los perfiles se ajustan a los requerimientos y verificar que el valor de la propuesta es el mismo que está registrado en el contrato, y demás soportes para determinar la totalidad de los aportes y quede claramente establecido qué se pagó con los aportes en dinero del Ministerio.

- Convenio 313 de 2015:

La dedicación del tiempo en el análisis económico del convenio respecto a los aportes de ASOCARS, establece:

Direccionamiento y administración	Cantidad (personas)	Mes	Asignación mensual	**% dedicación**	Aportes MADS	Aportes Asocar
Dedicación parcial del tiempo del sub. Adtivo de Asocars (20%) tiempo	1	8	$5.000.000	**0,2**	164.240.000 (Honorarios personal)	$8.000.000
Contador (10% tiempo)	1	8	$3.250.000	**0.1**	115.600.000 (Costos Directos)	$2.600.000
Dedicación parcial del tiempo de un profesional por cada corporación para la atención de los temas del convenio (10%) para 33 corporaciones	33	8	$2.200.000	**0.1**	Total $ 279.840.000	$58.080.000

Folios 34 y ss contrato 313 de 2015.

Se observa que en los convenios celebrados por el MADS con ASOCARS la dedicación por parte de Asocars es mínima, por su ejecución reúne los requisitos de un convenio de administración de recursos.

- Los Directores de las diferentes dependencias del Ministerio, dan el visto bueno para la suscripción de esta clase de convenios, certificando que tienen la idoneidad y saben que se debe SUBCONTRATAR el personal por parte de Asocars.
- No se acreditan los soportes necesarios para constatar la información contenida referente a la experiencia y calidades de los contratistas vinculados para la realización de labores puntuales en el desarrollo de los convenios.
- Se está desconociendo el principio de libre concurrencia y el derecho a la igualdad, por cuanto no hay evidencia que sean los únicos que pueden prestar estos servicios, además por no contar ASOCARS con el personal capacitado para desarrollar las actividades lo tiene que subcontratar, el proceso licitatorio garantiza el cumplimiento de los principios de imparcialidad, transparencia y eficacia, propios de la función administrativa.
- Los convenios 156 de 2014 y 313 de 2015 no están publicados en el Secop.
- De acuerdo a todo lo anterior, se observan debilidades en los estudios y documentos previos.

De acuerdo con la Corte Constitucional el Estado *"busca realizar la igualdad real y efectiva, promocionado las condiciones de equilibrio requeridas por grupos discriminados o marginados y protegiendo especialmente a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta"* (C-183 de 1997).

Lo anterior debido a que no se valora las condiciones y procedencia para contratar con Empresas Privadas sin ánimo de lucro, e incluir la justificación de tal contratación en los estudios y documentos previos, determinar por parte de la administración si es la manera más efectiva de alcanzar los objetivos, cual es el beneficio, verificar si existen otras ofertas de bienes y servicios en el mercado, y determinar que pasa sino se contrata con ella.

Lo que conlleva a que se vulneren los principios de libre concurrencia, igualdad, transparencia y selección objetiva. El hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

Respuesta entidad

Dentro de los argumentos expuestos en la respuesta el Ministerio hace referencia:

i) en primer lugar a la competencia expresa del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 en concordancia con el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia para la suscripción de los convenios de asociación en armonía con el artículo 6 de la Constitución Política en relación con el principio de legalidad aplicable a los servidores públicos, (ii) en segundo lugar abordaron los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política que por mandato de la Ley 489 de 1998

deben cumplirse para la suscripción de los convenios de asociación, (iii) En tercer lugar abordaron el tema de la reconocida idoneidad de Asocars para desarrollar los convenio en mención (iv) garantía del principio de publicidad de los convenios de asociación antes de la entrada en vigencia del Decreto 092 de 2017.

Manifiestan que dentro de la cláusula general de competencia del legislador consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política, se encuentra la de expedir el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, para tal efecto el Congreso de la República expidió la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Que la regulación de los convenios de asociación no se encuentra reglada en el mencionado Estatuto de Contratación de la Administración Pública, pues los mismos tienen regulación constitucional autónoma, y especial al ser consagrado en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y posteriormente en la Ley 489 de 1998, con unos requisitos esenciales y sine qua non aplicables a los mismos.

El Ministerio suscribió en virtud del principio de legalidad los convenios de asociación con ASOCARS en el marco de la normatividad legal vigente que permitía asociarse con dicha entidad para el cumplimiento de los cometidos de las partes, que el Ministerio dio cumplimiento a todos los requisitos establecidos en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y demás que regulan la materia.

Respecto de los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política que por mandato de la Ley 489 de 1998 deben cumplirse para la suscripción de los convenios de asociación y que ASOCARS cuenta con la reconocida idoneidad, que fue debidamente acreditada por las áreas técnicas en los soportes documentales que reposan en el expediente y que los convenios de asociación no persiguen un fin lucrativo

Agregan que la idoneidad y experiencia han sido, como se ha venido explicando, los requisitos definitivos de los convenios de asociación, que lo que busca la Entidad es que con base en la experiencia comprobada e idoneidad se adelanten los proyectos convenidos.

"De lo anterior se colige que como principal requisito para la suscripción de los convenios de asociación al tenor de lo previsto en el artículo 1 del Decreto 777 de 1992 es la reconocida idoneidad la cual define así "Se entiende por ***reconocida idoneidad*** *la* ***experiencia*** *con* ***resultados satisfactorios*** *que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato".*
(...)
En lo que atañe al derecho a la igualdad y su derivación denominada como principio de libre concurrencia, para la valoración en el caso concreto se trae a colación lo establecido por el H. Consejo de Estado en sentencia de fecha tres (3) de diciembre del dos mil quince (2015) con ponencia del Consejero JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

dentro del radicado 31.915, así: "2.1) Principio de igualdad: Al estudiar el principio de igualdad en materia de contratación estatal se observa que este encuentra varias manifestaciones en la Ley 80 de 1993 (artículos 24 y 30) y en la Ley 1150 de 2007 (artículo 5) toda vez que para la selección del contratista, cualquiera que sea el procedimiento que la Administración utilice para ello, todos los participantes deben estar en condiciones de igualdad."
(...)
Ahora bien, el principio de libre concurrencia no es absoluto, pues la entidad pública contratante, en aras de garantizar el interés público, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, está facultada para imponer ciertas limitaciones, como por ejemplo, la exigencia de calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras que aseguren el cumplimiento de las prestaciones requeridas por la Administración pública. Sin embargo, dichas limitaciones deben ser razonables y proporcionadas, de tal forma que no impidan el acceso al ***proceso de selección****; pues de lo contrario, también se afectarían los derechos económicos de la entidad contratante que no podría gozar de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato*"

Análisis respuesta

La CGR no desconoce que los convenios de asociación son una forma de actuación administrativa por medio del cual se busca convocar la voluntad de los particulares para realizar actividades de interés público tal y como lo señala el Decreto 777 de 1992 por el cual se reglamentó la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la constitución política. La ley 489 de 1998 reglamentada parcialmente por el decreto nacional 910 de 2000 por el cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional entre otros, así como el estricto cumplimiento del artículo 209 de la Constitución Política.

El artículo 96 de la Ley 489 de 1998 - Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares, al respecto dice: *"Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.*

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes....".

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, de fecha 25 de septiembre de 2008.M.P. José Enrique Arboleda Perdomo, expresa que es importante reiterar que la expedición del artículo 355 de la Carta obedeció a la

imperiosa necesidad de eliminar la deformación de la actividad de fomento que había terminado en el despilfarro del erario público.

El procedimiento de contratación no puede ser improvisado, porque el contrato no puede ser el fruto de la discrecionalidad de la administración, sino el resultado de un trámite reglado, donde se imponen requisitos de conformación del mismo y en esa medida nace la obligación de establecer normas que requieran todo el procedimiento administrativo de contratación. Si la administración no hace una correcta planeación del contrato, los resultados pueden ser perjudiciales para la misma y para el contratista; puesto que, los estudios y actuaciones previas, permitirán una adecuada ejecución del objeto pactado.

El principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación, que como pilar de la actividad negocial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración, si el funcionario llama a actuar a nombre de la administración se presume que esa decisión cuenta con respaldo técnico, financiero y administrativo que lo justifica.

La administración en el ejercicio de celebrar contratos y convenios está habilitando la participación de los particulares en el cumplimiento de los deberes del Estado, y en esa medida ha fijado parámetros precisos para que al momento de seleccionar ese aliado se haga con la mayor certeza que se va a contar con el que ofrece mejores ventajas a la entidad, lo que redundará en beneficio del interés general. Dentro las diversas alternativas que brinda la legislación colombiana en la selección de los particulares para la contratación, ya sea de manera directa o a través de licitación o concurso públicos, la administración está obligada a respetar principios que rigen la contratación estatal y, especialmente, ciertos criterios de selección objetiva a la hora de escoger el contratista al que se le adjudicará el contrato. Respecto a la contratación directa, es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción del contrato, análisis en el cual se deberán examinar factores tales como experiencia, equipos, capacidad económica, precios, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad que contrata, estos son algunos de los argumentos expuestos por el Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta lo expuesto por la administración en su respuesta, no se desvirtúa la observación, motivo por el cual confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 12 (H12 D9 F1) Convenio interadministrativo 228 de 2015. Presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Constitución Política de Colombia

"Artículo 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones"

"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."

Convenio interadministrativo 228 de 2015

***"CLAUSULA SEGUNDA.- COMPROSMISOS DE LAS PARTES: a. COMPROMISOS GENERALES DEL MINISTERIO**: **1.** Aportar los recursos financieros para la ejecución de las actividades propias del convenio, de acuerdo al presupuesto establecido en los estudios previos, **2** hacer el seguimiento al desarrollo de las actividades inherentes a la ejecución del convenio, a través del supervisor del convenio. **3**. Aprobar el plan Operativo con sus actividades específicas. **4.** Autorizar los desembolsos según se defina en el convenio. **5.** Conceptuar y aprobar los informes y documentos técnicos presentados por el **INSTITUTO**. **6**. Participar en las reuniones de coordinación para evaluar los avances en las actividades en las actividades del convenio y para dar los lineamientos necesarios en desarrollo del mismo. **7.** Prestar apoyo técnico y logístico que se requiera en el desarrollo del convenio dentro de los términos del mismo **8.** Facilitar la información y demás que se requiera para el desarrollo del convenio. **9.** Participar en los diferentes escenarios y actividades en el marco del convenio. **10.** Las demás que se deriven de la Naturaleza del Convenio. **B. COMPROMISOS ESPECÏFICOS DEL MINISTERIO**: **1.** Entregar al **INSTITUTO** la información que se encuentre a su disposición y sea pertinente para la ejecución del convenio. **2.** Brindar el soporte institucional al INSTITUTO a través de: i). Comunicaciones con las entidades locales y convocatorias a los talleres y reuniones que tengan relación con el convenio y ii) Acompañamiento a las actividades del convenio **3.** Brindar el acompañamiento técnico a la realización del convenio. **4.** Conceptuar y aprobar los informes y documentos técnicos presentados por el **INSTITUTO**. **5.** Construir con el IIAP el Plan Operativo para la formulación del Plan Integral de Cambio Climático del departamento del Chocó. **6.** Aportarlos elementos técnicos que deberán ser tenidos en cuenta para la elaboración del Plan Integral de Cambio Climático del Chocó. **7.** Realizar un taller con el IIAP para la presentación de los resultados y participar en el taller de socialización que se realice en el Chocó **C. COMPROMISOS GENERALES DEL INSTITUTO**: **1.** Aportar la contrapartida para la ejecución de las actividades propias del convenio, de acuerdo al presupuesto establecido en estos estudios previos y la carta de intención de la entidad. **2.** Formular en conjunto con el MADS el Plan Operativo detallado para la ejecución del convenio, el cual debe contener el plan de adquisición de los recursos del convenio y el cronograma de actividades. **3.** Presentar los informes técnicos y documentos del **MINISTERIO** en el marco en desarrollo del Convenio dentro de los plazos convenios. **4.** Reportar al supervisor del **MINISTERIO** de manera inmediata cualquier novedad o anomalía que afecte la ejecución del convenio. Esta información debe incluirse en los informes técnicos presentados por el **INSTITUTO** o cuando así se*

requiera por el supervisor del ***MINISTERIO. 5.*** *Conformar y disponer en forma permanente de un equipo profesional y técnico idóneo y suficiente, que atienda el cumplimiento de los compromisos del convenio. En caso de cambio del equipo profesional contratado para la ejecución del convenio, el instituto debe garantizar que el nuevo personal posea igual o mayor idoneidad y experiencia específica que el inicialmente contratado…"*

Durante la vigencia 2015 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible celebró el convenio interadministrativo 228 de 2015 con Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann" cuyo objeto es "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS y el INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PACIFICO JOHN VON NEUMANN - IIAP para generar lineamientos técnicos que deban ser contemplados en el Plan de Cambio Climático del Departamento de Chocó."

De acuerdo a lo evidenciado en el contrato se pudo establecer, que el Director del IIAP estableció una bonificación de dos millones de pesos con cargo al convenio, para una funcionaria que presta servicios al Instituto mediante contrato laboral, aunado a lo anterior no es posible establecer la relación entre el perfil requerido, el de la funcionaria y las funciones a desempeñar, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Descripción del equipo técnico y administrativo del proyecto

Cargo	Nombre	Perfil requerido	Perfil de la persona	Funciones
Técnico de Apoyo	Funcionaria IIAP	Título técnico o profesional de ingeniería. Administración, ciencias económicas, sociales o naturales y/o ambientales. Con título de posgrado en la modalidad de especialización o Maestría en Ciencias ambientales y/o sociales y/o energía y/o forestal y/o agricultura. Con experiencia.	Abogada, especialista en derecho ambiental y en Gerencia de Recursos naturales, con estudios en derecho administrativo y candidata a magíster en gobierno y políticas públicas, con más de 10 años de experiencia y conocimientos en temas de derecho de seguros y derecho de de petróleosmanejo de temas ambientales, especialmente en la normatividad ambiental vigente, estructura y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y demás entidades del Estado, así como la normatividad relacionada con temas étnicos y socioculturales	Participar y apoyar activamente en los procesos donde se requiera la realización de actividades de campo para el levantamiento de información primaria relacionada con aspectos biológico, ambientales y climáticos de la zona, además del desarrollo de las actividades establecidas en sus terminos de referencia

Fuente: Adaptado contrato 228 de 2015.

Conforme con lo evidenciado en el contrato, no fue posible por parte de ésta comisión establecer el origen reglamentario o legal de la citada bonificación con cargo a dineros públicos, cuyo marco reglamentario es el propio de los contratos estatales destinado a cumplir el objeto contractual y no el de los contratos laborales en el cual se origina la citada bonificación.

Además vale aclarar que la naturaleza propia de los convenios interadministrativos difiere significativamente de los contratos que normalmente suscribe la

administración, pues lo que se busca es que las entidades públicas aporten dinero así como sus capacidades técnicas para la consecución de los fines estatales y no propiamente el ánimo de lucro, lo cual no aparece manifiesto en el presente convenio además porque los aportes del IIAP son solo 30.000.000 en especie, sobre la inversión del MADS que aporta $490.000.000 (puesto que el IIAP incluye dentro de los costos, gastos propios de su planta de personal los cuales ya se encuentran cubiertos en su respectivo presupuesto). También es necesario aclarar que el IIAP termina celebrando contratos de prestación de servicios en el desarrollo del citado convenio por lo tanto no es posible establecer que nos encontramos en presencia de un convenio interadministrativo.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de $12.750.000 doce millones setecientos cincuenta mil pesos.

Respuesta entidad

"Para dar respuesta a la observación, i) en primer lugar, nos referiremos al régimen de la bonificación de dos millones de pesos con cargo al convenio, para una funcionaria que presta servicios al Instituto mediante contrato laboral, (IIAP) (ii) en segundo lugar, abordaremos la relación entre el perfil requerido, el de la funcionaria y las funciones a desempeñar y (iii) y en tercer lugar analizaremos la naturaleza delos convenios interadministrativos, el régimen de aportes, y la contratación de prestación de servicios.

i) Régimen de Bonificación
De acuerdo con lo expuesto por la Contraloría, este ministerio debe hacer alusión a que, mediante el artículo 21 de la Ley 99 de 1993, se crea el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann" (IIAP), vinculado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, el cual se organizó como corporación civil o persona jurídica sin ánimo de lucro, de carácter público, y sometido a un régimen jurídico de derecho privado, de conformidad con la Ley 29 de 1990 y el Decreto 393 de 1991.

Partiendo de lo anterior, el instituto de conformidad con el literal e) del artículo 29 de sus estatutos institucionales[2], decidió a partir del 13 de junio de 2013, incluir como parte del programa de estímulos e incentivos del talento humano, reconocer bonificación salarial a aquellos empleados que se vinculen en el desarrollo de convenios y proyectos en calidad de coordinadores de convenios, coordinadores de proyectos y participantes, previa designación del director General, con actividades que se encuentren por fuera del marco de sus funciones asignadas en la planta de personal institucional, lo cual, mediante el

---

[2] Los Estatutos institucionales en su artículo 29, literal e) establece
Artículo 29. Funciones de la Junta Directiva. Son funciones de la Junta directiva, Las siguientes:
...
e) Adoptar la estructura orgánica del Instituto y la planta de personal. Los incentivos y bonificaciones salariales a que haya lugar, decidir sobre la vinculación y remuneración del Director y establecer los criterios para la contratación del personal.

artículo 1 del Acuerdo No. 003 del 13 de junio de 2013, se estableció de la siguiente forma:

DESIGNACIÓN	*VALOR BONIFICACIÓN*
Coordinador de convenio	*$ 3.000.000*
Coordinador de proyecto	*$ 2.500.000*
Participación en proyectos y convenios	*$ 2.000.000*

Teniendo en cuenta lo expuesto, el artículo 2 del acuerdo en comento, señala que, "Las bonificaciones se otorgarán a los empleados del IIAP, que previa a la designación del Director General, participen en las calidades indicadas en el anterior artículo y se otorgará de forma mensual durante el tiempo que se indique en la designación y dentro del periodo de ejecución del convenio y/o proyecto."

Adicionalmente, la Junta Directiva acordó como parte integral del Acuerdo No. 003 del 13 de junio de 2013, el "Manual para la aplicación del acuerdo de Junta Directiva del Instituto de investigaciones Ambientales del Pacifico, para la bonificación del personal de planta que participa en proyectos cofinanciados por otras entidades u organismos.", que reseña lo siguiente:

"PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS:

Los recursos económicos con los que se cancelarán las bonificaciones provendrán exclusivamente de los aportes que a través de donaciones, convenios o contratos para una finalidad específica, realice cualquier entidad u organismo que decida escoger al instituto de Investigaciones Ambientales del pacífico como su consultor, contratista, beneficiario o aliado estratégico.

En ningún caso las bonificaciones se pagarán con recursos propios del IIAP.

Por lo que, este ministerio persigue la finalidad que ostentan los convenios interadministrativos, conforme con los artículos 95 de la Ley 489 de 1998 y 209 de la Constitución Política de Colombia, y a su vez, acogiendo las reglas propias de la planeación y el presupuesto público, y los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, entre otros."
(...)
"...Respecto a lo anterior, se debe aclarar que, los convenios interadministrativos son un instrumento para que las entidades públicas puedan aunar esfuerzos de cualquier índole (técnicos-administrativos-financieros)[3], como ya enunció. Sin embargo, como están encaminados a ejecutar actividades de manera armónica, porque individualmente no se encuentran en capacidad de cumplir con el fin expuesto, es potestativo de las entidades y acorde con el convenio interadministrativo, celebrar contratos de prestación de servicios de conformidad con la Ley 489 de 1998, ni el Decreto 1510 de 2013.

---

[3] Sentencia C- 671 de 2015; Corte Constitucional; Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos.

Adicionalmente, el marco normativo existente al momento de la celebración o suscripción del convenio en comento, no define o limita de forma taxativa los aportes o contrapartidas a otorgar por las entidades públicas (MADS y IIAP), para celebrar o suscribir el convenio interadministrativo..."

Análisis respuesta

Analizada la respuesta dada por la entidad, no es viable establecer el pago de la citada bonificación con cargo a los recursos del MADS, pues como lo indica la entidad la facultad de establecerla radica en cabeza del IIAP. Es decir, que el IIAP -cuya naturaleza jurídica fue expuesta en la respuesta-, pueda establecer el uso de recursos del MADS para el pago de la citada bonificación la cual estaría enmarcada en el régimen definido en el código sustantivo del trabajo no podría pagarse con cargo a los recursos del citado convenio, puesto que la reglamentación que posea el IIAP no podría ser vinculante para el Ministerio o entidades públicas.

Respecto a lo afirmado por parte de la entidad considera esta comisión que no se está en presencia de un convenio interadministrativo independiente de la denominación que las partes le hayan dado al mismo, pues dentro de las obligaciones del mismo se establecen productos y servicios a entregar por parte del IIAP que deben ser recibidos por el Ministerio para la toma de decisiones por parte de éste.

Tampoco se comparte la posición del MADS que por ser un convenio interadministrativo, se tiene la potestad de suscribir por parte del ejecutor contratos de prestación de servicios a su discrecionalidad, puesto que si es el Ministerio quien los celebra deberían enmarcarse dentro del régimen de contratación pública, pero si son realizados por el IIAP el régimen de los mismos es de derecho privado. Además es un supuesto que al celebrar el citado convenio el IIAP debería contar con la capacidad técnica.

De acuerdo con lo anterior el hallazgo se confirma con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Hallazgo 13 (H13 IP1) Convenio Asociación 380 de 2016. Indagación Preliminar

Constitución Política de Colombia

"Artículo 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones"

"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."

Sentencia C- 671 de 1999

"La autorización que en su inciso primero se otorga a entidades estatales para que con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución pueden celebrar convenios de asociación con personas jurídicas de derecho privado o participen en la creación de personas jurídicas de este carácter para desarrollar actividades propias de "los cometidos y funciones" que la ley asigna a las entidades estatales, no vulnera en nada la Carta Política, por cuanto se trata simplemente de un instrumento que el legislador autoriza utilizar para el beneficio colectivo, es decir, en interés general y, en todo caso, con acatamiento a los principios que rigen la actividad administrativa del Estado. Si el legislador autoriza la asociación de entidades estatales con personas jurídicas particulares con las finalidades ya mencionadas, estableció, en defensa de la transparencia del manejo de los dineros públicos, que los convenios de asociación a que se hace referencia serán celebrados "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política", lo que significa que no podrá, en ningún caso pretextarse la celebración de los mismos para otorgar o decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, de una parte; y, de otra, el acatamiento a la disposición constitucional mencionada, impone la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pero "con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo", tal cual lo ordena el citado artículo 355 de la Carta Política." [4]

Sentencia C – 543 de 2001

"el ámbito propio del artículo 355, en sus dos incisos, el primero en cuanto prohíbe explícitamente las donaciones y auxilios y el segundo que permite la celebración de contratos para el cumplimiento de actividades de interés público, acordes con los planes de desarrollo, con personas jurídicas privadas, sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, es el de la acción benéfica del Estado, de las actividades de fomento que dentro de un Estado social de Derecho corresponden como función propia, insoslayable, de la organización estatal. Se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas."[5]

Durante la vigencia 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribió el convenio de asociación 380 de 2016 cuyo objeto es *"Aunar esfuerzos*

---

[4] Sentencia C-671 de 1999, Corte Constitucional M.P. Alfredo Beltrán Sierra
[5] Sentencia C -543 de 2001, Corte Constitucional M.P. Álvaro Tafur Galvis

técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS y la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS) con el fin de generar escenarios apropiados de participación ciudadana y estrategias encaminadas al ordenamiento ambiental del territorio, la prevención y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar y la conservación, manejo y uso sostenible de la biodiversidad costera, marina y de recursos acuáticos del país." Por valor de $1.356.821.444.

Analizado el mismo se pudo evidenciar que se presentan inconsistencias de información respecto de los soportes en el contrato, así como diferencias entre los gastos inicialmente establecidos y los finalmente ejecutados. Dado que la totalidad de los soportes no se encuentran en el MADS, (facturas, contratos de prestación de servicios suscritos por ASOCARS, gastos de viaje, viáticos, entre otros) se solicitará abrir una indagación preliminar para verificar los soportes en la entidad ejecutora para establecer el valor real ejecutado en el convenio.

Respuesta entidad

" Respecto a los comentarios manifestados por la Contraloría se puede mencionar que sí se presentan diferencias entre los gastos establecidos previamente en el plan operativo y los ejecutados, toda vez que durante la ejecución se realizó una reclasificación presupuestal teniendo en cuenta las necesidades mismas de la ejecución de acuerdo a lo consignado en las actas de comité del 16 de junio de 2016, 30 de agosto de 2016 y 13 de octubre de 2016 (documentos anexos), determinando que el presupuesto final estuvo asignado de la siguiente manera para dar cumplimiento del objeto del convenio:

ITEM	Inicial	Modificado 13 de octubre 2016	Ejecutado
Honorarios	$194.400.000	$145.925.000	$145.925.000
Logística talleres	$678.356.636	$719.537.852	$689.287.140
Gastos de viaje y movilizaciones	$197.488.770	$204.782.554	$204.782.554
Total	**$1.070.245.406**	**$1.070.245.406**	**1.039.994.694**

Respecto a la indagación preliminar a llevarse a cabo, el Ministerio y Asocars estarán prestos a atenderla en su momento la visita, sin embargo se anexa cuadro en Excel con la justificación por cada uno de los ítems.

De acuerdo con el cuadro anterior, a pesar de no evidenciarse en algunas filas observación por parte de la Contraloría, la supervisión hace relación y justificación a cada uno de los ítems de acuerdo con las actividades del convenio, que permitieron dar cumplimiento a la entrega de los productos que se encuentran en el expediente contractual."

Análisis respuesta

Analizada la respuesta del Ministerio se realizará la correspondiente Indagación preliminar, para determinar los gastos ejecutados en el presente convenio y la justificación de los mismos, a pesar de que la Entidad justificó cada uno de los ítems de acuerdo con las actividades del convenio, es necesario determinar la coherencia del gasto con el objeto convenido y los pagos realizados por contratación de prestación de servicios, soportes que se encuentran en Asocars.

Hallazgo 14 (H14 D10) Contratos de Prestación de Servicios. Presunta incidencia disciplinaria.

Ley 80 de 1993 señala: "*ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*

3o. Contrato de Prestación de Servicios.
Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.
En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable."[6]

Ley 1150 de 2007:

"*ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*
4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente 0078 procederá en los siguientes casos:
h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;.."

Consejo de Estado:

"*...La Sala ha recalcado que "...la contratación directa hace más flexible el procedimiento de elección y le da posibilidad a la Administración de que el trayecto de análisis de propuestas sea más ágil...." y que "dicho proceder excepcional surgió como mecanismo para evitar que la administración, en casos expresamente determinados, como cuando la*

---

[6] Apartes subrayados condicionalmente exequibles Sentencia C-132-97 de marzo de 1997

cuantía era mínima, o por urgencia manifiesta o por la misma naturaleza del negocio o de los bines [sic] que se pretendían adquirir, estuviera obligada a someterse a procedimientos largos y dispendiosos y que por el contrario pudiera elegir al contratista rápidamente y satisfacer de manera pronta necesidades apremiantes..." [31]
Por lo tanto, la contratación directa es un procedimiento reglado excepcional y de aplicación e interpretación restrictiva, al cual pueden acudir las entidades públicas para celebrar contratos, en determinados eventos tipificados en la ley, en una forma más rápida, sencilla y expedita para la adquisición de bienes y servicios que por su cuantía, naturaleza o urgencia manifiesta, no precisa ni requiere de los formalismos y múltiples etapas y términos previstos para la licitación pública, aun cuando debe cumplir los principios que rigen la contratación pública..."[7]

Corte Constitucional

"...CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-Prohibición de celebración para ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución.
"La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos..."[8]

De igual forma, en las Circulares Conjuntas 005 y 006 del 23 de noviembre de 2011 del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo de la Función Pública, informan que es prioridad del gobierno nacional promover la formalización laboral, para lo cual las entidades públicas deben observar las normas, los convenios, los principios y los postulados que orientan el trabajo decente, lo cual impone el deber de evitar la celebración de contratos de prestación de servicios, que en la práctica puedan dar lugar a la configuración de contratos de trabajo realidad.
El número de contratos de prestación de servicios suscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible durante la vigencia 2016 corresponde a 463 de 597 contratos suscritos, es decir el 77, 72% de la contratación[9].

---

[7] Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera ., Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007)
[8] Sentencia C-614/09, M.P Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, Septiembre 2 de 2009
[9] Los valores son aproximados puesto que se incluyeron algunos contratos que fueron objeto de cesión y otros cuyo objeto no es prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Mediante éste tipo de contratos se adelantan tareas propias de función de la Entidad, por períodos prolongados y sucesivos en ocasiones.

Situación que se puede observar en los contratos de prestación de servicios, previamente entregados a la comisión de la CGR en donde se reseñan dentro de la experiencia de los contratistas los contratos suscritos previamente con la Entidad, se puede observar que se ha convertido una modalidad de contratación excepcional en una regla, a modo de referencia citamos algunos contratos:

Número de Contrato	Clase de Contrato	Objeto	Contratista
Contrato 278 de 2014	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para consolidar las actividades tendientes a la intrumentalización, implementación y ajuste de la Política Forestal (Plan Nacional de Desarrollo Forestal) a nivel regional, generando procesos diferenciales acordes con las particularidades y contextos regionales, para el Chocó Biográfico, con énfasis en el Departamento del Chocó.	Jafet Bejarano
Contrato 233 de 2015	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para fortalecer los procesos de consolidación de la Política Forestal (Plan Nacional de Desarrollo Forestal) a nivel regional, con base en enfoques diferenciales y contextos regionales , para el departamento del Chocó	Jafet Bejarano
Contrato 219 de 2016	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para la consolidación de la Mesa Forestal Departamentaldel Chocó y como enlace para la implementación en la región Pacífico del Proyecto de Consolidación de la Gobernanza Forestal en Colombia.	Jafet Bejarano
Contrato 298 de 2013	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para la evaluación y el seguimiento a las solicitudes de levantamiento de veda y aportar insumos técnicos para la declaratoria y actualización de vedas nacionales y regionales de especies de flora silvestre.	Tania Rocio Dspina Delgado
Contrato 134 de 2014	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para realizar la revisión y/o evaluación y el seguimiento a las solicitudes de levantamiento de veda y aportar insumos técnicos que permitan la elaboración de una propuesta de lineamientos técnicos para la asignación de compensaciones en el marco de trámite de levantamiento de vedas	Tania Rocio Dspina Delgado
Contrato 145 de 2015	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para realizar la evaluación y el seguimiento a las solicitudes de levantamiento de veda de especies de flora silvestre.	Tania Rocio Dspina Delgado
Contrato 078 de 2016	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para la evaluación y el seguimiento a las solicitudes de levantamiento de veda de especies de flora silvestre.	Tania Rocio Ospina Delgado
Contrato 317 de 2013	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para la evaluación y el seguimiento a las solicitudes de levantamiento de veda y aportar insumos técnicos para la declaratoria y actualización de vedas nacionales y regionales de especies de flora silvestre	Yesmin Mayerlly Villazmizar
Contrato 074 de 2014	Prestación de servicios	Biodiversidad y servicios ecosistémicos para la evaluación y seguimiento a las solicitudes de levantamiento de veda de especies de flora silvestre y aportar insumos técnicos que permitan establecer de las compensaciones impuestas por el MADS en el marco del trámite.	Yesmin Mayerlly Villazmizar
Contrato 148 de 2015	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos para la evaluación y el seguimiento a las solicitudes de levantamiento de veda de especies de flora silvestre.	Yesmin Mayerlly Villazmizar
contrato 172 de 2016	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para la evaluación y el seguimiento a las solicitudes de levantamiento de veda de especies de flora silvestre	Yesmin Mayerlly Villazmizar

Por lo anterior considera ésta Comisión que de manera reiterada en el tiempo el MADS ha celebrado contratos de prestación de servicios que ejecutan funciones misionales de manera permanente y no transitoria, desnaturalizando la figura jurídica.

Respuesta entidad

"...En relación con esta observación es pertinente señalar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue reorganizado mediante el Decreto 3570 del 27 de septiembre del 2011 "por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el sector administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible" y su planta de personal fue establecida mediante el Decreto 3575 del 2011.

Para dar vía a dicha reorganización, previamente se elaboraron los respectivos estudios técnicos que incluían ente otros: las cargas laborales, el diseño y distribución de la planta de personal denominación de los empleos y el manual de funciones, que dieron como resultado el establecimiento de la planta de personal en 383 cargos. Esos cargos respondían a las funciones asignadas e identificadas en el Decreto de reorganización.

En relación con esta planta, desde el año 2012 el MADS ha venido solicitando al Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos para la realización del concurso de méritos para proveer las vacantes definitivas de los empleos que fueron creados por el Decreto 3575 del 2011 sin que, a la fecha, dichos recursos hayan sido asignados por dicha cartera. En efecto, los empleos están en la plataforma de la OPEC para que sean provistos de manera definitiva, pero seguimos sin contar con los recursos, a pesar de haberlo solicitado en las vigencias anteriores.

En este contexto, si no ha sido posible proveer los cargos ya aprobados por falta de recursos, sería aún menos viable iniciar algún proceso encaminado a la creación de una nueva planta o a su ampliación o, en su defecto, a la creación de una planta temporal porque para ello es indispensable contar con la viabilidad presupuestal desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el mensaje que hemos recibido es el de restricción presupuestal y no disponibilidad de recursos para gastos de funcionamiento."
(...)

Análisis respuesta

Analizada la respuesta de la entidad, se considera que la misma no desvirtúa el hallazgo ya que no se aportó documento que demuestre las diferentes solicitudes realizadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo sí se observó que el MADS ha suscrito contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de funciones misionales -así dichas funciones las haya asumido recientemente-, no podría decirse que las mismas tengan un carácter temporal sino que son permanentes razón por la cual el MADS debe seguir ejecutando dichas funciones a través de funcionarios o contratistas. De acuerdo con lo anterior se confirma como hallazgo con incidencia disciplinaria.

Hallazgo 15 (H15 D11 OI1) Convenios de Asociación. Presunta incidencia disciplinaria y otras incidencias DIAN.

Constitución Política de Colombia Artículo 355:

"Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia."

Ley 489 de 1998

"Artículo 96°.- Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.
Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes. (...)"

Sentencia C- 671 de 1999

"La autorización que en su inciso primero se otorga a entidades estatales para que con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución pueden celebrar convenios de asociación con personas jurídicas de derecho privado o participen en la creación de personas jurídicas de este carácter para desarrollar actividades propias de "los cometidos y funciones" que la ley asigna a las entidades estatales, no vulnera en nada la Carta Política, por cuanto se trata simplemente de un instrumento que el legislador autoriza utilizar para el beneficio colectivo, es decir, en interés general y, en todo caso, con acatamiento a los principios que rigen la actividad administrativa del Estado. Si el legislador autoriza la asociación de entidades estatales con personas jurídicas particulares con las finalidades ya mencionadas, estableció, en defensa de la transparencia del manejo de los dineros públicos, que los convenios de asociación a que se hace referencia serán celebrados "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política", lo que significa que no podrá, en ningún caso pretextarse la celebración de los mismos para otorgar o decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, de una parte; y, de otra, el acatamiento a la disposición constitucional mencionada, impone la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pero "con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo", tal cual lo ordena el citado artículo 355 de la Carta Política." [10]

---

[10] Sentencia C-671 de 1999, Corte Constitucional M.P. Alfredo Beltrán Sierra

Sentencia C – 543 de 2001

"el ámbito propio del artículo 355, en sus dos incisos, el primero en cuanto prohíbe explícitamente las donaciones y auxilios y el segundo que permite la celebración de contratos para el cumplimiento de actividades de interés público, acordes con los planes de desarrollo, con personas jurídicas privadas, sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, es el de la acción benéfica del Estado, de las actividades de fomento que dentro de un Estado social de Derecho corresponden como función propia, insoslayable, de la organización estatal. Se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas."[11]

Estatuto Tributario Decreto 624 de 1989

"Artículo 437-2. Agentes de retención en el impuesto sobre las ventas. Actuarán como agentes retenedores del impuesto sobre las ventas en la adquisición de bienes y servicios gravados:

1. Las siguientes entidades estatales:
La Nación, los departamentos, el distrito capital, y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y directas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles y en general los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos."

"Artículo 437-3. Responsabilidad por la retención. Los agentes de retención del impuesto sobre las ventas responderán por las sumas que estén obligados a retener. Las sanciones impuestas al agente por el incumplimiento de sus deberes serán de su exclusiva responsabilidad."

"Artículo 476. Servicios Excluidos del Impuesto sobre las Ventas. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios:

> *1. Los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, para la salud humana.*
>
> *2. El servicio de transporte público, terrestre, fluvial y marítimo de personas en el territorio nacional, y el de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Igualmente, se exceptúan el transporte de gas e hidrocarburos.*

---

[11] Sentencia C -543 de 2001, Corte Constitucional M.P. Álvaro Tafur Galvis

3. Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias por la administración de los fondos comunes, las comisiones recibidas por los comisionistas de bolsa por la administración de fondos de valores, las comisiones recibidas por las sociedades administradoras de inversión, el arrendamiento financiero (leasing), los servicios de administración de fondos del Estado y los servicios vinculados con la seguridad social de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de 1993. Así mismo están exceptuadas las comisiones pagadas por colocación de seguros de vida y las de títulos de capitalización."

Durante la vigencia 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible celebró el convenio de asociación 476 de 2014 con ONF Andina sucursal Colombia de ONF Internacional con el objeto de *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar acciones relacionadas con manejo forestal sostenible, prevención, control y vigilancia forestal en el marco de la Gobernanza Forestal y la implementación y divulgación del Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia".*

De igual manera en el año 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible celebró el convenio de Asociación 361 de 2016 con ONF Andina sucursal Colombia con el objeto de *"Aunar esfuerzos técnicos y administrativos para desarrollar las acciones de implementación del proyecto "Consolidación de la Gobernanza Forestal en Colombia", asociadas al fortalecimiento de capacidades de actores relacionados con el bosque"*

De acuerdo con los contratos señalados anteriormente es pertinente aclarar la naturaleza jurídica de la ONF Andina, la cual es una Sociedad por Acciones Simplificada y por lo tanto la misma no puede tener la categoría de Entidad Sin Ánimo de Lucro que corresponde a las asociaciones, fundaciones y corporaciones entre otros. Visto lo anterior considera ésta comisión que no es posible por parte del ministerio suscribir contratos de asociación (interadministrativos u otras denominaciones) con una sociedad pues desconocería el marco constitucional y legal siendo lo procedente acudir a otros procedimientos para la selección del contratista.
Se observó que en las respectivas facturas del contratista, así como en los pagos no aparece discriminado el IVA por lo cual no es posible determinar si se realizó el pago de dicho impuesto y si la entidad realizó la respectiva retención en los contratos en cita ya que los servicios de los contratos no se encuentran excluidos, no es posible establecer por parte de ésta comisión por qué no se realizó el recaudo del mismo.

Respuesta entidad

" Para dar respuesta a la observación, en primer lugar nos referiremos al contexto de la cooperación Francia – Colombia y los instrumentos que dieron origen a la suscripción de

los convenios objeto del hallazgo (i) a continuación expondremos el mandato recibido por la ONF (Oficina Nacional de Bosques), para que a través de ONF INTERNACIONAL y su sucursal ONF ANDINA, la misma pudiera suscribir los Convenios de Asociación en representación de la Office National des Forêts – ONF - (ii) seguiremos con la explicación de la evolución y logros obtenidos en materia de gobernanza gracias a esta alianza (iii) y finalmente abordaremos el régimen tributario en cuanto al Impuesto al Valor Agregado – IVA – para los aportes entregados en virtud de esta cooperación.

i) La Cooperación Francia – Colombia en materia de Gobernanza Forestal

En general, el marco contractual de la cooperación entre los gobiernos de Francia y Colombia seremonta a 1963 con la suscripción en Bogotá del "Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la Republica de Colombia y el Gobierno de la República Francesa" (Ver "Acuerdo de Cooperación" adjunto a esta respuesta).

En 2015, durante la visita oficial del presidente Juan Manuel Santos a su homólogo francés Francois Hollande se reafirmó la cooperación entre los estados de Francia y Colombia, para lo cual se expidió la "Declaración Conjunta del Presidente de la República Francesa y del Presidente de la República de Colombia, sobre el fortalecimiento de la alianza entre Francia y Colombia" (Declaración Conjunta) suscrita el 26 de enero de 2015 en Paris. En esta Declaración Conjunta los dos jefes de Estado acordaron dar un nuevo impulso la relación bilateral con el fin de consolidar y profundizar la alianza entre Francia y Colombia. (Ver la Declaración Conjunta adjunto a esta respuesta).

Con este fin, en el numeral 21 de la Declaración Conjunta, los Presidentes, se felicitaron por la Cooperación entre la Oficina Nacional Forestal, representada por su filial ONF Andina, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Colombiano sobre la gestión y el uso sostenible de las tierras forestales y anunciaron la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ONF Internacional, en representación de la Oficina Nacional de Bosques. El Convenio Marco de Cooperación se suscribió el 25 de junio de 2015 entre el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Director General de ONF, el primero en representación del gobierno colombiano y el segundo del gobierno francés. Dentro de los considerandos de este Convenio Marco se mencionan los antecedentes que permitieron realizar trabajos conjuntos a favor de la gobernanza forestal y del Pacto intersectorial por la madera legal en Colombia entre la ONF a través de la ONF Internacional y su sucursal ONF Andina y el MADS.

En el Artículo 3 del Convenio Marco de Cooperación se estableció que cualquier actividad de cooperación entre las partes se realizaría a través de acuerdos específicos de cooperación derivados del Convenio Marco y que ONF intervendría a través de ONF International y ONF Andina. (Ver el Convenio Marco de Cooperación adjunto a la presente comunicación).

Uno de esos acuerdos específicos de cooperación es el Convenio de Asociación 361 de 2016.

ii) El Convenio de Asociación suscrito con ONF

***ONF** es un Establecimiento Público del Estado Francés, creado por el Código Forestal de Francia, en su Título II: Office National des Forêts, Capítulo I: Disposiciones generales, articulo L121-1, de fecha 23 de diciembre de 1964, que cumple con las misiones de interés general que le sean confiadas por el Estado Francés. ONF, en aras de cooperar con otros países **constituyó a la ONF International**, mediante deliberación de la junta directiva de la ONF del 4 de julio de 1996 y decisión conjunta de aprobación fechada el 24 de abril de 1997, aprobada por el Ministro de Agricultura, de Alimentación y de Pesca y por el Ministro del Presupuesto; acta de constitución inscrita en la Secretaria del Tribunal de Comercio de Paris de fecha 5 de junio de 1997, bajo el número 009312 y publicada en el Periódico Diario Jurídico. ONF International, a su vez, estableció una **sucursal en Colombia denominada ONF ANDINA SUCURSAL COLOMBIANA DE ONF INTERNATIONAL** para la ejecución de las actividades en América Latina.*

El objeto de ONF INTERNATIONAL es realizar en el exterior o a favor de beneficiarios extranjeros directa o indirectamente cualquier misión de evaluación, estudio o asesoría, de capacitación, asistencia técnica o administrativa, relativa a la protección, a la gestión y aprovechamiento del medio ambiente, de los recursos y de los espacios naturales, particularmente forestales, entre otros establecidos en sus estatutos.

Desde esta óptica, el objeto de ONF Andina, sucursal colombiana de ONF INTERNATIONAL, es la ejecución, de cualquier misión de peritaje, estudio o asesoría, capacitación, asistencia técnica y administrativa relacionada con la protección, la administración y la mejora del medio ambiente, de los recursos naturales y de los espacios naturales, en especial bosques y selvas; así como cualquier poder para la administración de dichos espacios, entre otras establecidas en la escritura de establecimiento.

Como se señaló en el punto anterior, en el Convenio Marco de Cooperación se estableció que para la suscripción de los acuerdos específicos de cooperación derivados del Convenio Marco, ONF intervendría a través de ONF International y ONF Andina. Adicionalmente, en el documento de 7 de abril de 2015, expedido por la ONF Andina, se certifica: "Que ONF International estableció una sucursal en Colombia denominada ONF ANDINA SUCURSAL COLOMBIANA DE ONF INTERNATIONAL, para la ejecución de actividades en América Latina, según consta en escritura pública N° 1425 otorgada el día 24 de octubre de 2001, en la Notaria 16 de Bogotá. Esta sucursal tiene por objeto la ejecución en América Latina, directa o indirectamente, de cualquier misión, peritaje, estudio o asesoría, capacitación, asistencia técnica y administrativa relacionada con la protección, administración y mejora del medio ambiente, de los recursos naturales y de los espacios naturales..."

Análisis respuesta

Analizada la respuesta de la entidad, es pertinente aclarar que la observación no cuestiona los resultados del citado contrato ni mucho menos las calidades del contratista, lo que se cuestiona es la modalidad del contrato. Como se dijo inicialmente este tipo de contratos tiene la categoría de intuito personae -como son los celebrados por el Estado- pero además no es cualquier persona jurídica es una sin ánimo de lucro (a modo de ejemplo pueden ser fundaciones,

corporaciones o asociaciones entre otras), es decir que cualquier persona jurídica que tenga ánimo de lucro dentro de sus finalidades no podría celebrar convenios de asociación sino otro tipo de contrato puesto que es inherente a la naturaleza de los citados convenios que las personas jurídicas no tengan ánimo de lucro cosa que no es predicable de la ONF andina pues esta se encuentra constituida como una sociedad.

Ahora bien, respecto de la parte tributaria considera ésta Comisión que la DIAN debe pronunciarse respecto de dicho tema, puesto que se recibieron bienes y servicios que no se encuentran exentos del pago de IVA y además el contratista es responsable de dicho impuesto.

Por lo anterior se confirma el hallazgo con incidencia disciplinaria y será trasladado a la DIAN para lo de su competencia.

Hallazgo 16 (H16 D12) Cumplimiento cláusulas contractuales. Presunta incidencia disciplinaria.

Ley 80 de 1993 establece:

"Artículo 39°.- De la Forma del Contrato Estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles, y en general aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad."

La Ley 1474 de 2011 artículo 83 establece: *"(...) 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.*

(...) Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. (...)

-Cláusula sexta del contrato "FORMA DE PAGO" del contrato 408 de 2016:

***"1- Un PRIMER PAGO** por un valor equivalente al **veinte por ciento (20%)** del valor del contrato, a los diez (10) días de ejecución del mismo previo recibo a satisfacción por parte del supervisor del primer informe, según la descripción realizada en la Cláusula Octava del presente contrato (Informes y/o productos) y en el Anexo Técnico, el cual hace parte integral del presente contrato- **2- Un SEGUNDO PAGO** por un valor equivalente al **veinte por ciento (20%)** del valor del contrato, al finalizar el tercer (3) mes de ejecución del*

mismo, y previo recibo a satisfacción del segundo informe y del primer producto según la descripción realizada en la Cláusula Octava del presente contrato (Informes y/o productos) y en el Anexo Técnico, el cual hace parte integral del presente contrato- ***3- Un TERCER PAGO*** *por un valor equivalente al* ***veinte por ciento (20%)*** *del valor del contrato, al finalizar el cuarto (4) mes de ejecución del mismo, y previo recibo a satisfacción del segundo producto según la descripción realizada en la Cláusula Octava del presente contrato (Informes y/o productos) y en el Anexo Técnico, el cual hace parte integral del presente contrato.* ***4- Un CUARTO PAGO*** *por un valor equivalente al* ***veinte por ciento (20%)*** *del valor del contrato, al finalizar el quinto (5) mes de ejecución del mismo, y previo recibo a satisfacción del tercer producto según la descripción realizada en la Cláusula Octava del presente contrato (Informes y/o productos) y en el Anexo Técnico, el cual hace parte integral del presente contrato.* ***5- Un QUINTO PAGO*** *por un valor equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, el 29 de diciembre de 2016, previo recibo a satisfacción del cuarto producto según la descripción realizada en la Cláusula Octava del presente contrato (Informes y/o productos) y en el Anexo Técnico, el cual hace parte integral del presente contrato."*

El MADS suscribió el contrato de consultoría No.408 de 2016 con CAIA INGENERIA S.A.S, el 19 Julio de 2016, bajo la modalidad de concurso de Méritos que tiene por objeto *"Elaborar una propuesta técnica para el fortalecimiento de los instrumentos de seguimiento y control a emisiones contaminantes al aire y gases de efecto invernadero, generadas por fuentes fijas"*

Plazo del contrato: 31/12/2016
Fecha inicio del contrato: 26/07/2016
Valor del contrato $398.971.914

Con Memorando 32001273 del 26/07/2016 se designa como supervisor del contrato al Director de Asuntos ambientales Sectorial y Urbana.

Evaluada la ejecución del contrato se observó que no se dio cumplimento a lo pactado en la cláusula sexta del contrato "Forma de pago" para el segundo, tercero, cuarto y quinto pago, dado que fueron realizados durante el mes de diciembre de 2016 y no con la periodicidad establecida en el contrato así:

El primer Pago del 20%, Formato Recibo a Satisfacción e Informe periódico de supervisión de fecha 21/10/2016 por valor $79.794.383, factura de venta No, 1124 de fecha 31/08/2016, con el Plan de trabajo

El segundo Pago del 20%, Formato Recibo a Satisfacción e Informe periódico de supervisión de fecha 12/12/2016 por valor $79.794.383, factura No.1144 de fecha 07/12/2016

El Tercer Pago del 20%, Formato Recibo a Satisfacción e Informe Periódico de supervisión de fecha 16/12/2016 por valor $79.794.383, factura No.1151 de fecha 16/12/2016

El cuarto Pago del 20%, Formato Recibo a Satisfacción e Informe Periódico de supervisión de fecha 28/12/2016 por valor $79.794.383, factura No.1154 de fecha 22/12/2016

El quinto Pago del 20%, Formato Recibo a Satisfacción e Informe Periódico de supervisión de fecha /13/01/2017 por valor $79.794.383, factura No.1155 de fecha 23/12/2016

Tanto a la administración como al contratista les corresponde ajustarse a lo que pactaron (pacta sunt servanda), sin embargo, no se evidencia un otrosí modificando la entrega de los productos y por ende su forma de pago.

Por ser el contrato estatal en esencia solemne, las modificaciones al mismo deben contener las mismas solemnidades, es decir debe estar por escrito la modificación respecto del cumplimiento de las obligaciones (los informes y avances de manera pactada: al primer mes un informe, al segundo mes otro, etc.) así como el pago de las mismas.

Lo anterior se debe a la entrega de productos de forma extemporánea, incumpliendo lo pactado en la cláusula octava del contrato "Informes y Productos", no hay seguimiento oportuno técnico al cumplimiento del contrato, lo que ocasiona deficiencias en la supervisión, como quiera que se presentan fallas en el control y vigilancia de los contratos, que pueden incidir en la oportunidad y calidad de los productos, no se adoptan las medidas necesarias y oportunas en el desarrollo y ejecución del contrato en las condiciones técnicas, económicas y financieras.

Respuesta entidad

"(...) Es importante resaltar que la totalidad de las entregas de los productos e informes se realizaron de forma completa en términos de información y contenido dentro de los tiempos establecidos en la cláusula 8 del contrato de consultoría 408 de 2016 y que a diciembre 31de 2016, el Ministerio recibió a satisfacción todos los productos y tramitó todas las cuentas de cobro que en su oportunidad presentó el contratista como se evidencia en las copias de los radicados E1-2016-021295 del 11 de agosto de 2016, E1-2016-025485 del 26 de septiembre de 2016, E1-2016-026808 del 31 de octubre, E1-2016-080986 del 25 de noviembre, E1-2016-033343 del 22 de diciembre y E1-2016-031683 del 23 de diciembre y cuentas de cobro que reposan en el cuaderno administrativo del contrato.

Finalmente, con la finalidad de garantizar la idoneidad y calidad de todos los productos contractuales, las partes tramitaron las cuentas de cobro de aquellos productos que, adicional a contar con la información y contenidos técnicos previstos en el contrato y el anexo técnico, estuvieran consignados en documentos con altos criterios de calidad. En este sentido, los primeros productos estuvieron sometidos a un proceso de mejora enfocado en la redacción y estilo de los documentos, proceso que dadas la implementación de medidas correctivas, permitió durante la ejecución del contrato mejorar

significativamente los contenidos de los documentos entregados posteriormente, logrando así el cumplimiento del objetivo del contrato a través de documentos recibidos a satisfacción dentro del periodo contractual, con los niveles de calidad demandados por este Ministerio."

Análisis respuesta

La respuesta presentada por la entidad no desvirtúa el hallazgo por cuanto, si se tramitaron las cuentas de cobro en las fechas señaladas en la respuesta, estas no coindicen con los informes de supervisión y las facturas de cobro, que reposan en el expediente, por lo tanto el hallazgo se mantiene con incidencia disciplinaria.

Hallazgo 17 (H17) Ejecución Contrato 311 de 2015

La Ley 80 de 1993 establece en el *"Artículo 23º.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo."*

*"**Artículo 25º.-** Del Principio de Economía. (....) . En virtud de este principio:*
4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.
13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

***Artículo 26º.-** Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*
1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.
8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado."

El Decreto 3570 de 2011 establece en el *"**Artículo 22. Funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera.** Son funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera, las siguientes:*
(....)
22. Dirigir, controlar y garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios administrativos y logísticos en el Ministerio.

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

El MADS celebró el Contrato 311 del 30 de abril de 2015 con DOUGLAS TRADE S.A.S. (Subasta Inversa Electrónica) cuyo objeto es: *"El CONTRATISTA se compromete a prestar el Servicio de Operador Logístico, para realizar el acompañamiento profesional en la organización logística, incluido: la convocatoria, alquiler de auditorios, ayudas audiovisuales, servicios de apoyo logístico, personal de apoyo requerido para el desarrollo y ejecución de seminarios y/o actividades de capacitación, foros, talleres, y demás actividades que el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE deba realizar en las diferentes ciudades del país."* El valor inicial fue de $1.000.000.000 vigencia 2015, Reserva $91.366.686 para 2016 y se realizaron adiciones por valor total de $461.322.470 con vigencia 2016. El valor total con adiciones: $1.461.322.470.

Fecha de Inicio: 30/04/2015 hasta el 26/09/2016 con todas las prórrogas tuvo siete (7) otrosí.

Se observa que el propósito del objeto contratado en ocasiones no cumple con su finalidad, toda vez que en la celebración de los eventos programados y contratados por el MADS, la participación de los asistentes convocados es mínima, afectando su impacto frente a los resultados esperados, como sucede con el contrato 311 de 2015, a manera de ejemplo se cita:

CONTRATO 311 DE 2015					
EVENTO	**# FACTURA Y FECHA**	**VALOR TOTAL $**	**PARTICIPANTES CONVOCADOS**	**PARTICIPANTES ASISTENTES**	**OBSERVACIONES**
Encuentro MADS con las ONG el 11 de Junio, 100 participantes, directores del MADS y representantes de las ONG ambientales del país, en Bogotá el 11 de Junio	C-0203 del 09/07/2015	820.623	100		No hay control de asistencia ni certificación, hay una solicitud del MADS
Taller autoridades ambientales en el marco de la política de residuos peligrosos Profesionales de las Autoridades Ambientales, del 11, 12 de junio en Bogotá	C-0204 del 09/07/2015	4.063.488	50	45	No están completos los listados de asistencia la factura de la Compañía Continental Blue Doors AS, no especifica cuantos participantes
Segundo sesión de la mesa regional de la calidad de aire del dpto. del Valle de Magdalena el 26 de junio en Santa marta evento No.003-0006	C-0211 del 13/07/2015	2.668.000	30	13 lista, y 18 el recibido satisfacción	Se pagó 30 almuerzos y de acuerdo con las lista de asistentes fueron 13, el valor de cada almuerzo es de $30,000 en el formato de evaluación y recibido a satisfacción del evento informa que el No. de participantes es de 18

Segunda sesión de la mesa regional de la calidad del aire de dpto. del Valle del cauca evento el 12 de junio en Cali No.003-0003	C-0199 del 09/07/2015	2.057.032	30	22	
Mesa de trabajo de expertos para discusión técnica de la propuesta de manual para el diseño de los Planes de compensación por transformación y pérdida de Biodiversidad en Ecosistemas Terrestres, acuáticos continentales y marino -Costeros del 22 de Junio en Bogotá evento No,005 -003	C-0208 del 13/07/2015	2.038.608	20	11	Se pagó 20 almuerzos y de acuerdo con las lista de asistentes fueron 11, el valor de cada almuerzo es de $29,000 en el formato de evaluación y recibido a satisfacción del evento informa que el No. De participantes es de 15
Mesa Temática SIAC realizada en Bogotá, evento No.014-0012, el día 16 de julio	C-0224 del 28/07/2015	624.800	20	1	
Reunión de seguimiento a la ejecución del Plan de Acción de la agenda ambiental Interministerial suscrita por MT y el MADS evento No.003-0009., el 08 de julio	C-0222 del 28/07/2015	3.320.531	30	26	
Taller regional socialización normativa de olores ofensivos realizado en Bucaramanga, evento No.003-0010, el día 10 de Julio	C-0223 28/07/2015	2.065.279	80	40	
Taller regional socialización normativa de olores ofensivos, realizado en Medellín el día 24 de Julio	C-0255 del 01/09/2015	3.833.928	80	57	
Taller capacitación en conceptos técnicos y metodológicas para la implementación del Plan Nacional de Restauración y la Formulación de Proyectos de Restauración ecológica. Región Caribe en la ciudad de Santa Marta el día 16 de julio	C-0251 del 26/08/2015	3.722.344	30	20	
Capacitación a jueces sobre tráfico ilegal de especies silvestres, Bogotá el 24 de Julio de 2015	C-0242 del 20/08/2015	1.714.900	22	15	
taller formulación tercer informe nacional de Bioseguridad y medidas de emergencia involuntarias de OVM 28,29 y 30 de Julio de 2015	C-0262 del 03/09/2017	2.020.350	15	10	

Taller se realiza como parte del cumplimiento de la meta establecida PND relativo a implementación de los programas regionales de Negocios verdes y en cumplimiento del PA de ONS en donde se acompañan a las autoridades ambientales en la implementación de nodos o ventanilla de Negocios Verdes el 27 y 28 julio	C-0261 del 03/09/2015	4.843.440	20	17	
Encuentro regional de turismo de Naturaleza y Negocios verdes, taller de trabajo para socialización de PNNV lineamientos de turismo de naturaleza dentro de los nodos o ventanilla de Negocios Verdes y elaboración de una propuesta de hoja de ruta regionales para la promoción y apoyo al turismo de naturaleza en Tunja los días 29 y 30 de julio	C-0260 03/09/2015	3.497.926	40	33 el primer día, 16 el segundo día	
Encuentro regional de turismo de Naturaleza y Negocios verdes, taller de trabajo para definición de lineamientos de turismo de naturaleza en áreas de SIRAP y definición de pilotos regionales para la aplicación de criterios de Negocios Verdes los días 27 y 28 de julio	C-0257 01/09/2015	4.290.000	35	asistencia del segundo día no esta	
Tercera ronda de talleres regionales: Lineamientos técnicos para el desarrollo de la fase de diagnósticos en la elaboración y/o ajustes de Planes de Ordenación y manejo de cuencas hidrográficas _Pomcas. En Cartagena los días 13 y 14 de agosto de 2015	C-0291 del26/01/2015	8.287.000	45	33	
Taller programa cultural de agua y conflictos en Villavicencio el 13 de agosto de 2015	C-0293 del 25/09/2017	647.033	25	17	
Asistencia técnica metodología para la formulación, evaluación, seguimiento y actualización de los PGIRS en Ibagué el 12 de agosto	C-0278 del 21/09/2015	1.974.500	50	46	

Mesa temática SIAC realizada en Bogotá el día 12 de agosto de 2015	C-0277 21/09/2015	1.537.320	20	13 en el listado de asistencia	
Socialización de la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales establecidas en la Ley 2 de 1959 y socialización documento y acto administrativo que acoge la ruta de declaratoria de áreas protegidas en Santa Martha 14 de agosto	C-855 del 29/09/2015	730.567	18	4	
Acceso a recursos genéticos en Colombia realizado en Cali 1os días 20 y 21 de agosto de 2015	C-0299 del 07/10/2015	2.674.702	30	23	
Primer taller de recurso hídrico y cambio climático en Bogotá el 18 de agosto de 2015	C-0295 del 05/10/2015	1.918.070	20	15	
Seminario taller ampliado programa nacional de educación ambiental en Bogotá, los días 19 y 20 agosto	C-0296 del 05/10/2015	8.340.486	35	24 y 21 cada día	
Diálogos sectoriales con las corporaciones autónomas regionales. Planeación ambiental del sector minero energético y su articulación con el desarrollo sostenible en Ibagué el 20 de agosto	C-0298 del 07/10/2015	2.169.651	40	27	
Diálogos sectoriales con las corporaciones autónomas regionales. Planeación ambiental del sector minero energético y su articulación con el desarrollo sostenible en Villavicencio el 20 de agosto	C-0292 del 28/09/2015	1.538.441	40	24	
Capacitación a autoridades aeroportuarias sobre tráfico ilegal de especies silvestres en Medellín los días 25 y 26 de agosto	C-0306 del 20/10/2015	3.124.669	32	14	
Taller capacitación formalización ambiental de actividades de minería tradicional en Supia Caldas los días 27 y 28 de agosto	C-0329 del 19/11/2015	3.406.590	45	39	

Tercera ronda de talleres regionales: Lineamientos técnicos para el desarrollo de la fase de diagnósticos en la elaboración y/o ajustes de Planes de Ordenación y manejo de cuencas hidrográficas _Pomcas. En Bogotá los días 27 y 28 de agosto de 2015	C-0328 19/11/2015	8.543.936			No se evidencia de registro de planillas
MADS-MESA DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL (Secretaria General) en Bogotá, el 25 de mayo de 2015	C0-0185 del 28/06/2015	965.111	14	13	En la cuenta de cobro dice 15
Taller Regional Socialización normativa de olores ofensivos , de salud y agropecuarias, sector regulado, en Cali el 5 de junio	C-0194 del 01/07/2015	2.670.232	80	45	No se mejora el proceso de confirmación de asistencia, debido a que los listados de los asistentes, se contaba con la participación de 90 personas y se contó solo con la asistencia efectiva de la mitad de ellas. Aparece un listado de 14 invitados pero no está firmado porque fue una relación elaborada antes del evento. En el resumen de costos se relaciona el cobro para 80 refrigerios a A.M y P.M., y la factura es por 80 no por 45, en la factura del Hotel Torre de Cali Plaza, no se relaciona el número de personas.
Mesa temática SIAC Bogotá, con Club de Ingenieros, el 9 de Julio	C-0216 del 21/07/2015	737.600	25	21	El MADS dice: *"El operador cumplió con su labor, pero sería importante que pudieran facilitarles a la entidad más flexibilidad en el manejo de los eventos, dado que así nosotros planifiquemos la asistencia a los mismos, es muy complicado contar con el total de las personas invitadas. Esto con el propósito de optimizar de mejor manera los recursos de la entidad."* No hay solicitud del MADS

Capacitación a Fiscalía sobre tráfico ilegal de especies silvestres Bogotá, el 9 de julio de 2015	C-0214 del 21/07/2015	5.630.480	35	35 el primer día, y 25 el segundo día	Son dos días, participantes convocados y asistentes 35 el primer día y 25 el segundo día. Capacitar a Fiscales. Los listados no están completos, no está la solicitud, la cotización difiere un poco en los de servicio domicilio, transporte y menaje
Mesa Temática SIAC Bogotá, el 02 de julio de 2015 MADS e IDEAM	C-0219 del 2/07/2015	819.740	25	11	
Seminario acceso a recursos genéticos en Colombia el 18 de junio de 2015	C-0205 del 09/07/2015	1.638.178	40	35, y en el listado 27	
Talleres evaluación de propuesta de desdoblamiento de códigos arancelarios Bogotá, el 24 de julio de 2015	C-0231 del 31/07/2015	2.208.420	25	25, firman 14	
Taller nano seguridad el 23 de junio Bogotá	C-209 del 13/07/2015	3.968.862	35	35, No hay asistencia ni certificación	
Taller con los secretarios de ambiente de ciudades en Bogotá el 15 de julio	C-226 del 29/07/2015	3.767.332	30	20	
Socialización indc adaptación: Realizado en Bogotá el 31 de julio de 2015	C-0267 del 11/09/2015	2.541.560	70	38, y en el listado 37	
Taller de divulgación sobre avances de la mesa nacional de estufas mejoradas de la leña para la región ciudad Quibdó el 24 de julio de 2015	C-0252 del 26/08/2015	894.720	30	11	No hay listado de asistencia.
Taller de capacitación en la implementación y aplicación de la nueva normativa de gestión de vertimientos a cuerpos de agua superficiales y alcantarillado público y en el recurso de aguas residuales tratadas; Resolución 0631 de 2015 y 1207 de 2014, en Cali el 22 de julio de 2015	C-0246 del 20 /08/2015	1.461.213	50	17	

Taller de capacitación en la implementación y aplicación de la nueva normativa de gestión de vertimientos a cuerpos de agua superficiales y alcantarillado público y en el recurso de aguas residuales tratadas; Resolución 0631 de 2015 y 1207 de 2014, en Barranquilla el 28 de julio de 2015	C-0258 del 01/09/	818.400	50	3	En las observaciones del formato de evaluación y recibido a satisfacción de eventos dice: *"Los sectores productivos han asistido de forma masiva, pero el personal de las AAC no lo hace, generándose los problemas que son reiterados en la Región Caribe y expuestos por los usuarios. Se presentó confusión por el nombre del Hotel, por lo cual varios asistentes desistieron por la confusión de participar en el taller. Se confirmó previamente con las autoridades ambientales su participación, pero no asistieron, se invitó a entidades como los entes de control y autoridades portuarias, pero no asistieron."*
Taller de capacitación en la implementación y aplicación de la nueva normativa de gestión de vertimientos a cuerpos de agua superficiales y alcantarillado público y en el recurso de aguas residuales tratadas; Resolución 0631 de 2015 y 1207 de 2014, en Bogotá el 30 de julio de 2015	C-0266 del 11/09/2015	2.029.020	75	52	
Taller sectorial de sensibilización de innovación, dictado por el centro de innovación de MIN TIC en Bogotá el 30 de julio de 2015	C-0263 del 03/092015	1.817.882	50	35	De 3 cotizaciones, se escogió la cotización más alta con Hoteles Estelar Suite Jones.
Diálogos sectoriales con las CAR, Planeación Ambiental del sector Minero energético y su articulación con el desarrollo sostenible; realizado en Tunja el 31 de julio de 2015.	C-0265 del 11/09/2015	2.040.000	40	38	Hay una sola cotización.

Taller regional de socialización de lineamientos y criterios técnicos para la formulación de los planes de ordenamiento recurso hídrico, realizado los días 03 y 04 de agosto de 2015 en Bogotá en Bogotá	C-0271 del 11 de septiembre de 2015	5.163.928	36	36 en el certificado de evaluación y recibido a satisfacción, pero en planillas el primer día 31, y el segundo día 27	En el formato de evaluación en las observaciones dice: *"El operador logístico llegó los dos días a la hora que empezó el evento. Se suministró parcialmente el servicio de sonido el día 1 del evento a pesar de haberlo solicitado. El equipo portátil que se dispuso para el desarrollo del evento no cumple con la actualización de software, no se utilizó". En las sugerencias dice: "El operador logístico debe estar por lo menos una hora antes de realizar el evento con el fin de revisar con el organizador la logística solicitada. Prever todos los servicios solicitados por el Ministerio ya que se programa con un mes de anticipación".*
Taller programa cultura de agua; Realizado en Bogotá en Bogotá. Ciudad o Municipio: Cuenca del Río Tunjuelo, realizado en Bogotá el 01 de agosto de 2015.	C-0268 del 11/09/2015	2.805.220	30	25 y 20 firmaron	Se pagó por servicio domicilio $160.000 (No hay cotizaciones para el transporte).
Taller de planificación de acciones conjuntas de la agenda interministerial - Min Transporte en cuanto a prevención y control al tráfico ilegal de especies silvestres realizado en realizado el 18 de agosto de 2015 en Bogotá	C-0289 del 30/09/2015	863.768	15	15, firmaron 12	Los valores del hotel no coinciden con los de la cotización.
Tercera Ronda de Talleres Regionales: Lineamientos técnicos para el desarrollo de la fase de diagnóstico en la elaboración, y/o ajuste de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas-POMCAS. Realizado en Pereira el 18 de agosto de 2015	C-0290 del 05/10/2015	4.977.500	56	47	En el formato de evaluación en sugerencias dice: "Que el encargado de la logística por parte del Operador, esté pendiente para la entrega de saldos en la alimentación". Solo hay una cotización.
Taller programa cultura del agua, en Bogotá el 15 de agosto de 2015	C-0287 del 29/09/2015	2.577.960	30	27 y firman 24	
taller socialización resultados finales evaluación propuesta de caudal ambiental, en Bogotá el 14 de agosto de 2015	C-0286 del 29/09/2015	3.459.615	53	53 y 31 firman	

Última Taller de capacitación con miembros del consejo de cuenca del lago de tota, Aquitania, el 29 de julio de 2016	C-0855 del 08/08/2016	1.453.845	30	24	
Taller del Sistema de información del SIRH, realizados los días 19 y 20 de mayo de 2016	C-0685 20/06/2016	3.133.488	35	21 y 17 por cada día	
Taller de divulgación Plan Nacional de restauración en B/quilla días 16 y 17 de junio	C-0728 29/06/2016	2.716.028	20	14 y 13 según planillas por cada día	
Actualización Norma ISO 9901-20015 en Bogotá el 14 de Junio	C-0728 29/06/2016	4.047.920	50		No se evidencia Planilla de asistencia del evento
Sensibilización del modelo de seguridad de la Información en Bogotá, el 26 de mayo	C-0693 20/06/2016	445.520	30	21	
Taller Sistema de información SIRH; en B/quilla el 26 y 27 de mayo	C-0688 20/06/2016	1.042.898	30	17 y 16 cada día	

No se toman medidas efectivas que conduzcan al cumplimiento en la participación de los actores en los diferentes eventos, la entidad se limita solo a dejar observaciones en los informes de supervisión. No se toman acciones para dar cumplimiento a lo señalado en el estudio técnico.

Lo que causa inefectividad de los instrumentos de sensibilización, capacitación y retroalimentación para el desarrollo misional de la entidad, en la medida que el valor agregado generado no se consigue en su totalidad, no llega a todos los actores por su baja participación, lo cual puede afectar los resultados.

Respuesta entidad

"Si bien la entidad no desconoce la oportunidad de mejora para reforzar los procedimientos relacionados con la prestación de servicios de operador logístico; en atención al principio de economía, la Subdirección Administrativa y Financiera en cumplimiento de sus funciones, implementó por medio del Sistema Integrado de Calidad un procedimiento (P-A-GAD-007), una guía de eventos (Circular 8300-3- 13891), un formato de solicitud de servicios de operador logístico (F-A-GAD 15) y vinculó en el procedimiento el formato (F-E-SIG-005) de lista de asistencia; lo que permite evidenciar las medidas de control que la entidad ha tomado para administrar eficientemente los recursos asociados al servicio de operador logístico."
(...)
Por otra parte es importante mencionar que desborda los alcances del Ministerio asegurar la participación efectiva de los invitados a las actividades que se desarrollan con el apoyo del operador logístico y que, en todo caso, la coordinación entre la dependencias, el

operador y el enlace de la SAF hacen trabajo conjunto para prever y prevenir este tipo de situaciones; gestión evidenciada teniendo en cuenta que de la muestra referenciada por el ente de control, tan sólo el 4% del total de los eventos adelantados por el operador logístico tuvieron una participación menor al 50%.
Por tanto, la administración y en particular la SAF no han desentendido sus funciones ni han desconocido la toma de medidas que garanticen la economía y eficiencia en la ejecución del contrato de operador logístico."

Análisis respuesta

Si bien es cierto que la entidad cuenta con algunos controles acerca de la participación de los asistentes en los diferentes eventos, como son las planillas, esta no es suficiente, ni asegura su participación, por cuanto no son medidas oportunas y efectivas, lo que conlleva al pago de la totalidad de los bienes, aunque el número de asistentes no corresponde con ello, en contravía de la economía y eficiencia en la ejecución del contrato.

Se aclara que los ejemplos citados, corresponden a una muestra de facturas, por lo tanto, no se es dable concluir como lo dice la entidad que "*tan sólo el 4% del total de los eventos adelantados por el operador logístico tuvieron una participación menor al 50%.*", por cuanto no es sobre el universo.

Hallazgo 18 (H18 IP2) Racionalización del gasto contrato 311 DE 2015 Indagación Preliminar.

Los Decretos 1737 y 1738 de 1998 y el Decreto 2209 de octubre de 1998, emanados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, imparte políticas de austeridad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos; el Decreto 0984 del 14 de mayo del 2012, así como el Decreto 2209 de octubre 29 de 1998, por el cual se modifican los Decretos 1737 y 1738 en su artículo 5 modificó el artículo 11 del decreto 1737, establece:

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

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

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

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

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

La ley 1474 de 2011 o Estatuto anticorrupción, respecto de la supervisión e interventoría en el proceso de contratación establece:

"Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*
La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.
Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*
Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente."

El MADS celebró el Contrato 311 del 30 de abril de 2015 con DOUGLAS TRADE S.A.S. (Subasta Inversa Electrónica) cuyo objeto es: *"El CONTRATISTA se compromete a prestar el Servicio de Operador Logístico, para realizar el acompañamiento profesional en la organización logística, incluido: la convocatoria, alquiler de auditorios, ayudas audiovisuales, servicios de apoyo logístico, personal de apoyo requerido para el desarrollo y ejecución de seminarios y/o actividades de capacitación, foros, talleres, y demás actividades que el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE deba realizar en las diferentes ciudades del país."* El valor inicial fue de $1.000.000.000 vigencia 2015, Reserva $91.366.686 para 2016 y se realizaron adiciones por valor total de $461.322.470 con vigencia 2016. El valor total con adiciones: $1.461.322.470.

Fecha de Inicio: 30/04/2015 hasta el 26/09/2016 con todas las prórrogas tuvo siete (7) otrosí.

Se observa que el MADS ejecuta recursos a través del contrato 311 de 2015, no atendió lo estipulado en la normatividad existente respecto a la austeridad en el gasto público, pues se atendió con el contrato, almuerzos, desayunos,

refrigerios(domicilios solicitados), alquiler de equipos e instalaciones, y otras diligencias de tipo logístico, para actividades que son del diario laboral de las diferentes dependencias ejecutoras del Ministerio en cumplimiento de sus funciones, a manera de ejemplo se citan algunos casos:

EVENTO	FACTURA	VALOR ($)	OBSERVACIÓN
Evento No. 001-0001 Mesa de Directivos de Trabajo Directivos del ministerio, 17 Participantes 17	C-0177 28/05/2015, Carpeta 8	1.179.024	Seguimiento compromiso institucionales de cada una de las dependencias del MADS, Ministro, Directivos, Asesores del MADS
EVENTOS No.001-0002 Socialización ante medios, Exposición del Sr. Ministro A.D.S. del Plan Nacional de Desarrollo No. De participantes 25	C-0178 28/05/2015, Carpeta 8	195.772	Exposición del Sr. Madis del Plan Nacional de Desarrollo, participantes Ministro, Asesores y Periodistas.
Seguimiento compromisos Institucionales de cada una las dependencias del Ministerio el 16 de Junio en Bogotá , 23 participantes	C-0200 09/07/2015	762.097	Participantes, Ministro, Directivos, asesores del Ministro, Con memorando de Asesora Despacho Ministro informa que no fue posible del listado de asistencia por las personas convocadas

Fuente: Equipo Auditor, datos Contrato 311 de 2015

El suministro de alimentos y alojamiento, debería ser para seminarios, foros, talleres y demás eventos de capacitación para personal externo, no para actividades que desarrollan habitualmente en cumplimiento de sus funciones los empleados del Ministerio.

Lo anterior se contrapone a lo establecido en las normas de austeridad del gasto, las cuales establecen que el pago de los bienes y servicios descritos con anterioridad proceden exclusivamente dentro de las regulaciones vigentes en materia de cajas menores[12], con las cuales contaba el ministerio en la vigencia 2015 y 2016 (resolución 1509 de 2015 y resolución 0019 de 2016)[13], razón por la cual dichos gastos no podían realizarse con cargo al contrato 311 de 2015, por lo tanto se solicitará la apertura de una indagación preliminar para determinar la cuantía total que comprende los gastos cancelados en las dos vigencias por los conceptos descritos anteriormente. El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta entidad

"Para el cumplimiento de sus objetivos, como parte de la estrategia de la Entidad, se realizan actividades (mesas de trabajo, socializaciones, seguimiento a compromisos entre otras), encaminadas a garantizar el cumplimiento de dichos deberes de la Entidad, con la presencia de Directivos del Ministerio, delegados de otras sedes o regionales y personas jurídicas de otras partes del país. Lo cual implica jornadas extensas de trabajo, dado lo

[12]Decreto 2768 de 2012
[13]Por medio de las cuales se constituye y reglamenta el funcionamiento de caja menor

anterior el Ministro como líder y anfitrión de estas mesas de trabajo requiere el servicio del operador logístico dadas las necesidades de las anteriores y acorde al objeto del Contrato *"Prestar el servicio de Operador Logístico, para realizar el acompañamiento profesional en la organización logística, incluido la convocatoria, alquiler de auditorios, ayudas audiovisuales, servicios de apoyo logístico, personal de apoyo requerido para el desarrollo y ejecución de seminarios y/o actividades de capacitación, foros, talleres y demás actividades que el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE deba realizar en las diferentes ciudades del país"*

Análisis respuesta

La respuesta de la entidad no desvirtúa el hecho observado, no hace alusión a los gastos relacionados con la caja menor y el objeto del contrato, lo anterior se contrapone a lo establecido en las normas de austeridad del gasto, por lo se mantiene el hallazgo y se solicitará la apertura de indagación preliminar con el fin de revisar la totalidad de las facturas del contrato y determinar la viabilidad de dicho gasto a través del convenio.

3.1.2. Resultados

3.1.2.1. Objetivos Misionales

De acuerdo con la información suministrada por la entidad, se realizó seguimiento al Plan de Acción de las Direcciones de la Entidad y se evidenciaron los siguientes hallazgos:

<u>DIRECCION RECURSO HIDRICO</u>

Hallazgo 19 (H19) Conformación e implementación de los Consejos Ambientales Regionales de las Macrocuencas CARMAC.

El Decreto 1076 de 2015 señala con relación a los CARMAC, en el artículo 2.2.3.1.3.1. *"Del alcance. Son instancias de coordinación para:*

1. Participación en la formulación y seguimiento del Plan.
2. Recolección de información sobre el estado y tendencia de la base natural y de las actividades socioeconómicas presentes.
3. Promover la incorporación de los lineamientos y directrices que resulten de los Planes Estratégicos, en los instrumentos de planificación y planes de acción de las instituciones y sectores productivos presentes en la macrocuenca.
4. Promover acuerdos interinstitucionales e intersectoriales y acciones estratégicas sobre el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales

renovables y desarrollo sostenible de las actividades sociales y económicas que se desarrollan en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas."

"Atículo 2.2.3.1.2.3. Es competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible la formulación de los Planes Estratégicos; quien de manera participativa, con base en la información e insumos técnicos suministrados por las autoridades ambientales competentes, las entidades científicas adscritas y vinculadas de que trata el Título V de la Ley 99 de 1993.

Artículo 2.2.3.1.2.5. De la coordinación. El seguimiento a los Planes Estratégicos de las macrocuencas, se realizará a través del Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca de cada Área Hidrográfica.

Artículo 2.2.3.1.3.2. De la convocatoria. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convocará como mínimo a los siguientes actores a los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas en cada una de las Áreas Hidrográficas del país:

1. El Ministro o su(s) delegado(s) de los sectores representativos de la macrocuenca.
2. El Director o su delegado de las autoridades ambientales competentes de la respectiva macrocuenca.
3. El Gobernador o su delegado de los departamentos integrantes de la macrocuenca.
4. Los alcaldes de los municipios que integran la macrocuenca en cuya jurisdicción se desarrollen actividades productivas con incidencia a la escala de formulación de los Planes Estratégicos de Macrocuencas.
5. Un (1) representante de las Cámaras sectoriales que agrupan a los sectores que desarrollan actividades productivas con incidencia a la escala de formulación de los Planes Estratégicos de Macrocuencas.
6. Las demás que considere relevantes en cada caso particular.

Artículo 2.2.3.1.3.2. Parágrafo 1º. Los asistentes a los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas definirán su reglamento operativo en un término no mayor a tres (3) meses contados a partir de la primera sesión. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presidirá y llevará a cabo la Secretaría Administrativa y Técnica."

El MADS convocó a los actores clave identificados en los planes estratégicos de macrocuenca para la oficialización de los CARMAC, pero no constituyó ni aprobó mediante acto administrativo, la conformación de todos los participantes miembros de los mismos. La actividad desagregada en el Plan de Acción para el 2016 era implementar los Consejos de Macrocuenca.

Al respecto, la comisión de auditoría de la CGR solicitó a la administración la remisión de las Resoluciones correspondientes a la oficialización de los

constituyentes de los CARMAC, al requerimiento anterior el MADS responde: "(...) *Se requieren recursos económicos para la implementación de los PEM y la operación de los CARMAC y ajustes normativos y compromiso institucional para hacer posible los escenarios proyectados para cada macrocuenca.* (...) También anota el documento que *en la "CONVOCATORIA se presentan los actores que deben integrar el CARMAC de cada macrocuenca y actualmente se tiene en trámite la revisión y expedición de las resoluciones de conformación del CARMAC Magdalena Cauca, Caribe, Amazonas, Orinoco y Pacifico. (...) se presenta modelo de los documentos que se encuentran en trámite.*

Por lo anterior, la CGR evidenció que el MADS no ha conformado los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas CARMAC, pues no se han consolidado los Actos Administrativos correspondientes, los cuales según la Dirección de Recurso Hídrico son necesarios y vinculantes para la puesta en marcha de los CARMAC. Sólo existe un modelo de reglamento Operativo de los CARMAC el cual no presenta soporte de autoría, ni firmas ni fecha, documento remitido por la Dirección de Recurso Hídrico previa solicitud de la CGR.

Dado que, es el mismo CARMAC (Parágrafo 1 art 223.132 decreto 1076 de 2015) quien debe reunirse y elaborar su propio Reglamento Operativo y éste CARMAC aún no se ha constituido, no es posible la existencia del reglamento en comento, no obstante en los informes de cumplimiento del Plan de Acción 2016, el Ministerio reporta un avance del 100% para esta meta, que en opinión de la CGR no se ha cumplido. Es de anotar que sobre este aspecto la Dirección de recurso Hídrico del MADS aseguró "*De la puesta en marcha de los CARMAC: Se requiere del acto administrativo vinculante para la puesta en marcha del CARMAC.*" (...) Además dentro del documento de respuesta a solicitud de la CGR, se observa un párrafo que dice: "*Es de anotar que una vez entren en operación los CARMAC a través de los reglamentos operativos y la conformación de las mesas de trabajo, éstos deberán realizar el seguimiento a la implementación de los lineamientos estratégicos que como ya se mencionó, son de largo plazo".*

Lo anterior se debe a la falta de planeación y de asignación de recursos en la Dirección de Gestión Integral del Recuso Hídrico DGIRH del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS para avanzar en la Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico PNGIRH, dilación en el MADS de los procesos administrativos y jurídicos necesarios para la puesta en marcha de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca CARMAC, por lo tanto, la finalidad de la creación de los CARMAC en la política Hídrica que se menciona en el criterio, no ha podido llevarse a cabo.

La no conformación de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca y su implementación, retrasa e impide el desarrollo del Planes Estratégicos de Macrocuenca que son el marco para la formulación de los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas POMCA, debilita la incorporación de los lineamientos y

directrices que resulten de los Planes Estratégicos, en los instrumentos de planificación y planes de acción de las instituciones y sectores productivos presentes en la macrocuenca, limita la constitución de acuerdos interinstitucionales e intersectoriales y acciones estratégicas sobre el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y desarrollo sostenible de las actividades sociales y económicas que se desarrollan en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas, y por consecuencia dilata las acciones por ende complejas que conlleva la implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral de Recurso Hídrico - PNGIRH.

Respuesta entidad

"La sección 3 del Decreto 1076 de 2015 establece los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca, define el alcance y la convocatoria a conformar esta instancia. Tal como cita la contraloría, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1076 de 2015 El MADS convocó a los actores clave identificados en los planes estratégicos de macrocuenca para la conformación de los CARMAC tal como lo establece el artículo 2.2.3.1.3.2. Se debe tener en cuenta que un Decreto es un acto administrativo promulgado por el poder ejecutivo con contenido normativo reglamentario sin necesidad de ser sometida al órgano legislativo.
El Ministerio de Ambiente y Desarrollo ha realizado convocatorias para la conformación de los CARMAC de las 5 macrocuencas de acuerdo a los siguientes cuadros (se anexa. Observación 6. Convocatoria CARMAC), utilizando diferentes medios como Carta de invitación radicada a las diferentes entidades, envío por correo electrónico del radicado y llamadas telefónicas. Se anexa: bases de datos de actores y cartas de invitación escaneadas. (Ver anexo. Observación 6. Convocatoria CARMAC)
En el anexo – Observación 6. Memorias CARMAC se presenta la agenda para cada evento, las presentaciones realizadas en relación a la estructura del CARMAC una, listas de asistencia y en algunos casos los comunicados de prensa. La estructura presentada para cada Consejo es producto de los análisis realizados en la formulación del Plan Estratégico el cual permitió identificar los actores clave que por su impacto en la Macrocuenca deben ser incluidos en el Consejo Ambiental Regional, como se relaciona a continuación:
- Macrocuenca Magdalena Cauca: Documento "Informe Análisis Estratégico - Magdalena Cauca Versión I" Pág. 151 a 256 se presentan los antecedentes del análisis estratégico y de actores clave para la conformación del CARMAC se anexa archivo digital
- Macrocuenca Caribe: "Informe Análisis Estratégico - Caribe Versión I" pág. 134 a 179 se presentan los antecedentes del análisis estratégico y de actores clave para la conformación del CARMAC se anexa archivo digital.
- Macrocuenca Amazonas: Documento "03. Producto_3_FASE_IV_MADS-SINCHI_VF_PDF" Pág. 256 a 274 se anexa archivo digital
- Macrocuenca Orinoco: Documento "Resumen Ejecutivo IAvH PEMO FASES III y IV FINAL" Pág. 93 a 97 se anexa archivo digital
- Macrocuenca Pacifico: Informe Final_PEMacroPacífico_12Mayo16 Pág. 498 a 516 se anexa archivo digital
El Ministerio de Ambiente en aras de fortalecer esta Instancia de coordinación interinstitucional e intersectorial de los actores presentes en el área hidrográfica o macrocuenca, y como una estrategia de implementación considero pertinente, expedir

una Resolución para precisar lo ya establecido en el Decreto 1076 de 2015. Que esta acción no invalida lo ya establecido en el dicho decreto sino por el contrario lo fortalece. A 31 diciembre de 2016 se habían convocado los cinco CARMAC cumpliendo con lo establecido en el Decreto 1076 de 2015."

Análisis respuesta

La CGR pudo evidenciar que el MADS convocó a los actores clave identificados en los planes estratégicos de macrocuenca para la oficialización de los CARMAC, pero no constituyó ni aprobó mediante acto administrativo, la conformación de todos los participantes miembros de los mismos. La actividad desagregada en el Plan de Acción para el 2016 era "implementar los Consejos de Macrocuenca."

En cuanto a que el decreto vale por sí mismo sin necesidad de acto administrativo, la Dirección de Recurso Hídrico del MADS en respuesta a la CGR manifestó: *Se requieren recursos económicos para la implementación de los PEM y la operación de los CARMAC y ajustes normativos y compromiso institucional para hacer posible los escenarios proyectados para cada macrocuenca.* (...).*los Actos Administrativos correspondientes, son necesarios y vinculantes para la puesta en marcha de los CARMAC.* (...) lo que contradice lo anotado en el texto de respuesta.

Además de lo anterior, las actividades de realizar las convocatorias a los actores clave, la elaboración de los Planes Estratégicos de Macrocuenca, señalados en la respuesta, no significa que se esté implementando los CARMAC sino que son acciones previas, que se realizaron para que una vez se encontraran desarrollados los temas y conformar legalmente los CARMAC, iniciar la implementación.

Sin embargo, hasta el momento la DGIRH no ha presentado los documentos demostrativos de los integrantes de los Consejos Ambientales Regionales de cada una de las 5 Macrocuencas, luego la meta del Plan de Acción y de SINERGIA no se cumplió. El hallazgo se confirma administrativo.

Hallazgo 20 (H20 D13) Contratación CARMACs. Presunta incidencia disciplinaria.

La Ley 80 de 1993 en el artículo 3 señala: *"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. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza*

el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

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."*

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 señala: "*La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista...*"

El parágrafo 1 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 que modificó el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 señala que es falta gravísima:

"No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento."

Se tuvo en cuenta las obligaciones establecidas en los contratos No 180 de 2016 y No 421 de 2016.

En cumplimiento de la actividad desagregada del Plan de Acción 1.1 *"Implementar los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas"* se suscribieron 4 contratos en los cuales se establecen obligaciones específicas que los contratistas deben cumplir, sin embargo se evidenció que en las obligaciones que no se cumplieron en su totalidad así:

<u>Contrato 180 de 2016</u>. por valor de $ 83.195.086 con adición de $ 7.251.804, para la prestación de servicios profesionales a la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para brindar soporte técnico en la actualización, integración y/o estructuración del Sistema de Información Geográfica de la Dirección relacionado con los procesos de planificación y administración del recurso hídrico, en el marco de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico. Fecha de terminación 31-12-2016. Evaluado el expediente contractual se observaron obligaciones no cumplidas así:

1- Desarrollar para la DGIRH del MADS desde el componente espacial y geográfico en la puesta en marcha, coordinación y seguimiento técnico de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca – CARMAC para las macrocuencas de Magdalena – Cauca, Caribe, Orinoco, Pacifico y Amazonas.

Resultados:

Como se observa en el objeto del contrato este apunta a la supervisión de otros contratos y a conformar la estructura del sistema de información geográfica. No obstante, dentro de las obligaciones está desarrollar para la DGIRH del MADS desde el componente espacial y geográfico en la puesta en marcha, coordinación y seguimiento técnico de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca – CARMAC para las macrocuencas de Magdalena – Cauca, Caribe, Orinoco, Pacifico y Amazonas.

Los resultados de esta obligación se enfocaron en la convocatoria y presentación de los Carmac Pacifico y Orinoco, elaboración de invitaciones para la conformación de los CARMAC y hacer las presentaciones de los CARMAC de una manera muy general. No se encuentran consolidados de memorias, actas, informes de seguimiento de los acuerdos gestionados y/o implementados de los lineamientos de los PEM, documento del Plan Operativo detallado de cada CARMAC con los avances consolidados, actas firmadas de las sesiones del CARMAC, actas y listados de asistencia a reuniones.

Es importante resaltar que este contrato se presentó a la comisión de por parte del MADS, como una actividad para la implementación de los CARMAC, pero el mismo se desarrolló para supervisar los contratos celebrados para la realización de los Planes estratégicos de las Macrocuencas (los cuales ya tenían su propia supervisión) así como para realizar trabajos de información geográfica, que más tarde servirán para las macrocuencas, pero no para la puesta en marcha, coordinación y seguimiento técnico de los Consejos Ambientales Regionales de las 5 Macrocuencas. En el último informe dice que se apoyó la convocatoria de los CARMAC Pacifico y Orinoco, se acompañó y participó en la presentación del CARMAC Orinoco llevado a cabo en la ciudad de Bogotá el 19 de diciembre de 2016, acciones que poco o nada tiene que ver con la implementación del CARMAC. En los demás informes la actividad no aparece registrada.

<u>Contrato No 421 del 22 de julio de 2016</u> por valor de $29.245.949, para prestar los servicios profesionales de asistencia técnica para la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, para apoyar al Ministerio en la conformación, convocatoria, operación y soporte de los de los cinco (5) Consejos Ambientales Regionales de las Macrocuencas (CARMAC) del país. 1/12/2016. Evaluado el expediente contractual se observaron obligaciones no cumplidas así:

1- Apoyar la elaboración y/o ajuste, así como la gestión para la aprobación y aplicación del reglamento de los CARMAC para cada macrocuenca.
2- Elaborar el Plan Operativo Detallado de cada CARMAC, el cual debe contener los requerimientos técnicos, financieros y logísticos a nivel de detalle que se requieren para la implementación de los PEM en el marco de los CARMAC; este deberá considerar los tiempos definidos en la estrategia de participación incluidos los requeridos para el desarrollo de la(s) consulta(s) previa(s) en caso de requerirse, así como su estrategia de seguimiento.
3- Apoyar a la Secretaría Técnica en la convocatoria, elaboración de Actas, elaboración de informes de seguimiento para la suscripción y desarrollo de los Acuerdos que implementen los Lineamientos definidos en los Planes Estratégicos de las Macrocuencas.
4- Apoyar la DGIRH del MADS en la generación de respuestas a consultas relacionadas con la gestión del recurso hídrico a nivel de área hidrográfica y específicamente en lo relacionado con los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca – CARMAC.
5- Apoyar la gestión del diseño y producción de las herramientas para la divulgación de la conformación y puesta en marcha de los CARMAC la cual deberá incluir como mínimo material impreso para todos los actores clave y paquetes de material divulgativo para la sensibilización de actores.
6- Apoyar la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico con la documentación de los temas que sean generados los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca – CARMAC, incluyendo la elaboración de carpetas, memorias y archivos asociados a la conformación del mismo.

Resultados

Frente a los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca se desarrolló muy poco. Como soportes se muestran presentaciones generales sobre reglamento del CARMAC, estructura del CARMAC, plan operativo del CARMAC, los cuales son presentaciones de carácter general realizadas en el Ministerio para formación básica respecto al decreto 1076 de 2015, sobre zonificación del recurso hídrico.

No se encuentran documentos que certifiquen la realización del reglamento, los planes operativos para cada CARMAC. Se presentan dos actas sin firma, y el programa de un taller en Quibdó donde se tocaron temas relacionados con la conformación de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas. Estas últimas actividades se realizaron en diciembre de 2016. El tema central de la conformación de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca no se trató. Si bien es cierto que el objeto del contrato es apoyar al Ministerio en la conformación, convocatoria, operación y soporte de los cinco (5) consejos ambientales regionales de las macrocuencas (CARMAC) las obligaciones van más allá de las posibilidades y de los avances que en el tema existen, pues las obligaciones del contratista se relacionan con actividades que se realizan por los

CARMAC ya constituidos y puestos en marcha, por eso en la mayoría de las actividades de los informes presentados señalan:

"Esta actividad depende de la conformación e instalación del CARMAC, a la fecha no ha iniciado el proceso.
"Esta actividad depende del funcionamiento de los CARMAC, no se realizaron acciones con respecto a esta obligación"
"No se presentaron consultas con respecto a esta actividad"

Los avances proyectados a 2016 en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Hídrico Nacional como Plan de acción de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, se ven afectados ante la dilación de procesos administrativos y jurídicos. Por otra parte se genera contratación que conduce al incumplimiento de las obligaciones de los mismos, ya que no se pueden ejecutar actividades que tienen como prerrequisito una validación jurídico-administrativa previa, situación que ocurre en la conformación y legalización de los CARMAC, y que conduce a gastos innecesarios en detrimento de los recursos que como afirma la Dirección de Recurso Hídrico, son limitados en el MADS. La observación se comunica con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta entidad

"Contrato 180 de 2016 El objeto del contrato es: "Brindar soporte técnico en la actualización, integración y/o estructuración del Sistema de Información Geográfica de la Dirección relacionado con los procesos de planificación y administración del recurso hídrico, en el marco de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico". Como se observa no es procedente mencionar que este objeto contractual apunte a la supervisión de otros contratos.

Es de aclarar que los diferentes instrumentos de planificación del recurso hídrico tienen un importante altísimo volumen de información espacial y cartográfica que debe centralizada, procesada en función y garantizando el uso de la información para la toma de decisiones y definición de lineamientos estratégicos priorizados por los diferentes sectores para cada una de las Macrocuenca. Por tratarse de un tema especializado el Ministerio incluye la obligación en este contrato la obligación numero 1:

"Apoyar la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico en la supervisión de los convenios que la entidad suscriba para el desarrollo de los Procesos de Planificación Estratégica de las Macrocuencas o Áreas Hidrográficas del país (Orinoco, Amazonas y Pacífico) en lo relacionado con el componente Geográfico y espacial".

Este apoyo no sustituye la supervisión, como lo afirma la CGR dado que la supervisión de los contratos derivados en este componente está a cargo de la ordenadora del gasto por parte de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico.
En cuanto a la obligación "Desarrollar para la DGIRH del MADS desde el componente espacial y geográfico en la puesta en marcha, coordinación y seguimiento técnico de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca – CARMAC para las macrocuencas

de Magdalena – Cauca, Caribe, Orinoco, Pacifico y Amazonas"; responde a los requerimientos implícitos en el alcance definido para los CARMAC en el Decreto 1076 de 2016 Artículo 2.2.3.1.3.1. (Relata el alcance en el decreto)

Es claro que para el cumplimiento de estos alcances es fundamental el soporte técnico en la actualización, integración y/o estructuración del Sistema de Información Geográfica, los análisis espaciales, interpretación de información ambiental, y la gestión de la información espacial que dan cuenta de objeto del contrato en mención. Por tanto, la obligación es pertinente. Que en los informes mensuales se citan las actividades puntuales de avance del proceso, por tal razón se limita a actividades apoyo a la convocatoria de los actores de los CARMAC para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1076 de 2016. Sin embargo el producto final se materializa en la base de datos geográfica que se constituye en el desarrollo desde el componente geográfico y espacial para servir de soporte técnico de la puesta, coordinación y seguimiento de los CARMAC.
Esto se evidencia en lo establecido en la cláusula 3: Informes y Productos: El contratista se obliga a presentar los siguientes informes y productos: Diez informes mensuales de avance del cumplimiento de las obligaciones contractuales. (...)
(El MADS describe todas los productos del contrato que aquí no mencionamos)
(...) Las actividades reportadas en el mes de diciembre están directamente relacionadas con la Convocatoria del CARMAC de pacífico y Orinoco. En el mes de julio se reporta las acciones con relación directa a la convocatoria de CARMAC Amazonas.

Es de anotar que para dar cumplimiento a la actividad B "Desarrollar para la DGIRH del MADS desde el componente espacial y geográfico en la puesta en marcha, coordinación y seguimiento técnico de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca – CARMAC para las macrocuencas de Magdalena – Cauca, Caribe, Orinoco, Pacifico y Amazonas" es necesario realizar actividades previas tales como:
- La formulación de los PEM por tanto la actividad de apoyo a la supervisión está directamente relacionada y a su vez permite la consolidación de las bases de datos producto de estos ejercicios aportando directamente a esta actividad.
(...) El contratista asistió a las reuniones para la definición de lineamientos de las Macrocuencas Orinoco, Amazonas y Pacifico y realizó
Conceptos técnicos relacionados con la formulación de los PEM de Orinoco, Amazonas y Pacifico.
- Consolidar bases de datos geográficas para contar con información de línea base. El contratista reviso, actualizo y consolido la geodata base de las cinco macrocuencas. Producto que responde directamente al desarrollo solicitado desde el componente espacial y geográfico para la puesta en marcha de los CARMAC.
Todas estas actividades y productos complementarios y orientados al cumplimiento de la actividad B: Desarrollar para la DGIRH del MADS desde el componente espacial y geográfico en la puesta en marcha, coordinación y seguimiento técnico de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca – CARMAC para las macrocuencas de Magdalena – Cauca, Caribe, Orinoco, Pacifico y Amazonas.

<u>Contrato 421 se 2016.</u> Con el propósito de precisar sobre las actividades del Sr. Jorge Enrique Santacoloma y tal como se enuncia el objeto del contrato, todas las actividades desarrolladas por el contratista fueron "de apoyo" a las actividades que se realizaron en relación con el funcionamiento del CARMAC.

Como evidencias del trabajo de apoyo desarrollado con ocasión al contrato No 421 del 22 de julio de 2016, se anexan todos los soportes entregados por el contratista como prueba de sus actividades específicas: ver anexos: observación 7. Carpeta Contrato 421/16..."
Contrato No 528 de 2016
De acuerdo con la cláusula segunda.- Obligaciones del Contratista del contrato No.528 de 2016 suscrito con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial y Sara de Jesús Lozano Hinestroza, las actividades citadas no hacen parte de este contrato.

Análisis respuesta

Contrato 180 de 2016. De las 12 obligaciones del contratista, la primera obligación es, tal como el Ministerio lo describe en su respuesta: "*Apoyar a la Dirección General de recurso hídrico en la supervisión de los convenios que la entidad suscriba para el desarrollo de los procesos de planeación estratégica de las macrocuencas o aéreas hidrográficas del país (Orinoco, Amazonas y pacifico) en los relacionado con el componente espacial*"

La actividad "*Desarrollar para la DGIRH del MADS desde el componente espacial y geográfico en la puesta en marcha, coordinación y seguimiento técnico de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca – CARMAC para las macrocuencas de Magdalena – Cauca, Caribe, Orinoco, Pacifico y Amazonas,*"

Como ya se expresó en el hallazgo, los resultados de esta obligación se enfocaron en la convocatoria y presentación de los Carmac Pacifico y Orinoco, elaboración de invitaciones para la conformación de los CARMAC y hacer las presentaciones de los mismos de una manera muy general, pero no para la puesta en marcha de los CARMAC y mucho menos la coordinación y el seguimiento técnico de los mismos, dado que para esto se necesitan los Consejos Regionales Ambientales de Macrocuencas conformados, quienes a su vez son los encargados de realizar el seguimiento a los CARMAC (Decreto 1076 de 2015 *"Artículo 2.2.3.1.2.5. De la coordinación. El seguimiento a los Planes Estratégicos de las macrocuencas, se realizará a través del Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca de cada Área Hidrográfica".)*

Por lo anterior, ésta información puede no ser necesaria desde el punto de vista temporal y espacial cuando se ponga en marcha el CARMAC.

Para la CGR la obligación no se cumplió pues los CARMAC no están consolidados legalmente pues como dice la Dirección de Recurso Hídrico del MADS: "*Se requieren recursos económicos para la implementación de los PEM y la operación de los CARMAC y "ajustes normativos y compromiso institucional para hacer posible los escenarios proyectados para cada macrocuenca"* por lo tanto, no se han podido implementar.

Contrato 421 de 2016. La respuesta de la entidad con respecto a este contrato es clara con relación al incumplimiento de las actividades relacionadas con los CARMAC, pues así sean actividades de apoyo fueron objeto de una planeación para asignarle en los estudios previos y en el contrato, las obligaciones relacionadas con los CARMAC las cuales no se cumplieron porque los Consejos Regionales Ambientales de Macrocuenca no se están implementando.

Se resalta que en los informes de avance del contratista y en los informes de supervisión en todas las obligaciones señaladas en el hallazgo, se encuentran las repuestas:

"Esta actividad depende de la conformación e instalación del CARMAC, a la fecha no ha iniciado el proceso
."Esta actividad depende del funcionamiento de los CARMAC, no se realizaron acciones con respecto a esta obligación"
"No se presentaron consultas con respecto a esta actividad"

Contrato 528 de 2016.

Sobre este contrato se presentó un error en la información, porque lo tanto se acepta la respuesta de la entidad y se retira la información sobre este contrato relacionada en la observación.

No obstante, se confirma el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Hallazgo 21 (H21) Acuerdos Interministeriales

Decreto 1076 de 2015 Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas

Artículo 2.2.3.1.3.1. Del alcance. Son instancias de coordinación para:
"(...) 4. Promover acuerdos interinstitucionales e intersectoriales y acciones estratégicas sobre el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y desarrollo sostenible de las actividades sociales y económicas que se desarrollan en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas."

El Ministerio celebró dos acuerdos interministeriales: el primero es un Memorando de Entendimiento entre el MADS y Minminas del 23 de enero de 2015 , y el segundo, un Acuerdo entre el MADS y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR del 13 de agosto de 2015, juntos para la gestión integral del agua en las macrocuencas Magdalena Cauca y Caribe, los cuales fueron relacionados como actividades del Plan de acción 2016, dentro de las actividades correspondientes a la "implementación de los Acuerdos suscritos de los Planes estratégicos de las macrocuencas Magdalena Cauca y Caribe". Igualmente se definieron los Planes de Acción de cada acuerdo interinstitucional a través del primer proyecto piloto ejecutado mediante convenio No 494 de 2016 suscrito con

CORPOCESAR con el que se definieron lineamientos de calidad y oferta para subzonas hidrográficas afectadas por actividades mineras en la cuenca del Rio calenturitas en el departamento del Cesar. Mediante este proyecto se pretende dar cumplimiento al indicador de la meta 2016 *"acciones del Acuerdo de los PEM en desarrollo".*

De acuerdo a la norma el Consejo Regional Ambiental de Macrocuenca CARMAC es quien debe promover los acuerdos interinstitucionales e intersectoriales y las acciones estratégicas que se desarrollan en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas, y como a la fecha el CARMAC Magdalena Cauca no ha sido legalmente constituido, el Ministerio ha asumido las funciones del consejo unilateralmente.

Si bien es cierto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible según el Decreto 1076 de 2015 debe presidir y llevar a cabo la Secretaria Administrativa y Técnica así como gestionar la incorporación de lineamientos estratégicos del Plan Estratégico de la macrocuenca y de los acuerdos que resulten del CARMAC, son los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas quienes definirán su reglamento operativo en un término no mayor a tres (3) meses contados a partir de la primera sesión y como aún no se han conformado ni cuentan con reglamento operativo, los acuerdos celebrados con los Ministerios de Agricultura y Minas y energía no fueron resultantes de las decisiones tomadas en el CARMAC, por cuanto los Consejos Regionales de Macrocuenca son los que deben promover este tipo de acciones según las necesidades que tenga la región, decisiones que toma el CARMAC en consenso, previas reuniones y discusiones sobre las prioridades, necesidades y viabilidades de los mismos. Por lo anterior, una vez conformado y legalizado el CARMAC definitivo, estos acuerdos pueden o no ser aceptados por los miembros del CARMAC generando costos, pérdida de tiempo y de recursos económicos

Respuesta entidad

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 1076 de 2015 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe presidir y llevar a cabo la Secretaria Administrativa y Técnica así como gestionar la incorporación de lineamientos estratégicos del Plan Estratégico de la Macrocuenca y de los acuerdos que resulten del CARMAC, en los instrumentos de planificación ambiental definidos en el artículo 2.2.3.1.2.4 del citado Decreto y además, articula las actividades del CARMAC con las otras instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, definidas en el artículo 2.2.3.1.1.6 del Decreto, es según Artículo 2.2.3.1.3.2. Por tanto el Ministerio dando cumplimiento a esta actividades ha venido ejecutando las acciones necesarias para firmar acuerdos que son concertados con los actores del CARMAC, es así que a la fecha se tienen suscritos acuerdos con el Ministerio de

Minas y Energía y con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la implementación de lineamientos en la Macrocuenca Magdalena Cauca.

Estas acciones se sustentan en lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, donde el Ministerio dio cumplimiento a la realización de la convocatoria y conformación del CARMAC Magdalena – Cauca, llevada a cabo el día 27 de octubre de 2015.

Los acuerdos celebrados con los Ministerios de Agricultura y Minas y Energía son producto de la gestión de concertación con los miembros del CARMAC. Prueba de esto son las reuniones previas y discusiones sobre las prioridades, necesidades y viabilidades de los mismos con cada sector. Los acuerdos se firman en torno a los lineamientos socializados en la reunión general de CARMAC y son producto del Plan Estratégico formulado y socializado con los miembros del CARMAC, por tanto gozan de validez ya que se han realizado según los criterios establecidos por las entidades participantes. Por lo anterior, dichos acuerdos son desarrollados bajo el procedimiento establecido en el Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con la conformación y legalización del CARMAC, instancia en la que los acuerdos son aceptados por los miembros del CARMAC cuando se firman por las partes.

Análisis respuesta

Al respecto, se solicitó al Ministerio las Resoluciones correspondientes a la oficialización de los constituyentes de los CARMAC, al requerimiento anterior el MADS responde: "(...) *Se requieren recursos económicos para la implementación de los PEM y la operación de los CARMAC y ajustes normativos y compromiso institucional para hacer posible los escenarios proyectados para cada macrocuenca.* (...) También anota el documento que *en la "CONVOCATORIA se presentan los actores que deben integrar el CARMAC de cada macrocuenca y actualmente se tiene en trámite la revisión y expedición de las resoluciones de conformación del CARMAC Magdalena Cauca, Caribe, Amazonas, Orinoco y Pacifico. (...) se presenta modelo de los documentos que se encuentran en trámite.*

Por lo anterior, la CGR evidenció que el MADS no ha conformado los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas CARMAC, pues no se han consolidado los Actos Administrativos correspondientes, los cuales según la Dirección de Recurso Hídrico son necesarios y vinculantes para la puesta en marcha de los CARMAC. Sólo existe un modelo de reglamento Operativo de los CARMAC el cual no presenta soporte de autoría, ni firmas ni fecha, documento remitido por la Dirección de Recurso Hídrico previa solicitud de la CGR. Por lo anterior, el hallazgo se confirma administrativo.

Hallazgo 22 (H22) Contratación Acuerdos Interministeriales.

La Ley 80 de 1993 en el artículo 3 señala: *"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.*

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

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."

El MADS, en su Plan de Acción vigencia 2016, referente a la meta desagregada 1.2 *"Implementar los Acuerdos suscritos de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas Magdalena Cauca y Caribe"* suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 185 de 2016, por $143.206.601; Convenio Interadministrativo 494 de 2016 con CORPOCESAR por $300.000.000, con aportes del MADS de $100.000.000; y Convenio Interadministrativo 526 de 2016 con CORPAMAG por $556.916.240, con aportes del MADS por $445.000.000, para un total de $688.206.601, con un avance de cumplimiento del 100%, mencionando únicamente el convenio 494 de 2016 –Proyecto Piloto Calenturitas en el Departamento del Cesar. A continuación se describe el seguimiento realizado por la CGR:

<u>Contrato de prestación de Servicios 185 de 2016</u>

Con el objeto de Contratar prestación de servicios profesionales a la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para la puesta en marcha de los instrumentos de la Política, especialmente en el apoyo a la coordinación y el seguimiento técnico a la implementación de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas y en el desarrollo de la Presidencia y la Secretaría Técnica de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenca - CARMAC.

CLAUSULA SEGUNDA: Obligaciones del contratista. B. Obligaciones Específicas.

1. Apoyar a la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico del Ministerio en la coordinación y el seguimiento técnico en la implementación de los Planes Estratégicos de las macrocuencas del Orinoco, Amazonas y Pacifico.
2. Apoyar a la DGIRH del Ministerio en el ejercicio de la presidencia y la Secretaría Técnica de los Consejos Ambientales Regionales de macrocuenca –CARMAC.
3. Gestionar la suscripción y apoyar la supervisión de Acuerdos y/o Convenios con los actores clave para la gestión integral del recurso hídrico para la implementación de los Planes Estratégicos de Macrocuenca.
4. Hacer el seguimiento a la implementación del Plan Hídrico Nacional Fase II (2015-2018).
5. Desarrollar los instrumentos para implementar la Política Nacional para la Gestión Integral del recurso Hídrico, en los temas que sean solicitados por la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico.
6. Las demás actividades relacionadas con el objeto contractual que sean solicitados por la Dirección de gestión Integral del Recurso Hídrico del MADS.

Con respecto al cumplimiento de las obligaciones del contratista, el Decreto 1076 de 2015 "por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible", en el artículo 2.2.3.1.2.5 de la coordinación, que hace referencia a: *"El seguimiento a los Planes Estratégicos de las macrocuencas, se realizará a través del Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca de cada Área Hidrográfica".*

CLAUSULA TERCERA.- INFORMES Y PRODUCTOS:

El Contratista se obliga a presentar los siguientes informes y productos, una copia en medio físico y una en medio magnético, así: "*a. Durante los primeros 10 meses deberá presentar mensualmente un informe de avance del cumplimiento de las obligaciones contractuales referidas en el literal B. b) en el mes once (11) deberá presentar los siguientes productos (...).*"

Este contrato no fue ejecutado en su totalidad; se realizaron pagos por $47.973.008, correspondientes a cuatro (4) meses y un saldo de $95.233.593 el cual quedó libre, recursos no utilizados por el Ministerio.

En reunión sostenida con la supervisora del contrato, fue verificado con soportes el contrato en mención, donde se evidenció que los productos en medio magnéticos no se encuentran archivados en la carpeta.

Al momento de revisión del expediente contractual no se encontraban los soportes en forma impresa como en CD, que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones realizándose los cuatro pagos mensuales, cada uno por $11.999.252.

El contrato se liquidó anticipadamente por mutuo acuerdo. El cuarto y último informe presentado por el contratista no relaciona las actividades indicadas con los compromisos del contrato ni tampoco presenta los soportes en medio escrito ni en copia magnética.

Respuesta entidad

El contrato 185 de 2016 en su cláusula tercera "Informes y Productos", como lo anota la Contraloría, obliga al contratista a *"presentar los siguientes informes y productos, una copia en medio físico y una en medio magnético, así: a). Durante los primeros 10 meses deberá presentar mensualmente un informe de avance del cumplimiento de las obligaciones contractuales referidas en el literal B. b) en el mes once (11) deberá presentar los siguientes productos (...).".*

Al respecto se destaca que durante los 4 meses del contrato, fueron presentados los informes de avance con sus respectivos anexos, tal como reposa en la carpeta del contrato, por lo tanto la obligación fue cumplida y se hicieron efectivos los pagos a los que tenía derecho el contratista por la labor prestada (se adjunta copia en medio magnético de los 4 informes con sus respectivos anexos). Ahora bien, con respecto a los presuntos soportes faltantes en cada uno de los informes, se debe aclarar que estos no se refieren al informe de avance (que era la obligación contractual de entregable), sino a anexos (que no era la obligación contractual de entregable), que adjuntaba el consultor como productos intermedios del producto final, el cual como lo establece en la cláusula tercera del contrato 185 de 2016, solo es exigible al final del contrato.

Análisis de respuesta

Evaluados los documentos que sustentan los contratos, convenios, se solicitó al Ministerio las carpetas de dichos contratos en las cuales deben reposar todos los documentos precontractuales, contractuales y postcontractuales.

La Circular No. 8000-3-35030 de fecha 16 de octubre de 2015, expedida por el Ministerio, en uno de sus apartes respecto al archivo contractual estableció: *"... en el marco de la ley 1474 de 2011, 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 den 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 la carpeta del contrato 185 de 2016 no reposaban los informes de avance que debía presentar el Contratista, se recurrió a la revisión con funcionarios de la DGIRH donde se evidenció que los mismos no se encontraban en la carpeta. Una vez comunicada la observación, la entidad inicia un proceso de búsqueda de los documentos faltantes, los cuales fueron allegados a la comisión de auditoría.

Para la CGR se evidencia una clara desorganización en el cumplimiento de un efectivo control y seguimiento tanto del Supervisor como de los responsables de la Dirección, en este caso la DGIRH, a quien le corresponde adelantar lo concerniente a los archivos del Ministerio. Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo.

Convenio Interadministrativo 526 del 21 de octubre de 2016 con CORPAMAG

El MADS, celebró el Convenio con CORPAMAG, el 21 de octubre de 2016, con el objeto de Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, y financieros entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena- CORPAMAG, para adelantar el desarrollo de actividades de planificación y monitoreo del recurso hídrico que aporten a la atención de la problemática ambiental del sistema Delta- Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta y se consoliden los insumos para el ajuste de su Plan y Manejo Ambiental por $556.916.240. El MADS $445.000.000 y CORPAMAG $63.322.000.

En desarrollo del análisis realizado por la CGR, se evidencia lo siguiente:

Falta de planeación por parte del Ministerio y de la Corporación para la celebración del convenio por las siguientes razones:

- El plazo de ejecución es relativamente corto para los compromisos adquiridos, del 21 de octubre hasta el 28 de diciembre de 2016. El convenio fue prorrogado hasta el 10 de febrero de 2017.
- En la vigencia 2016 fueron realizados dos pagos, uno de fecha 22 de noviembre por $133.500.000 y el segundo el 13 de diciembre por $222.500.000, para un total de $356.000.000. En el informe de supervisión se registra un avance de ejecución del 80% de acuerdo con los pagos realizados, que no corresponde a los productos entregados a la misma fecha.
- En la carpeta del convenio no se adjunta información en medio magnético.
- Cambios y ajustes de actividades planteadas inicialmente, así "*Por razones de limitaciones de tiempo, se planteó al Ministerio la propuesta de ajustar las salidas de campo para reconocimiento del terreno con fines de diagnóstico. Con respecto a las 6 salidas de campo (3 terrestres y 3 acuáticas), se sugiere realizar 2*

respectivamente y los recursos sean invertidos en sobre vuelo o alquiler de DROM, a los cual propone al comité, su aprobación. A esta sugerencia se dispone el día lunes 21 de noviembre, por parte de la DBBSE, para atender la solicitud a lo cual se propone realizar reunión virtual".

- En reunión de fecha 18 de noviembre de 2016 en Mesa de Trabajo, acordaron lo siguiente: Con el objeto de concertar el cronograma de actividades para "ajustar y actualizar el plan de manejo del Sitio Ramsar Sistema Delta Estuarino del Rio Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Martha", se llevó a cabo una mesa de trabajo entre CORPAMAG Y NATURAL SIG, quien llevará a cabo la operación del Componente 1, donde se aclararon algunas inquietudes con respecto al tiempo disponible para la ejecución del convenio, las actividades previstas y ajustes de las mismas, la metodología a emplear para las reuniones con las entidades a convocar y la presentación de alternativas a las salidas propuestas. Por último, se definieron fechas al cronograma presentado por parte del Operador y se hizo entrega de la información enviada por el Ministerio.
- Se sustentó la metodología propuesta para el trabajo con las entidades argumentando la poca disponibilidad de tiempo que tendrían las entidades para asistir a reuniones generales, dado que en este momento la mayoría se encuentran en cierre de vigencia y preparación de informes finales y se considera que es el espacio adecuado para concretar la información que puede aportar cada una de ellas.
- Las recomendaciones de la Misión Ramsar aún no han sido entregadas y dieron a conocer a través del correo electrónico algunas inconsistencias encontradas en la revisión de la información recopilada.

El 28 de diciembre de 2016, se firma el Otrosí No. 02 solicitando prórroga en el tiempo de ejecución hasta el 10 de febrero de 2017.

De la formulación y ejecución de los contratos mencionados en los hechos, se observa la falta de planeación de la Dirección del Recurso Hídrico, así mismo la carencia de una coordinación institucional, pues existe desconocimiento de los procesos administrativos y jurídicos necesarios para la toma de decisiones a la hora de suscribir contratos cuyo objeto excede las capacidades y el estado que sobre el asunto el Ministerio tiene en el momento.

Los avances proyectados a 2016 en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Hídrico Nacional como Plan de acción de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, se ven afectados ante la dilación de procesos administrativos y jurídicos. Por otra parte se genera contratación que conduce al incumplimiento de las obligaciones de los mismos, ya que no se pueden ejecutar actividades que tienen como prerrequisito una validación jurídico-administrativa previa, situación que ocurre en la conformación y legalización de los CARMAC, y que conduce a gastos innecesarios en detrimento de los recursos que como afirma la Dirección de Recurso Hídrico, son limitados en el MADS.

Respuesta entidad

Teniendo en cuenta la observación realizada para el convenio interadministrativo 526 del 21 de octubre de 2016 con CORPAMAG, en el cual se hace referencia a la *"falta de planeación por parte de Ministerio y de la Corporación: El plazo de ejecución es relativamente corto para los compromisos adquiridos, del 21 de octubre hasta el 28 de diciembre de 2016. El convenio fue prorrogado hasta el10 de febrero de 2017".*

"Por un lado, les informamos que se presentaron eventualidades en el área de la Ciénaga Grande de Santa Marta relacionadas con el periodo de lluvias e inundaciones, situaciones no previsibles que generaron retrasos en la ejecución de las actividades programadas para la ejecución del Convenio.

Tal es el caso de la Zona Bananera que en el mes de ***octubre de 2016****, las aguas del rio Frio generaron inundaciones que dejaron más de 7 mil damnificados, y en Aracataca la emergencia alcanzó a damnificar cerca del 70% del municipio con inundaciones que no se habían presentado hace más de20 años (el rio desbordó el terraplén que se había hecho de forma preventiva). Igualmente, en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se reportaron eventos en octubre y diciembre con población damnificada de los municipios de Pueblo viejo y El Banco, localidades en las cuales se realizarían actividades de campo programadas para el desarrollo de las actividades de actualización del Plan de Manejo Ambiental del humedal Ramsar, complejo delta-estuarino Ciénaga Grande de Santa Marta..."*

Considerando lo anterior, se solicitó la modificación de las Clausulas: Tercera: INFORMES y Sexta: PLAZO DE EJECUCIÓN, ya que la prórroga y modificación no requirió adición en dinero por parte del Ministerio.

Bajo estas consideraciones el Ministerio en virtud de dar continuidad, evidenció la importancia de adelantar y llevar a cabo las actividades y "llegar hasta la fase final del proceso de consolidación de insumos para el ajuste del Plan de Manejo del Sitio Ramsar y el Implementación de un sistema piloto de monitoreo de tiempo real en la Ciénega Cerro San Antonio, para obtener información estratégicas obre variables críticas de la calidad del agua", garantizando el desarrollo de las actividades de una manera acorde en términos de tiempo, asegurando la participación del recurso humano y obtener los productos esperados sin mayores contratiempos, consideró procedente otorgar la prórroga solicitada y adelantar el trámite del traslado de la inversión de los recursos para su ejecución para el año 2017,que corresponde al 20% de los aporte del MINAMBIENTE, es decir la suma de $ 89.000.000.

En este sentido, las partes en virtud de la autonomía de la voluntad y atendiendo a la finalidad de los convenios interadministrativos y a las situaciones atípicas sucedidas en la ejecución del convenio consideraron prudente y necesario prorrogar el plazo de ejecución hasta el día 10 de febrero de 2017."

Análisis respuesta

Si bien es cierto que el Ministerio en la respuesta soporta la observación en el sentido que a la finalización del año se presentaron *"eventualidades en el área de la Ciénaga Grande de Santa Marta relacionadas con el periodo de lluvias e inundaciones, situaciones no previsibles que generaron retrasos en la ejecución de las actividades programadas para la ejecución del Convenio"*, el contrato en mención se firmó el 21 de octubre de 2016 y el Plan Operativo detallado fue reportado en el Informe de Supervisión del 22 de noviembre del mismo año, es decir se suscribió justo en la época en que el sector se encontraba bajo un inclemente clima de lluvias, como lo afirma el MADS en su respuesta, no es posible que esto se considere como un hecho imprevisible dado que ya es de conocimiento público que se trataba de una época de lluvias, además de que el Ministerio cuenta con información de primera mano proveniente del IDEAM.

Hallazgo 23 (H23 D14) Contrato 355 de 2015. Presunta incidencia disciplinaria.

Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

"(...) los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas son normas de superior jerarquía, que parten de un diagnóstico y terminan en la planificación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales en la unidad hidrográfica, con el objetivo de garantizar la cantidad y calidad de la oferta ambiental, requisito indispensable para el desarrollo de las actividades antrópicas y de servicios, éstos se han tomado como articuladores de los demás instrumentos de planificación."

Plan Hídrico Nacional.

"La estructuración del Plan Hídrico Nacional, así como la formulación de sus programas y proyectos específicos, sus responsables, metas e indicadores detallados, deben ser el resultado de un proceso concertado que emprenderá el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través del Viceministerio de Ambiente - Grupo de Recurso Hídrico-."

Ley 152 de 1994. Artículo 3º.- *Principios Generales. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:*

j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

En el texto de la Ley 80 de 1993 se presenta la planeación como uno de los principios rectores del contrato estatal, así mismo se encuentra en 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.

Artículos 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia del 5 de junio de 2008.
"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"

"[...] las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, 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."

En el marco del proyecto "Implementación del componente de planificación de la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico" bajo el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), por intermedio de la Agencia Francesa de Desarrollo AFD, el cual se propone implementar el componente de planificación de la política PNGIRH, mediante la actualización y formulación del Plan de Ordenamiento de la Cuenca del Lago Tota POMCA y su área de influencia, y mediante la ejecución de las medidas relacionadas con los proyectos priorizados y la gestión del recurso hídrico POR UN MONTO DE $4.200.000 EUROS y un plazo de ejecución de 3 años.

El 13 de agosto de 2014, el MADS suscribió el convenio 416 de 2014, con la Corporación Autónoma Regional de Boyacá-CORPOBOYACA, con el objeto de Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá-CORPOBOYACÁ, para la implementación del componente de planificación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico –PNGIRH y ejecución de medidas de administración del recurso hídrico y proyectos priorizados en la cuenca del Lago de Tota y su área de Influencia, por valor de $3.157.537.387.

El MADS aporta la suma de $2.974.510.987, provenientes del MIAL y la CORPORACION aportó la suma de $183.026.400 en costos de personal, equipos y servicios. El plazo de ejecución fue hasta el 20 de diciembre de 2014, cuyas obligaciones eran:

Compromisos Específicos:

CORPOBOYACA ejecutará los componentes establecidos en el proyecto de "Implementación del componente de planificación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico - PNGIRH a través de:
1. Componente de Fortalecimiento Institucional.
2. Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas.
3. Administración del Recurso Hídrico.
4. Obras de adecuación hidráulica.
5. Implementación de proyectos de recuperación de suelos y áreas degradadas.

El contrato se terminó anticipadamente en diciembre de 2014 y el 8 de mayo de 2015, se firmó el Acta de Liquidación con una ejecución de recursos provenientes del Ministerio: $277.630.334 y la CORPORACION: $18.229.284, para un total de $295.859.618, argumentado diversos inconvenientes de planeación, desconocimiento de la complejidad de los compromisos a desarrollar y del manejo de los mecanismos reglamentarios de la banca multilateral, quedaron por ejecutar recursos por $2.696.880.653 lo que significa que frente al objeto del contrato no se realizaron las actividades pactadas en aras de resolver la problemática de la laguna, ni se contribuyó a avanzar en lo programado en el Plan Hídrico Nacional dentro de la Política de Recurso Hídrico.

En la vigencia 2015 el Ministerio de Ambiente procedió a realizar un nuevo contrato con CORPOBOYACA, reestructurando el Plan de adquisiciones anterior, suscribiendo el Convenio Interadministrativo No. 355 de 02 de junio de 2015 cuyo objeto es: "*Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ para la Implementación del componente de planificación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico – PNGIRH y ejecución de medidas de administración del recurso hídrico y proyectos priorizados en la cuenca del Lago de Tota y su área de influencia.*"

Valor: $2.868.291.261, el MADS aportó $2.718.291.261 y CORPOBOYACÁ aportó $150.000.000 en especie, representados en costos de personal, equipos y servicios. Plazo inicial: Hasta el 30 de diciembre del 2015.

CORPOBOYACA solicitó la ampliación de este plazo por el término de seis (6) meses (junio 30 de 2016), teniendo en cuenta que dentro del desarrollo y ejecución de las actividades se presentaron novedades que requieren mayor plazo para el desarrollo de los compromisos inicialmente pactados. En primer lugar se encuentra la actividad; "Adquisición de máquina cosechadora de maleza acuática para la recuperación del volumen de almacenamiento y preservación de la calidad del recurso hídrico del lago de Tota", proceso que demora 6 meses en total para su entrega.

En segundo lugar, respecto a la actividad de adquisición de vehículo tipo volqueta, al ser adquirida bajo la modalidad licitación pública nacional. En tercer lugar, la actividad de *"Implementación del manejo integrado de la vegetación acuática, cosechada en el Lago de Tota: almacenamiento, compostaje y distribución del producto final, requiere para su buena ejecución el desarrollo del plan de negocio y proyectos piloto"*. Estas actividades requieren tiempo adicional.

Por lo anterior, se solicitó retirar actividades contempladas en el Plan de Adquisiciones aprobado por la AFD, las cuales no serían ejecutadas en el marco del convenio No. 355 de 2015, tales actividades son:

- Ajuste del POMCA Lago de Tota,
- Elaboración del modelo de operación del sistema hídrico de la cuenca del lago de Tota, modelo Hidrológico de los afluentes; Modelo Hidrodinámico del cuerpo Lentico y Diseño de compuertas de regulación del Rio Olarte Formulación del Plan de Ordenamiento del recurso hídrico en la cuenca del Lago de Tota.
- Ejecución del proyecto PEER 31 que considera la realización de un modelo semi- distribuido del lago de Tota, el cual solamente fue conocido a finales del mes de octubre, lo cual hizo necesario el replanteamiento en términos de referencia y buscar el aplazamiento de su ejecución, con el objeto de poder validar su articulación con el trabajo que requiere el buen manejo de la cuneca del lago de tota. De otra parte, su realización durante un periodo anual complejo permitirá la verdadera evaluación en las dos épocas hidrológicas tradicionales en la cuenca.

Por lo anterior, se hizo la modificación del Plan de Adquisiciones y financiero 2015 del proyecto del Lago de Tota, de la siguiente manera:

Origen de los recursos	Plan de Adquisiciones Convenio 355 de 2015	Plan de Adquisiciones Ajustado
Aportes MADS	$ 2.718.291.261	$ 1.872.967.200
Aporte CORPOBOYACA	150.000.000	150.000.000
Valor Total	$ 2.868.291.261	$ 2.022.967.200

Que con fundamento en lo anteriormente expuesto y en ejercicio de la autonomía de la voluntad, las partes celebraron otrosí No. 01 del 02 de diciembre de 2015 al Convenio interadministrativo 355 de 2015 con el objeto de prorrogar el convenio hasta el 30 de junio de 2016

No obstante lo anterior el Director General de la CORPORACION presentó solicitud de aprobación de otra propuesta de prórroga mediante Oficio No. 0067739 radicado el 20 de junio de 2016 y radicado MADS E-1-2016-016653.4. Que mediante memorando DGI-8230-32-000813 radicado el 28 de junio de 2016,

la Directora (E) de Gestión Integral del recurso Hídrico del Ministerio justificó la necesidad de suscribir el otrosí:

"(..) La principal justificación desde el punto de vista técnico que sustenta la prórroga, radica en que se proyecta la operación de dos (2) cosechadoras de vegetación acuática, de Tota. Técnicamente al material extraído del lago de Tota, se le debe dar un manejo y tratamiento con el fin de contrarrestar cualquier tipo de afectación ambiental y al mismo tiempo, aprovecharlo como materia, mezclado con gallinaza y residuos de post cosecha de la cebolla de rama, en la obtención de un producto que se pueda utilizar como fertilizante a nivel agrícola."

Nuevamente se aceptó la prórroga para culminar las actividades que hacían falta en el Convenio 355 de 2015, adelantando para ello la respectiva modificación. Con fundamento en lo anteriormente expuesto las partes celebraron el otrosí No. 02 al convenio interadministrativo 355 de 2015 así: "El plazo es hasta el 30 de noviembre de 2016 previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución."

Conclusiones:

- El MADS no contó con información sobre los mecanismos y los procedimientos necesarios para la suscripción de este tipo de convenios con entidades internacionales, como es la AFD y otros organismos multilaterales, lo que generó serios inconvenientes en la realización de los procesos administrativos inherentes al convenio.
- Se elaboraron los estudios previos sin tener en cuenta la complejidad de las necesidades a superar, sin medir los tiempos, los insumos y capacidades de los contratistas, ni de los instrumentos necesarios para poder culminar con éxito las acciones propuestas. Por estas razones en el contrato 416 de 2014 entre el MINISTERIO y CORPOBOYACA las actividades propuestas en los estudios previos y en el convenio tuvieron que ser modificadas continuamente, cambiando el Plan de Adquisiciones y los productos más importantes pactados, suscribiendo un nuevo convenio 355 de 2015 el cual al no poder ser ejecutado en los términos acordados y en el tiempo establecido, mediante otrosí No 01 se prorrogó hasta junio 30 de 2016 y se aplazaron las actividades mencionadas. Estas actividades fueron nuevamente prorrogadas mediante otrosí No 2 hasta el 30 de noviembre de 2016.
- Según informe final de consultoría mediante contrato 298 de 2016 se relacionan algunas dificultades presentadas en el contrato 355 de 2015, así: *"La definición técnica de la DGIRH para la parte correspondiente al ordenamiento del lago de Tota es compleja. Solamente se realizaron contrataciones de consultores individuales pero no se presentan productos concretos que demuestren el avance y cumplimiento de metas del convenio suscrito entre el MADS y la AFD"*

- Los documentos soporte finales de las actuaciones adelantadas durante la ejecución del convenio 416 de 2014 no fueron suministradas a la comisión de auditoría de la CGR por cuanto la DGIRH aseguró que la información no le fue entregada, debido a que la misma se encuentra en poder del exfuncionario de la coordinación. En entrevista realizada a los funcionarios del Proyecto, manifestaron que a la fecha no se ha dado cumplimiento a lo relacionado con la actualización del Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas del Lago de Tota-POMCA ni con el Plan de ordenamiento del Recurso Hídrico-PORH, además de la no realización de la Implementación de medidas de manejo Integrado de la vegetación acuática cosechada en el Lago de Tota: almacenamiento, compostaje y distribución del producto final.
- Las actividades más importantes del convenio 416 de 2014 no se ejecutaron y se trasladaron a un nuevo convenio, el 355 de 2015, el cual mediante dos (2) otrosí se prorrogó por un año más hasta noviembre 30 de 2016, sin embargo, a esta fecha, no se evidencia en las carpetas el estado del contrato en lo relacionado con la terminación y cumplimiento de las actividades y obligaciones programadas.

Lo anterior por falta de planeación, estudios previos e improvisación por parte del Ministerio y de CORPOBOYACA, puesto que no se midió la complejidad de las actividades plasmadas en los convenios y éstos solo se proyectaron a 4 y 5 meses de plazo, tiempo en el cual no era viable llevar a buen término las actividades pactadas ni obtener productos que generalmente conllevan mucho más tiempo.

Se observó falta de preparación previa sobre los inconvenientes que se pueden presentar en los temas que se van a desarrollar y falta de medición de las limitaciones de tiempo para adelantar los procesos de contratación de algunas de las actividades contenidas en el Plan de Adquisiciones del proyecto, así como la necesidad de replantear los alcances técnicos de los instrumentos de planificación para la administración del recurso, por ejemplo, se investigó sobre la demora en la adquisición de la maquina extractora de Elodea, de la adquisición de la volqueta y de la Implementación de medidas de manejo Integrado de la vegetación acuática cosechada en el Lago de Tota, después de haber realizado el convenio. Falta de seguimiento y control por parte del MADS-DGIRH.

La gestión del MADS frente a este proyecto fue deficiente teniendo en cuenta que las actividades programadas para 2014 no se han terminado aún en la fecha actual (2017) por lo tanto el mejoramiento de la calidad ambiental partiendo del fortalecimiento del desempeño ambiental de sectores productivos buscando mejorar su competitividad, reducir conflictos por contaminación, costos asociados a la degradación ambiental y generar beneficios a las poblaciones más vulnerables, tendrá que esperar. No se avanzó significativamente en las actividades del Plan Hídrico Nacional en lo concerniente a la actualización del POMCA de la laguna de Tota. No se cumplieron las expectativas que sobre la

población generó el proyecto, no se logró dejar una buena imagen ante la Banca Multilateral de las capacidades del país en la ejecución de proyectos, aún con recursos de donación.

Lo anterior genera cambios en la planificación del convenio con la AFD No CCO 1020 02D por lo cual algunos contratistas (contratos 476 de 2015, 406 de 2016, 270 de 2016) manifiestan en sus informes de actividades que no pudieron adelantar algunas obligaciones por cuanto el Ministerio presentó propuesta técnica a la Agencia Francesa de Desarrollo-AFD para la modificación en la ejecución del Proyecto Lago de Tota, por lo que tuvieron que suspender actividades.

Respuesta entidad

"El Convenio 416 del 2014, no tuvo modificaciones, se terminó a 20 de diciembre del 2014 y se liquidó por mutuo acuerdo entre las partes el 8 de mayo del 2015. Como resultado de la aplicación de las recomendaciones de la Misión de la AFD (noviembre del 2014), (véase anexo No. 1) respecto a la socialización del Plan de Adquisiciones del proyecto a los actores y comunidades del Lago de Tota, en el mes de diciembre del 2014 se realizaron dos (2) eventos de socialización, contando con la participación de integrantes del Consejo de Cuenca y representantes de organizaciones comunitarios, los cuales generaron insumos para modificar el Plan de Adquisiciones. Posteriormente éste fue presentado y se obtuvo no objeción por parte de AFD, el 24 de marzo del 2015. Lo anterior en el marco del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 que consagra la voluntad del cooperante como la normatividad aplicable al negocio jurídico en concordancia con sentencia de la Honorable Corte Constitucional C249 de 2004.

Para el caso de los consultores individuales contratados por el Ministerio sus actividades no estaban relacionados directamente con los productos finales de las actividades establecidas en el plan de adquisiciones del proyecto."

"La documentación soporte de la ejecución del Convenio 416 del 2016, así como las comunicaciones adelantadas entre la AFD y el MADS se encuentran en su totalidad en la respectiva carpeta del convenio, que reposa en la Oficina de Contratación del MADS.
La actualización del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas del Lago de Tota- POMCA y el Plan de ordenamiento del Recurso Hídrico-PORH, están fundamentadas en que estos proceso requieren un tiempo de ejecución de 12 meses y 18 meses respectivamente, lo cual sobrepasan los tiempos de la vigencia fiscal. Para esto y en conocimiento del Cooperante, se define un mecanismo de operatividad que permita la ejecución de estas dos actividades y es la incorporación de un operador externo administrativo.
Respecto a las actividades relacionadas al final de este párrafo, para el caso "Implementación de medidas de manejo Integrado de la vegetación acuática cosechada en el Lago de Tota: almacenamiento, compostaje y distribución del producto final", en el marco del Convenio 355 del 2015, CORPOBOYACÁ suscribió el Convenio de Cooperación CNV 2016 – 012, con ASOPARCELA, el que tuvo por objeto "Implementación de diez (10) pilotos como medida de manejo integrado de la vegetación acuática cosechada en el Lago de Tota: Almacenamiento, compostaje y uso del producto final; el cual se ejecutó conforme a las especificaciones técnicas aprobadas por la AFD. En relación a esta actividad, CORPOBOYACÁ adelantó la fase precontractual de la

consultoría para la formulación del Plan de Negocios para la construcción y operación de una planta de biocompostaje de la vegetación acuática extraída del Lago de Tota y otros residuos orgánicos generados o utilizados en la Cuenca del Lago de Tota; la cual fue declarada desierta en razón a que las propuestas presentadas no cumplieron las respectivas especificaciones técnicas.
Estando dentro del término legal para la liquidación, procederemos a la liquidación de las actividades realizadas, frente a lo presupuestado y lo realmente ejecutado.

Como se reiteró, el Ministerio tuvo claro las condiciones pactadas con el Cooperante sobre los mecanismos para el desarrollo del proyecto, si bien se presentaron inconvenientes estos fueron de conocimiento del Cooperante lo cual conllevó a que las partes identificaran alternativas y mecanismos que permitieran la operatividad del proyecto. Dado lo anterior el Ministerio ha respetado las decisiones impartidas por la AFD, lo que ha permitido la continuidad del proyecto y la garantía de disponibilidad de los recursos. Lo anterior en el marco del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 que consagra la voluntad del cooperante como la normatividad aplicable al negocio jurídico en concordancia con sentencia de la Honorable Corte Constitucional C249 de 2004.

De manera respetuosa se reitera que el Ministerio tuvo claro las condiciones pactadas con el Cooperante sobre los mecanismos para el desarrollo del proyecto, si bien se presentaron inconvenientes estos fueron de conocimiento del Cooperante lo cual conllevó a que las partes identificaran alternativas y mecanismos que permitieran la operatividad del proyecto. Dado lo anterior el Ministerio ha respetado las decisiones impartidas por la AFD, lo que ha permitido la continuidad del proyecto y la garantía de disponibilidad de los recursos está vigente, Lo anterior en el marco del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 que consagra la voluntad del cooperante como la normatividad aplicable al negocio jurídico en concordancia con sentencia de la Honorable Corte Constitucional C249 de 2004 a través de la ejecución de este convenio se alcanzaron los siguientes resultados: Describe los resultados desde los componentes técnico y Social."

Análisis respuesta

Los Compromisos establecidos en el convenio 355 de 2015 fueron el resultado de los compromisos pactados en el convenio 416 de 2014. CORPOBOYACA ejecutará los componentes establecidos en el proyecto de *"Implementación del componente de planificación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico - PNGIRH a través de:*

1. Componente de Fortalecimiento Institucional.
2. Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas.
3. Administración del Recurso Hídrico.
4. Obras de adecuación hidráulica.
5. Implementación de proyectos de recuperación de suelos y áreas degradadas.

No obstante el Ministerio y la Corporación necesitaron de tres vigencias para realizar las actividades. No se nota la definición de la planeación establecida en la Ley 80 de 1993 *"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", máxime cuando el convenio no se terminó en el tiempo planeado sino que se firmó un Otrosí para ampliarlo 06 meses más (junio 30 de 2016) y luego un nuevo otrosí para llevarlo a término hasta el 30 de noviembre de 2016. El hallazgo se confirma con incidencia disciplinaria.

Hallazgo 24 (H24 D15) Ejecución y Pagos Contractuales DGRH. Presunta incidencia disciplinaria.

Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH). Plan Hídrico nacional.

De manera específica en temas hídricos le corresponde al MADS, (Artículo 15 del Decreto 3570 de 2011) a través del Viceministerio de Ambiente, orientar el proceso de formulación de políticas; regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente; fijar las pautas para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas; establecer los límites máximos permisibles de vertimientos; fijar el monto mínimo de las tasas ambientales, entre otros.

El MADS expidió en el año 2010 la Política Nacional para la Gestión Integral del recurso Hídrico, para establecer directrices unificadas en el manejo de agua en el país, que además de contribuir a resolver la problemática ambiental del recurso hídrico, permita hacer uso eficiente del recurso y preservarlo como una riqueza natural para el bienestar de las generaciones futuras de Colombianos.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (incorporado como anexo a la Ley 1753 de 2015, por disposición del artículo 2).

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo -2014-2018 "Todos por un nuevo país":

"(...) Para lograr lo anterior, el MADS, las entidades del SINA y otras entidades de orden nacional se proponen implementar cinco estrategias y dentro de ellas, la estrategia 2: "Ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible", la cual busca promover el ordenamiento integral del territorio, con el fin de reducir los conflictos asociados al uso inadecuado y la degradación ambiental, generando beneficios socio-económicos a las poblaciones más vulnerables."

El artículo 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011 sobre los deberes de los supervisores en los contratos.

Evaluados los contratos realizados por la DGRH se observaron deficiencias en la ejecución de los siguientes contratos:

1. CONTRATO 406 DE 2016

El Ministerio de MADS, suscribió el Contrato de prestación de Servicios 406 del 19 de julio de 2016, con el objeto de prestar los servicios de consultoría individual en el área de Ingeniería agrónoma o Agrícola, a la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico (DGIRH) para apoyar la implementación de actividades establecidas en el proyecto "Implementación del componente de planificación, ejecución de medidas de administración de procesos priorizados en la Cuenca del lago de Tota y sus áreas de influencia", en el marco del Convenio de Cooperación No. CCO 1020 O2 D, suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Francesa de Desarrollo –AFD, por valor de $27.256.320, con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016.

Los pagos realizados son: f 93, primer pago por $2.920.320 de fecha 7 de octubre de 2016; f 115, el segundo por $4.867.200 del 7 de octubre de 2016, f 149 tercer pago por $4.867.200 de fecha 31 de diciembre de 2016, con un porcentaje de ejecución del 29%, a f 185, cuarto pago por $4.867.200 de fecha 31 de diciembre de 2016, con porcentaje de ejecución del 46% y a f 224, el quinto pago por $4.867.200 de fecha 31 de diciembre de 2016, porcentaje de ejecución del 64%, para un total de $22.389.120.

En la carpeta del contrato no se evidencian los correspondientes soportes que conlleven a verificar el cumplimiento del objeto, como de la terminación del mismo a 31 de diciembre de 2016, máxime cuando en el quinto (de 6 informes) de supervisión se registra un avance de ejecución del 64% y el plazo de ejecución venció en esta misma fecha. Además se realizaron 3 pagos el 31 de diciembre de 2016 lo que evidencia que la contratista no entregó los informes de avance en su momento, no se realizaron los pagos en el tiempo previsto, incumpliendo los términos pactados en el contrato.

Lo anterior por falta de planeación, seguimiento y control por parte del MADS-DGIRH. Cambios en la planificación del convenio con la AFD No CCO 1020 02D por lo cual la contratista manifiesta en su informe de actividades No 5/6 de 31 de dic de 2016 que no pudo adelantar algunas obligaciones por cuanto el Ministerio presentó propuesta técnica a la AFD para la ejecución del Proyecto Lago de Tota, por lo que en el mes de noviembre no realizó actividades.

La no evidencia de terminación del contrato cuyo objeto era apoyar las necesidades del convenio CCO 1020 02D con la AFD afecta el desarrollo del convenio de la Laguna de Tota que hace parte del mismo. El hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.

Respuesta entidad

Por indicación de la asesora de la OAI, los TDR que se pasan a la oficina de contratos para la elaboración de la minuta, iban con el precio aprobado por parte de la AFD, en la no objeción y el valor del contrato se ajustaba en la minuta, por el tiempo en que realmente se iba a prestar el servicio.

Los soportes de informes reposan en la carpeta del proceso de los folios 105 al 268.

La supervisión y el apoyo técnico de esta avaló la entrega de los informes presentados por los contratistas, con las razones técnicas expuesta por el contratista en sus informes.

Estando dentro del término legal para la liquidación, se procederá a la liquidación de las actividades realizadas, frente a lo presupuestado y lo realmente ejecutado.

Análisis respuesta CGR

La respuesta dada por el Ministerio: "*Los soportes de informes reposan en la carpeta del proceso de los folios 105 al 268*" no se acepta, por cuanto en el momento de la revisión a la carpeta del contrato, los mismos no reposaban. La entidad al dar la respuesta anexa una serie de documentos que al efectuar el seguimiento sin embargo no desvirtúa el contenido de hallazgo por lo tanto se confirma con incidencia Disciplinaria.

2. CONTRATO 476 DE 2015.

El MADS suscribió el contrato 476 del 16 de octubre de 2015, en el marco del convenio No. CCO 1020 02 D, con el objeto de prestar los servicios de consultoría individual a la Dirección de Gestión Integral del recurso Hídrico (DGIRH), para la coordinación y supervisión en la ejecución de los proyectos de implementación del componente de planificación, ejecución de medidas de administración de procesos priorizados en las cuencas del Lago de Tota, por $28.500.000.

El calendario de pagos era el siguiente: tres pagos iguales por valor de $9.500.000, cada uno previo recibo a satisfacción de los informes pactados suscrito por el supervisor.

En la evaluación realizada se evidencian pagos así: f 91 el primero de fecha 06 de noviembre de 2015 por $9.500.000, con % de ejecución del 33%; el segundo f 107 de fecha 09 de diciembre de 2015, por $9.500.000, con % de ejecución del 66%, con un saldo de $9.500.000 y el tercero f 121 de fecha 16 de noviembre de 2016 por $9.500.000, con % de ejecución del 67%, por lo que evidencia que se hicieron los pagos al 100% cuando la ejecución solo fue del 67%.

Informes de supervisión firmados sin contar con los debidos soportes de los productos. No se realiza un eficiente seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del consultor. El consultor en los productos entregables hace referencia a: copia contrato, correos electrónicos enviados y recibidos entre la DGIRH, los consultores y CORPOBOYACA, hoja de asistencia, otrosí No. 001-2015, estructura organizacional UdP, solicitud de reserva presupuestal, Plan de Adquisiciones PAC 2016, de todos los productos en la carpeta únicamente se anexa las hojas de asistencia, No se encuentran documentos en copia dura ni en CD que demuestren la ejecución del contrato ni su terminación ni el Acta de liquidación.

Lo anterior por falta de seguimiento y control por parte de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico DGIRH del MADS. Falta de articulación en la contratación con el contrato 355 de 2015, por lo que el uno depende del otro y viceversa, lo que afecta la gestión de los dos contratos.

La no evidencia de terminación del contrato ni del cumplimiento de las obligaciones al 100% (solo un 67%) a diciembre 31 de 2016 cuyo el objeto era apoyar las necesidades del convenio CCO 1020 02D con la AFD afecta el desarrollo del convenio de la laguna de Tota que hace parte del mismo y por ende se pone en riesgo la preservación del recurso hídrico para el abastecimiento de la población que circunda la laguna de Tota.

Respuesta entidad

De acuerdo a los formatos definidos por el Sistema de Gestión de Calidad, los porcentajes presentados en el informe final de supervisión no indican un porcentaje de ejecución del 100%, este se evidencia en el momento de realizar el acta de liquidación.

La supervisión y el apoyo técnico de esta avalaron la entrega de los informes presentados por los contratistas, con las razones técnicas expuesta por el contratista en sus informes.

Análisis respuesta

La respuesta suministrada por la entidad, no es aceptada por la CGR; Si bien, el MADS diseñó "*formatos definidos por el Sistema de Gestión de calidad, los porcentajes presentados en el informe final de supervisión no indican un porcentaje de ejecución del 100%, este se evidencia en el momento de realizar el acta de Liquidación si lo requiere*", para la comisión de auditoría, avance de ejecución debe ser coherente con el cumplimiento de las obligaciones y los pagos realizados al contratista, en cumplimiento del objeto del contrato, como resultado de una efectiva supervisión. Por lo anterior, se ratifica el hallazgo con incidencia Disciplinaria.

3. CONTRATO 270 DE 2016.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, suscribió el contrato 270 del 26 de febrero de 2016 en el marco del Convenio No. CCO 1020 02 D, con el objeto de prestar los servicios de consultoría individual a la Dirección de gestión Integral del Recurso Hídrico (DGIRH), para la coordinación y supervisión en la ejecución de los proyectos de implementación del componente de planificación, ejecución de medidas de administración de procesos priorizados en las cuencas del Lago de Tota, por $110 millones a 31 de diciembre de 2016.

En el informe de supervisión 6 de 10 f 254, de fecha 31 de diciembre de 2016, en la obligación 10: elaborar los informes de avance y/o ejecución de las actividades y/o metas establecidas en el plan de adquisiciones y financiero, las acciones son *"Se presentó a la DGIRH el estado de avance del proyecto desde su iniciación en el 2014 en reunión del 10 de agosto en las oficinas del MADS y una propuesta de actividades a ejecutar, teniendo en cuenta la solicitud de AFD de terminación del convenio No. CCO 1020 02D y las alternativas para una adecuada ejecución".*

Observaciones evidenciadas:

A f 226, el informe de actividades 5 de 10, lo presenta con fecha 12 de agosto de 2016. El consultor presenta los informes números 6, 7 y 8 con fecha 31 de diciembre de 2016, f 254, 273 y 291 respectivamente.

- Los tres últimos informes son del 31 de diciembre de 2016, por tanto desde el 12 de agosto al 31 de diciembre el consultor no presentó los correspondientes informes, incumpliendo los términos pactados en el contrato.
- A F 291 en el informe de supervisión 8 de 10, de fecha 31 de diciembre de 2016, registra un saldo pendiente a pagar por $33 millones y un avance de ejecución del 70%, es decir que no se evidencia si realmente fue ejecutado en el 100%.
- No se evidencia soportes de los productos mencionados.
- A f 272 se anexa CD anexos agosto y el informe de supervisión no es claro si corresponde al 6/10 o 7/10 con fechas 31 de diciembre de 2016.
- Se evidencia vto. Bueno del supervisor, con fechas acumuladas a la finalización del año, con vacíos de meses de ejecución de septiembre, octubre y noviembre de 2016. Se presume que el de diciembre lo presentaron el 31 del mismo mes.

Lo anterior por falta de un efectivo control y seguimiento por parte de los funcionarios asignados para ejercer esta labor.

Este hecho ha generado retraso en el POMCA, PORH, y modelación hidrológica de los afluentes y del componente hidrodinámico del cuerpo lentico del lago Tota,

con las consecuencias ambientales que se generan, así como la afectación en los recursos para la gestión del recurso hídrico en el país.

Respuesta del Ministerio

"La supervisión y el apoyo técnico de esta avalaron la entrega de los informes presentados por los contratistas, con las razones técnicas expuesta por el contratista en sus informes.

De manera atenta se reitera que de acuerdo a los formatos definidos por el Sistema de Gestión de Calidad, los porcentajes presentados en el informe final de supervisión no indican un porcentaje de ejecución del 100%, este se evidencia en el momento de realizar el acta de liquidación.

En revisión de la carpeta del expediente, se encuentran los informes contenido en medio magnético 1 (CD), dado el volumen de información contenida. No se encuentra de medio físico en razón al alto volumen que implicaría imprimir todos los folios más aún cuando siendo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible existe la política de cero papel, por esta razón es posible y viable técnicamente revisar y archivar los productos en medio magnético.

Se da la aclaración que corresponde al informe 6/10, una vez revisado el expediente señalado se pudo constatar que el CD que contenía la información del informe no se encontraba marcado, por esta razón no era claro a que informe correspondía por ello, se atendió la observación de la Contraloría General de la Republica y se marcó correctamente el Cd del expediente.

La supervisión avaló la entrega de los informes presentados por la contratista, en los tiempos pactados, dada la no entrega de los informes faltantes y estando dentro del término legal para la liquidación, se procederá a la liquidación de las actividades realizadas, frente a lo presupuestado y lo realmente ejecutado.

El Ministerio tuvo claro las condiciones pactadas con el Cooperante sobre los mecanismos para el desarrollo del proyecto, los inconvenientes presentados han sido de conocimiento por parte del Cooperante lo cual conllevó a que las partes identificaran alternativas y mecanismos que permitieran la operatividad del proyecto. Dado lo anterior el Ministerio ha respetado las decisiones impartidas por la AFD, lo que ha permitido la continuidad del proyecto y la garantía de disponibilidad de los recursos aún está vigente. Lo anterior en el marco del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 que consagra la voluntad del cooperante como la normatividad aplicable al negocio jurídico en concordancia con sentencia de la Honorable Corte Constitucional C249 de 2004."

Análisis respuesta

El Ministerio en su respuesta hace referencia a "*La supervisión y el apoyo técnico de esta avalaron la entrega de los informes presentados por los contratistas, con las razones técnicas expuesta por el contratista en sus informes*". En los soportes

del contrato no se evidencia el seguimiento realizado por los Supervisores. Por otra parte, no es coherente lo afirmado por el MADS, referente a "*que de acuerdo a los formatos definidos por el Sistema de Gestión de Calidad, los porcentajes presentados en el informe final de supervisión no indican un porcentaje de ejecución del 100%, este se evidencia en el momento de realizar el acta de liquidación*". Por lo anterior el hallazgo se confirma con incidencia Disciplinaria.

Hallazgo 25 (H25 D16 IP3) Rio Calenturitas Cesar- Convenio 494 de 2016. Presunta incidencia disciplinaria.

El Artículo 5 de la Ley 99 de 1993, establece que es deber del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) "*Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente*"

En el Decreto Ley 3570 de 2011 en su Artículo 2° establece entre otras funciones del MADS las de: "*(...)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. 9. 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. 11. Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el ambiente y los recursos naturales renovables y sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible. (....)*". Además en el Artículo 18 se le asigna al Ministerio la función de "*3. Proponer los criterios y pautas generales para el ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas*" y "*4. Dirigir las acciones destinadas a velar por la gestión integral del recurso hídrico a fin de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del agua*".

El MADS expidió en el año 2010, la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico – PNGIR, con un horizonte de 12 años (2010- 2022), Esta PNGIRH se enmarca dentro del concepto de Gestión Integrada del Recurso Hídrico – GIRH-, definido por la Global Water Partnership -GWP como "*un proceso que promueve la gestión y el aprovechamiento <u>coordinado de los recursos hídricos</u>, la tierra y los recursos naturales relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales*" (subrayado fuera de texto)

De acuerdo a lo establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018, "*Todos por un nuevo país: Paz, Equidad y Educación*", se establece, entre otras, la siguiente estrategia con la Gestión Integral del Recurso Hídrico: Estrategia 5.F. *Estrategia Transversal Crecimiento Verde*, se establece que, con el

fin de reducir los conflictos asociados al uso inadecuado y la degradación ambiental, generando beneficios socioeconómicos a las poblaciones más vulnerables, es necesario promover el ordenamiento integral del territorio a través de la unificación de lineamientos para el ordenamiento integral del territorio y el avance en la formulación e implementación de instrumentos de ordenamiento integral del territorio tales como Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA), los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas, los Planes Estratégicos de Macrocuencas para Magdalena-Cauca y Caribe.

Mediante Resolución 1907 de 2017 del MADS, se expide y se adopta la guía técnica para la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas.

En el mismo Decreto en su artículo 2.2.3.1.1.4. Se define la jerarquía para la planificación de las cuencas en Colombia "(...) *estructura para la planificación. Ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos. Establece la siguiente estructura hidrográfica:*
1. Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.
2. Zonas Hidrográficas.
3. Sub zonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.
4. Microcuencas y Acuíferos."

En el Decreto 1076 de 2015 el artículo 2.2.3.1.2.1 se define Planes Estratégicos de Macrocuenca como "*Instrumento planificación ambiental largo plazo que con visión nacional, constituye marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los instrumentos de política, planificación, planeación, gestión, y de seguimiento en una de ellas*" en numeral 2.2.3.1.2.3 se define que "*la competencia y formulación de los Planes Estratégicos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible manera participativa, <u>con base en la información e insumos técnicos suministrados por las autoridades ambientales competentes</u>, científicas adscritas y vinculadas de que trata el Título V la Ley 99 de 1993 Y Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena (Cormagdalena) en lo correspondiente a su jurisdicción, formulará Plan Estratégico cada una de las Hidrográficas o Macrocuencas...*" (Subrayado fuera de texto)

Se generó, en el año 2016 la necesidad de suscribir un convenio interadministrativo No. 494 de 2016 entre la Corporación Autónoma del Cesar (en adelante CORPOCESAR) y El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (En adelante MADS) por un valor total de Trescientos Millones de Pesos ($300.000.000), en el cual el MADS aportaría una suma de $100 millones de pesos y CORPOCESAR aportaría la suma de $ 200 millones con el objeto de *"Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo· Sostenible - MINISTERIO y la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, para la implementación del Plan Estratégico de Macrocuenca Magdalena Cauca en relación con los lineamientos de monitoreo de calidad y cantidad, del recurso*

hídrico que permitan establecer criterios unificados para el seguimiento y control de los· impactos ambientales generados principalmente por las actividades de los sectores de minería y agricultura a través de un proyecto piloto en la cuenca del rio Calenturitas, en el departamento del Cesar",

CORPOCESAR en el año 2015 ejecutó el concurso de méritos No. 03 de 2015 para la ejecución del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca (POMCA) del Rio Calenturitas, que concluye con la suscrición del contrato 138 de 2015 con el objeto de "*Formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca 2802-08 Río Calenturitas - en el Departamento* del Cesar, incorporando el Componente de Gestión del Riesgo como determinante ambiental del Ordenamiento Territorial" por un valor de mil setecientos un mil millones novecientos seis mil pesos ($1,701.906.000).

CORPOCESAR, mediante adición No. 01 del 01 de noviembre de 2016, del contrato 0138-0-2015 (POMCA Rio Calenturitas) adiciona un valor de $300.000.000, con la justificación de labores nuevas que debía realizar el contratista para dar cumplimiento a lo pactado con el Ministerio en el Convenio 494 de 2016.

Analizado los dos procesos contractuales desarrollados, en el Río Calenturitas se evidencia que las actividades del Convenio 494 de 2016 (celebrado entre el MADS y CORPOCESAR), sus productos estaban incluidos en los que debía entregar el Consorcio Calenturitas en ejecución del contrato 138-0-2015, por lo tanto, se considera por la CGR que es un gasto no justificado con cargo al erario público, ya que el contratista (Consorcio Calenturitas) para el cumplimiento del objeto contractual debía seguir lo estipulado por la "*Guía Técnica POMCAs*" formulada por el Ministerio y en la cual se incluyen productos con iguales características a las acordadas en el Convenio 494 de 2016.

	Contrato 19-6-0138-0-2015	**Convenio 494 de 2016**	**Análisis Técnico**
Objeto	Formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca 2802-08 Rio Calenturitas - En El Departamento del Cesar, en La Jurisdicción del Objeto del Contrato Corporación Autónoma Regional del Cesar-CORPOCESAR-, Incorporando El Componente de Gestión del Riesgo como determinante Ambiental del Ordenamiento Territorial	Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MINISTERIO y la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, para la implementación .del Plan.Estrategico. de la Macrocuenca Magdalena Cauca en relación con los lineamientos de monitoreo de calidad y cantidad, del recurso hídrico que permitan	Sin Comentarios

		establecer criterios unificados para el seguimiento y control de los· impactos. ambientales generados principalmente para las actividades de los sectores de minería y agricultura a través de un proyecto piloto en la cuenca del rio-Calenturitas, en el departamento del Cesar	
Valor	MIL SETECIENTOS UN MIL MILLONES NOVECIENTOS SEIS MIL PESOS ($ 1,701.906.000)	TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS ($300.000.000)	
fecha de inicio	15 de julio de 2015	21 de Septiembre de 2016	Sin Comentarios
Fecha de terminación	6 de Enero de 2017	31 de Diciembre de 2016	Tiempo limitado para realizar muestreos de 19 puntos de agua subterránea, y de agua superficial, teniendo en cuenta que para acuíferos confinados se necesitan realizar perforaciones. De igual manera para realizar un muestreo sobre conflictos por el uso de los recursos naturales el tiempo se considera limitado, lo cual no permiten confiabilidad y calidad del dato.
Productos (obligaciones específicas)	2. Fase de diagnóstico POMCA calenturitas Numeral 2.3.7. – Hidrología (Guía Técnica de POMCAs: Descripción y evaluación de la red hidrológica en la cuenca, incluyendo el análisis de la información generadas) Numeral 2.3.8 –Calidad del Agua en la cuenca (Guía Técnica de POMCAs: Descripción y evaluación de información de calidad del recurso hídrico existente en el área que comprende la cuenca hidrográfica en ordenación.; Identificación de las actividades productivas desarrolladas en la subcuencas que generan	1. Realizar un diagnóstico y evaluación del proceso y procedimientos de monitoreo regional de cantidad y calidad del recurso hídrico (superficial y subterráneo) que se realiza CORPOCESAR y los diferentes actores que realizan monitoreo en la cuenca del rio Calenturitas, teniendo como mínimo las siguientes acciones: a. Evaluar estado actual de la red de monitoreo existente en términos de variables monitoreadas, cobertura espacial y	La información contratada en el convenio 494 de 2016, es equivalente la contratada en el contrato 318 de 2015 POMCAS con soporte a lo obligado en la Guía Técnica de POMCAs – Componente biofísico – temática: Calidad de agua y gestión del recurso hídrico- productos: *1. Documento técnico con la descripción y evaluación de información de monitoreo de calidad del recurso hídrico existentes en el área que comprende la cuenca hidrográfica en ordenación.* *2. Documento técnico con el diagnóstico de los factores de contaminación del recurso hídrico presentes en la cuenca hidrográfica en ordenación.* *3. Documento técnico con el diagnóstico de la calidad de agua en la cuenca. hidrográfica en ordenación.*

	vertimientos de aguas residuales y del sistema de manejo y disposición final) Productos entregados según informe de interventoría del 04/05/2016. En Numeral 3.9 Paginas 447 a 504, anexo 3.9 tres carpetas y anexo 12 Mapas con salida cartográfica	temporal. b. Evaluar la calidad de los datos registrados en la red actual considerando los protocolos existentes para ello.	*4. Documento técnico con la estimación y análisis del índice de calidad del agua (ICA) y el índice de alteración potencial de la calidad del agua (IACAL)* *5. Salida gráfica con la localización geográfica de la red de monitoreo de calidad del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica en ordenación.* *6. Mapa del índice de calidad de agua (ICA) y del índice de alteración de la calidad del agua (IACAL) A partir de la información disponible en la cuenca.* Componente biofísico – temática: Hidrología- productos: *1. Documento técnico con la información de la localización de las estaciones hidrometeorológicas y el análisis de la información generada en cada estación.* *2. Documento técnico con la caracterización hidrológica de las subcuencas que hacen parte de la cuenca hidrográfica en ordenación.* *3. Documento técnico con la estimación de la oferta hídrica superficial total y la disponibilidad hídrica mensual y anual de la cuenca y las subcuencas que comprenden la cuenca hidrográfica en ordenación.* *4. Documento técnico con la estimación de la demanda hídrica.* *5. Documento técnico de estimación de caudales máximos para diferentes periodos de retorno.* *6. Documento técnico con el análisis de los eventos extremos.* *7. Documento técnico con la estimación del balance hidrológico por cada una de las subcuencas que hacen parte de la cuenca hidrográfica en ordenación.* *8. Documento técnico con la estimación de índices correspondientes a la temática de hidrología.* *9. Mapa de hidrología en escala 1:25.000*: debe incluir como mínimo la oferta y demanda hídrica a nivel de subcuencas en el área que comprende la cuenca hidrográfica en ordenación.* *10. Mapa de índice de uso del agua en escala 1:25.000*.*

			11. Mapa de retención y regulación hídrica en escala 1:25.000.* *12. Mapa de vulnerabilidad por desabastecimiento en escala 1:25.000*.* *13. Salida gráfica con la localización e identificación de bosques y zonas de recuperación forestal presentes en las cuencas abastecedoras.* Componente biofísico – temática: Hidrogeología- productos: *1. Documento técnico con el análisis hidrogeológico del área que comprende la cuenca hidrográfica en ordenación.* *2. Mapa hidrogeológico en escala requerida de acuerdo al desarrollo temático que requiera la información.* *3. Documento técnico con la definición de los usos actuales y usos potenciales de las aguas subterráneas presentes en el área de la cuenca en ordenación.* *4. Documento técnico con la estimación de la oferta hídrica subterránea y la calidad de las aguas en el área de la cuenca en ordenación.* *5. Documentos con los resultados del análisis de vulnerabilidad a la contaminación de las aguas subterráneas.* *6. Documento técnico con los resultados de la identificación, caracterización y el estado de conservación de las zonas de recarga, humedales, perímetros de protección de pozos de abastecimiento humano y de zonas con mayor vulnerabilidad a la contaminación.* *7. Salida cartográfica con la representación de las zonas de recarga, humedales, perímetros de protección de pozos de abastecimiento humano y de zonas con mayor vulnerabilidad a la contaminación.*

	2. Fase de diagnóstico POMCA calenturitas 2.8 Análisis situacional Numeral 2.8.1 Análisis potencialidades, limitantes y condicionamientos. Numeral 2.8.2 – Análisis de los conflictos por el uso de los recursos naturales Numeral 2.8.3. Analisis Territorios Funcionales (Guía técnica POMCA Descripción de las principales relaciones y vínculos urbano - rurales y regionales al interior de la cuenca o territorios adyacentes, con especial énfasis en la interacción, manejo y aprovechamiento de recursos naturales y su impacto desde el enfoque del recurso hídrico y saneamiento ambiental)	2. A partir de los resultados obtenidos en el diagnóstico generar un documento que contenga el análisis de las problemáticas, generadas por el sector minero y agrícola, sus consecuencias sobre el régimen hidrológico y calidad del agua del rio Calenturitas.	La información contratada en el convenio 494 de 2016, es equivalente la contratada en el contrato 318 de 2015 POMCAS con soporte a lo obligado en la Guía Técnica de POMCAs – – Componente biofísico – temática:
	La guía técnica POMCAs hace parte integral del contrato 19-6-0138-0-2015 como un anexo técnico por lo tanto antes de generado el convenio 494 de 2016 era un documento vinculante y por lo tanto se debía aplicar en el POMCA calenturitas	3. Incorporar los lineamientos de la macrocuenca Magdalena - Cauca definidos para los componentes de oferta y calidad, en la formulación del Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico que se desarrollara teniendo en cuenta la Guía establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin	La actividad no era necesaria toda vez que en el contrato 138-0-2015, se incluyó en los estudios previos que hacen parte integral del contrato que el contratista debía "*Conocer el marco legal e institucional de CORPOCESAR, las normas técnicas vigentes para el sector medio ambiente, la normatividad vigente sobre planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y de manera particular el Decreto 1640 de 2012, por medio del cual se reglamenta los instrumentos para la planificación ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, la guía técnica para la formulación de los Planes de ordenamiento y manejo de cuencas, la guía técnica para la formulación de los planes Ordenación y –manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCAS, expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Resolución 1907 de 2013*"

	Guía Técnica de POMCAs: Caracterización de las unidades hidrogeológicas en el área de estudio Estimación de los usos actuales y potenciales del recurso hídrico subterráneo. Estimación de la oferta hídrica subterránea. Determinación de la calidad de las aguas subterráneas. Evaluación de la vulnerabilidad de aguas subterráneas a la contaminación Identificación y especialización de las zonas que deben ser objeto de protección o de medidas de manejo especial (zonas de recarga, humedales, perímetros de protección de pozos de abastecimiento humano y zonas con mayor vulnerabilidad a la contaminación.	4. Generar insumos para la elaboración de un modelo hidrogeológico conceptual del sistema acuífero que subyace bajo la cuenca hidrográfica del rio Calenturitas y su relación con el sistema.	Si bien el MHC es un "*Modelo Hidrogeológico Conceptual (MHC) es una representación descriptiva y grafica de un sistema acuífero que incorpora una interpretación de las condiciones geológicas e hidrogeológicas y su interrelación con sistemas asociadas (ríos, lagos, ecosistemas, mar), de tal manera que se reducen el problema físico y el dominio del acuífero a una versión simplificada de la realidad. Un MHC es dinámico ya que se construye a partir de variables temporales como las climatológicas, hidrológicas e hidráulicas y por lo tanto a medida que se disponga de información nueva o reevalue la existente, este deberá ser ajustado.* *Para establecer el MHC de un acuífero, se debe recolectar, analizar, evaluar e integrar información sobre la geología, geofísica, inventario de puntos de agua subterránea, hidrología, hidroquímica, hidráulica subterránea, entre otros. Un buen MHC permite abordar más fácilmente, entre otros aspectos, la identificación de las zonas de recarga, tránsito y descarga, su relación con otros acuíferos, con las aguas superficiales y marinas, y de esta forma establecer las medidas para el manejo del acuifero, mediante programas para la protección y el aprovechamiento sostenible del agua subterránea.*" Se entiende entonces que mediante la ejecución del contrato 138 de 2016 se genera el mismo resultado, de la siguiente manera: En la fase de diagnóstico se genera toda la información relevante para el o los modelos, como lo son la capacidad hídrica, tanto subterránea como superficial, la geomorfología, hidrogeomorfologia, capacidades de carga, usos actuales, conflictos por el uso, etc. En la Fase de Prospectiva y Zonificación Ambiental: se generan Diseño de Escenarios

			Prospectivos (modelos) donde se definen el mejor uso del acuífero, incluyendo labores para la protección del recurso y su potencializarían. *Por lo tanto el MHC es solo uno de los muchos modelos que se pueden usar en la fase de prospectiva.*

De igual manera, según la normatividad se encuentra que el convenio no tiene soporte técnico adecuado, debido a que la normatividad sobre Gestión del Recurso Hídrico, establece una estructura para la planificación de las cuencas en Colombia que inicia en el nivel de macrocuenca y finaliza en las microcuencas, además se evidencia que los Planes estratégicos deben ser un elemento guía para la planificación, así mismo se define que para la formulación de dichos planes se hará con base en la información e insumos técnicos suministrados por las autoridades ambientales competentes de las Macrocuencas en este caso CORPOCESAR, debía entregar la información sin ninguna contraprestación, entendiendo los principios de economía y eficacia del gasto público.

En la carpeta del convenio 494 de 2016, no reposan hojas de vida del personal que ejecutan los productos, de igual forma en las facturas entregadas por CORPOCESAR ni en informes técnicos de supervisión se evidencian el control a los recursos entregados por el MADS a CORPOCESAR, es así que no se observa cómo se ejecutan las partidas ni las contrapartidas estipuladas en el convenio, la Corporación realizó una adición en dinero a un contrato ya en ejecución, sin prever como se diferenciarían las partidas adicionadas para garantizar que los recursos se destinaron productos del convenio y no a los productos del POMCA ya contratado, afectando claramente los elementos de control.

Técnicamente es inviable la entrega de productos de calidad de la dimensión estipulada en el convenio 494 de 2016 en un tiempo limitado de ejecución de tres meses, aun mas cuando el plan de trabajo tan solo fue aprobado el 9 de nov de 2016, por lo tanto en ejecución el contrato tan solo tuvo un mes y medio para entregar los productos contratados.

No es claro además con los productos contratados en el convenio 494 de 2016, se materializan instrumentos nuevos o lineamientos que puedan ser extrapolados a otras subcuentas que hacen parte de Macrocuenca Magdalena – Cauca, fin ultima de esta contratación, afectando la gestión integral del recurso hídrico.

En conclusión no existe un valor agregados de la contratación directa realizada entre el MADS y CORPOCESAR, causando un posible daño fiscal por el valor de trecientos millones de pesos ($300.000.000) y un presunto alcance disciplinario

por la falta de rigor en la aplicación de normas que regulan la planeación del recurso hídrico y laxitud en los procesos de supervisión.

Lo anterior sucede, por falta de planeación en los procesos de gestión de ordenamiento del recurso hídrico por parte del MADS y falta de control y supervisión de CORPOCESAR frente a los procesos contractuales ejecutados por esa entidad. El hallazgo tiene presunto alcance fiscal y disciplinario.

Respuesta entidad

"Conforme con el marco legal vigente, los Planes Estratégicos de Macrocuenca son instrumentos de planificación ambiental de largo plazo que con visión nacional, constituye el marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planificación, planeación, gestión, y de seguimiento existentes en cada una de ellas y deben ser formulados bajo el liderazgo y responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a escala 1:500.000 o un nivel más detallado cuando la información disponible lo permita.
Por su parte, los Planes de Ordenación y Manejo de cuencas hidrográficas son instrumentos a través de los cuales se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico, y deben ser formulados bajo la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y otras Autoridades competentes del nivel regional a escala 1:25.000 por lo menos en las subzonas hidrográficas y nivel subsiguiente contenidas en las macrocuencas Magdalena – Cauca-Caribe..."
(...) En este sentido, el objeto contractual del Convenio 494 de 2016 no se relaciona con el POMCA de la cuenca Calenturitas excepto en el área geográfica de análisis como es mencionado en su objeto: "Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MINISTERIO y la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, para la implementación del Plan Estratégico de la Macrocuenca Magdalena Cauca en relación con los lineamientos de monitoreo de calidad y cantidad, del recurso hídrico que permitan establecer criterios unificados para el seguimiento y control de los impactos ambientales generados principalmente para las actividades de los sectores de minería y agricultura a través de un proyecto piloto en la cuenca del rio-Calenturitas, en el departamento del Cesar".
Por lo cual, los productos del convenio no responden a los requerimientos de un POMCA, toda vez que el convenio 494 de 2016 busca implementar los lineamientos generados para la macrocuenca Magdalena Cauca especialmente al componente de Calidad; buscando establecer criterios unificados para el seguimiento y control del impacto generado por las actividades mineras y agrícolas sobre la calidad en una subzona hidrográfica, presente para nuestro caso en la subzona hidrográfica del rio Calenturitas."

Evaluación respuesta

Analizada la información y los argumentos presentados tanto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como por Corpocesar, se evidencia que

falta material probatorio para determinar con certeza el daño fiscal como lo pueden ser: el acta 004 de diciembre de 2015, informes de supervisión, contratos del personal vinculado al convenio y pagos a los mismos, entre otros elementos que no permiten confirmar un presunto daño fiscal, por lo tanto, en virtud de las competencias que envisten a la CGR, se solicita la apertura de una indagación preliminar con el fin de determinar la certeza del daño y demás elementos. Se confirma la presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 26 (H26 D17) Registro Reservas Forestales Protectoras Nacionales. Presunta incidencia disciplinaria.

El Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP, es la herramienta creada por el Decreto 2372 de 2010 en la cual cada una de las Autoridades Ambientales registra las áreas protegidas de su jurisdicción, con el fin de tener un consolidado como País de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP.

Parques Nacionales Naturales de Colombia es el Coordinador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas conforme al artículo 7 del Decreto reglamentario 2372 de 2010, el cual es recogido en el Decreto Único 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y las funciones propias que le corresponden a esta entidad de conformidad con el Decreto No. 3572 de 2011, que entre otras asignó la de Administrar el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP.

El Decreto 2372 del 1 de julio de 2010 establece:

"CAPÍTULO II
Categorías de áreas protegidas
Artículo 10. Áreas protegidas del Sinap. Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap son:
Áreas protegidas públicas:
a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
b) Las Reservas Forestales Protectoras.
c) Los Parques Naturales Regionales.
d) Los Distritos de Manejo Integrado.
f) Las Áreas de Recreación.
Áreas Protegidas Privadas:
g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Parágrafo. *El calificativo de pública de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración.*

Artículo 11. El Sistema de Parques Nacionales Naturales*. El Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del Sinap y está integrado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974.*

La reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las acciones necesarias para su administración y manejo corresponden a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Parágrafo. *La reglamentación de las categorías que forman parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, corresponde en su integridad a lo definido por el Decreto 622 de 1977 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.*

Teniendo en cuenta que el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas se consolida con áreas protegidas del SINAP, se observa que el MADS no ha registrado en el RUNAP las 56 áreas protegidas- Reservas Forestales Protectoras Nacionales, Reservas de su jurisdicción, siendo su responsabilidad

Mediante acta No. 01 del 10 de mayo de 2017 la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, se reunió con Parques Nacionales Naturales de Colombia, para tratar el tema sobre "Registro Reservas Forestales Protectoras Nacionales en RUNAP", en el mismo se consideró en el orden del día:

"1. Requerimientos de la nueva plataforma del RUNAP para el registro de áreas protegidas.
2. Revisión del análisis de contraste elaborado por Parques Nacionales Naturales para las reservas forestales protectoras nacionales inscritas en el RUNAP.
3. Traslapes de las reservas forestales protectoras nacionales con las otras categorías del RUNAP.
4. Avances del Ministerio respecto a la precisión cartográfica del límite de las reservas forestales protectoras nacionales y otras acciones.
5. Priorización de acciones para avanzar en el registro en el RUNAP de las reservas forestales protectoras nacionales.

En el punto 4 dice: "Así mismo, el Ministerio informó sobre el acompañamiento adelanta con las CAR que adelantan el ajuste o formulación de los planes de manejo de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, de manera que se incorporen la normativa y lineamientos sobre objetivos de conservación, zonificación y régimen de usos, de manera que se agilice la adopción de estos instrumentos de administración y gestión.

De manera que contribuya a facilitar el registro de estas áreas protegidas en el RUNAP. Adicionalmente, el Ministerio avanza en la elaboración del instrumento normativo para el adoptar el régimen de usos y precisar la función de administración asignada a las corporaciones autónomas regionales para las reservas forestales protectoras nacionales."

Lo anterior debido al incumplimiento de la norma, falta de diligencia por parte del MADS en su gestión, que ocasiona que no se pueda contar con un consolidado como País de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta entidad

"Realizar el registro en el RUNAP de las 56 Reservas Forestales Protectoras Nacionales - RFPN es un procedimiento complejo que implica elaborar análisis técnicos, especialmente cartográficos de estas áreas protegidas, de manera que en el cumplimiento de esta obligación el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha tenido que contratar en varias vigencias con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, entidad que genera la cartografía oficial del país.
(...)
En cumplimiento de lo mencionado anteriormente, el Ministerio incorporó la información de las RFPN a la plataforma del RUNAP en el año 2011, incluyendo la información y cartografía disponible en ese momento.
Así mismo, Parques Nacionales Naturales mediante el radicado 4120-E1-10864 del 9 de abril de 2013 remitió al Ministerio el concepto técnico No. 20132100000736 con referencia "Análisis del Contraste de Correspondencia de las áreas inscritas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP", concepto emitido en el marco del cumplimiento artículo 24 del Decreto 2372 de 2010 como administradores del RUNAP.
En el concepto se indica que este Ministerio ha inscrito al RUNAP con toda la información solicitada para el registro, las Reservas Forestales Protectoras Nacionales a las que se les adelantó el análisis de contraste de su correspondencia con la regulación aplicable. Esto incluye la revisión de actos administrativos e información ingresada en la plataforma, el análisis de la información cartográfica y el análisis del estado de conservación.
(...)
Finalmente, como se evidencia el Ministerio adelanta las acciones necesarias para el registro de las RFPN. Adicionalmente, Parques Nacionales Naturales como administrador del RUNAP, emite las correspondientes certificaciones de existencia de las 56 Reservas Forestales Protectoras Nacionales."

Análisis respuesta

La respuesta de la entidad reafirma que efectivamente no se ha efectuado el registro en el RUNAP de ninguna de sus Reservas Forestales Protectoras Nacionales, por lo tanto se mantiene el hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

3.1.2.2. Cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes, programas y proyectos

Se evaluó la gestión del MADS respecto de la función rectora de política pública teniendo en cuenta los factores riesgo de oportunidad, y consistencia de la información. De acuerdo a la información suministrada por la Entidad, el MADS cuenta con 13 políticas de las cuales a 31 de diciembre de 2016 registra haber realizado evaluación a tres de éstas: Política Nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en el año 2011, Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire en el año 2015 y Política nacional

ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia en el año 2013.

Con relación a los proyectos de inversión con metas nacionales y regionales registrados por el MADS en SINERGIA los cuales se ejecutan en cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se verificaron los porcentajes de avance a 31 de diciembre de 2016 evidenciando que existen metas con porcentaje de avance cero o bajo, lo que implicaría para la Entidad que la ejecución de dichos proyectos se realice en el último año de cumplimiento. Se anexa matriz de seguimiento.

Hallazgo 27 (H27) Evaluación y Seguimiento Política de Humedales

La Ley 152 de 1994 establece en el *"**Artículo 1º.- Propósitos.** La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación."*

En su artículo 29 inciso 2 establece: "*(...) todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del plan de nacional de desarrollo y de las funciones que le señala la Ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados"*

La Ley 1753 de 2015 establece:

***"ARTÍCULO 172. 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.*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un programa de monitoreo de los ecosistemas que evalúe el estado de conservación de los mismos y priorizará las acciones de manejo sobre aquellos que se definan como estratégicos. En la construcción de este plan, concurrirán los institutos de investigación adscritos o vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales. Igualmente la implementación de las acciones estará a cargo de las autoridades ambientales y las entidades territoriales.

***PARÁGRAFO.** En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención RAMSAR no se podrán adelantar las actividades*

agropecuarias de alto impacto ambiental ni de exploración y explotación de hidrocarburos y de minerales.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determinará la cartografía correspondiente en un plazo no mayor de dos años a partir de la promulgación de la presente ley."

Decreto 3570 del 327 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 Sector 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."*

15. Elaborar los términos de referencia para la realización de los estudios con base en los cuales las autoridades ambientales declararán, reservarán, alinderarán, realinderarán, sustraerán, integrarán o recategorizarán, las reservas forestales regionales y para la delimitación de los ecosistemas de páramo y humedales sin requerir la adopción de los mismos por parte del Ministerio"

En el Expediente No. 33505 de 29 de febrero de 2016 - Consejo de Estado, se *"exhorta al Ministerio de Medio Ambiente –como medida pedagógica- para que, dentro de sus competencias, vigile y supervise el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las autoridades ambientales para la protección de humedales."*

Se observa en el Plan de Acción 2016 del Ministerio, que no hay objetivos, metas e indicadores relacionados con los lineamientos actualizados y armonizados con la normatividad existente para la protección de los humedales al interior de Colombia, pues se limita solo a los Humedales declarados como sitios RAMSAR, en cumplimiento de la Política Nacional de Humedales de Colombia

El MADS a 31 de diciembre de 2016 se dio cumplimiento parcial a la meta relacionada con el *"Programa de Monitoreo Nacional de los Ecosistemas en Colombia diseñado"*, la cual se encuentra inmersa la actualización del Inventario Nacional de Humedales, la entidad manifiesta: *"A través de las diferentes mesas de trabajo generadas por los equipos técnicos de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos se elaboraron diferentes documentos técnicos que fueron analizados por los expertos y retroalimentados con lo que se*

logró a finales del año 2016 tener la "Propuesta de monitoreo de ecosistemas v_5"[14] la meta se cumplió parcialmente por cuanto se generó fue una propuesta.

Así mismo en relación con lo establecido por el artículo 172 de la ley 1753 de 2015, el MADS dice *"se tiene proyectado adoptar la cartografía de humedales para Colombia a Escala 1:100.000 mediante acto administrativo de este Ministerio."*[15], lo que indica que en la actualidad aún no se cuenta formalmente con la adopción de la cartografía y los instrumentos para aplicarla.

Teniendo en cuenta la normatividad y política de humedales que viene de tiempo atrás, es importante avanzar en la planeación estratégica, y las políticas, que sean más oportunas, eficaces. Un Plan de Acción debe contener todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo.

No hay una adecuada planificación de las actividades del MADS y su gestión, en desarrollo de lo normado en la Ley 1753 de junio 09 2015 en su artículo 172, y la Política Nacional de Humedales de Colombia.

No se puede efectuar seguimiento y evaluación al cumplimiento de la política en cuanto a la protección de los humedales, para la rendición de cuentas en la toma de decisiones, encaminadas a promover el uso sostenible, la conservación, recuperación y manejo de los mismos, en los ámbitos nacional, regional y local, humedales que se han visto amenazados en el tiempo, transformados por la acción del hombre. Se afecta el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo lo cual no contribuye al crecimiento y el desarrollo sostenible del país.

Respuesta entidad

"Se generó el documento de propuesta inicial del programa de monitoreo de humedales de Colombia. Así mismo, se tiene proyectado en el Pan de Acción 2017, en la actividad principal 2. Diseñar el programa de monitoreo Nacional de los Ecosistemas en Colombia, con la finalidad de generar el Documento de la propuesta del Programa de Monitoreo Nacional de Ecosistemas concertado con entidades del SINA."
(...)
"Acogiendo la observación de la Contraloría General de la República, en la cual según expediente No.33505 de 29 de febrero de 2016 – Consejo de estado, se "exhorta al Ministerio de Medio Ambiente –como medida pedagógica – para que, dentro de sus competencias, vigile y supervise el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las autoridades ambientales para la protección de humedales" nos permitimos informar al ente de control que en el Plan de Acción para el año 2017 se incluyó en la actividad principal 9 "Formular e implementar estrategias para la conservación, restauración y uso

[14] Respuesta del MADS a requerimiento de la CGR

[15] Respuesta del MADS a requerimiento de la CGR

sostenible de los ecosistemas y servicios Ecosistémicos del país", una actividad desagregada orientada específicamente al cumplimiento de la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia, esto con la finalidad de evidenciar el seguimiento al cumplimiento de los objetivos establecidos en la Política."

Análisis respuesta

De acuerdo con la respuesta se mantiene como hallazgo administrativo, dado que la gestión adelantada por el MADS en el plan de acción 2016 y en su respuesta dada, se relaciona con actividades correspondientes a humedales RAMSAR; en relación con los humedales interiores de Colombia, tan solo se refieren a una propuesta inicial del programa de monitoreo de humedales de Colombia, pero no se evidencian acciones concretas que respondan a dar cumplimiento a la norma en relación con la Protección de Humedales como lo establece el artículo 172 de la Ley 1753 de 2015.

Además, al verificar el plan de acción vigencia 2017 no se evidencia un indicador relacionado con la protección de humedales al interior de Colombia.

Hallazgo 28 (H28) Planes de Manejo de Cambio Climático

El Decreto 298 el 24 de febrero de 2016 establece la organización y funcionamiento del sistema nacional de cambio climático, en sus considerandos establece:

"El Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el Documento CONPES 3700 de 2011 en el cual se adopta la "Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia", en el cual se establece que la adaptación y mitigación al cambio climático requieren del desarrollo de estrategias de articulación tanto a nivel sectorial como en los ámbitos nacional y territorial, con el fin de generar una gestión compartida y coordinada, y una información pertinente y oportuna, que permita una adecuada toma de decisiones para contrarrestar de manera efectiva y oportuna los efectos de este fenómeno en el territorio nacional."

La estrategia 4 del PND 2014 – 2018 se define como: *"Consolidar un marco de política de cambio climático buscando su integración con la planificación ambiental, territorial y sectorial"*, tiene como meta estratégica: 7 planes formulados de cambio climáticos. MADS – DCC

En el plan de acción 2016 se establece como actividad principal: *"Generar directrices técnicas para la implementación de la política de cambio climático."*
Y como actividad desagregada: *"1.3 Formulación de planes de cambio climático."*

El MADS suscribió el contrato No. 472 del 09 de octubre de 2015 con la Unión Temporal CAEM – E3, por valor de $2.279.331.328, cuyo objeto es la Formulación de 6 planes de cambio climático departamentales, priorizados en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático, los cuales fueron recibidos por la Dirección de Cambio Climático del MADS, se formularon desde el 2015 y se entregaron en 2016 planes integrales de cambio para los departamentos de Atlántico, Cauca, Cesar, Quindío, Magdalena y Santander, con su respectivo plan de acción; posteriormente en el 2016 se formuló el Plan de Chocó, para un cumplimiento de la meta en el 2016 del 100%.

En la página web del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados-SINERGIA-seguimiento PND 2014-2018, en la ficha técnica del indicador "Planes formulados de cambio climático" dice en observaciones:

"En el cuatrienio 2010-2014, entes territoriales, autoridades ambientales y sectores avanzaron con el apoyo del MADS, DNP, UNGRD e IDEAM en la formulación de 13 planes de cambio climático. De esta forma, durante el cuatrienio 2014-2018 se avanzará en la formulación de 7 planes adicionales, se sugiere que las siguientes entidades territoriales podrán contar con asistencia del MADS. Por lo tanto, los siguientes contarían con Planes Integrales de Cambio Climático formulados: 1.Cesar, 2. Chocó, 3. Valle del Cauca, 4. Boyacá, 5. Caldas, 6. Santander, 7. Tolima"

No se evidencia mecanismos o estrategias de apoyo en la ejecución de los planes de cambio climático formulados a 2016, comprometiendo a los actores sectoriales y regionales, para ser implementados y así fortalecer la capacidad de reacción y prevención frente a los riesgos climáticos y de sus impactos negativos, que sirva para la reducción de los mismos.

No se conoce de metas e indicadores del MADS como apoyo a la implementación en el corto plazo de los planes de cambio climático, más aun teniendo en cuenta que existe de tiempo atrás, una base de planes de cambio climático.

No se cuenta con una herramienta oportuna frente la vulnerabilidad, y amenazas de las regiones, que permita avanzar de una forma más expedita a la adaptabilidad al cambio climático, y que responda a un crecimiento sostenible, lo que puede incidir en el bienestar, salud y vida de la población, dada la situación el país frente a los problemas de orden ambiental.

Respuesta entidad

"En cuanto a la observación enunciada, esta dirección expone que, los planes formulados en el periodo 2010-2014, fueron ejercicios desarrollados por las Entidades Territoriales y las CAR, en el marco de su autonomía.

Ahora bien, respecto a la adopción de los Planes formulados, este ministerio señala que, no existe marco normativo que coaccione a las autoridades territoriales o ambientales o al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a adoptar los mismos; e igualmente, se resalta que, este ministerio no funge como superior jerárquico de las entidades en comento"

Análisis respuesta

El Ministerio como ente rector de la política no cuenta con metas que apoyen la implementación de mecanismos o estrategias que apoyen el aseguramiento de los compromisos, en la ejecución, a corto y largo plazo, de los planes de cambio climático formulados con los diferentes actores sectoriales y regionales. Por lo anterior, se mantiene el hallazgo administrativo.

3.1.3. Legalidad

De la evaluación del cumplimiento de la normatividad se evidenciaron los siguientes hallazgos:

Hallazgo 29 (H29 D18) Reglamentación del Consejo Técnico Consultivo -CTC- y Adopción del Sistema Técnico de Clasificación –STC. Presunta incidencia disciplinaria.

El Decreto 3573 de 2011 en su artículo 7° señala que el Consejo Técnico Consultivo -CTC- es *"un órgano consultivo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y, estará conformado por: 1. El Ministro o el Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2. El Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, 3. El Director o directores del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que por su especialidad tengan conocimiento del tema objeto de estudio, 4. El Ministro o Viceministro delegado del sector pertinente, y 5. El Director o Directores de los institutos de investigación, adscritos o vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que por su especialidad tengan conocimiento del tema objeto de estudio.".*

En su artículo 8° el Decreto citado estipula que el CTC *"asesorará a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, en temas especializados que sean sometidos a su consideración por el Director General y emitirá recomendaciones sobre los proyectos que de acuerdo con el Sistema Técnico de Clasificación deban ser sometidos a su consideración.".* Adicionalmente precisa que el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- *"emitirá concepto vinculante sobre los procesos de licenciamiento ambiental, que de acuerdo con el Sistema Técnico de Clasificación deban consultarse con el Consejo Técnico Consultivo.".* El parágrafo 2° de éste artículo señala que el MADS

adoptará el STC teniendo en cuenta los "(...) lineamientos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-.".

En su artículo 3°, numeral 6, le asigna a la ANLA la función de apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental. Así mismo, en su artículo 10°, numeral 5, establece entre las funciones del Director General de la ANLA convocar las reuniones del Consejo Técnico Consultivo.

El numeral 7 del artículo 6° del Decreto Ley 3570 de 2011, en consonancia con el inciso 2° del artículo 8° del Decreto 3573 de 2011, establece como función del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, emitir concepto vinculante sobre los procesos de licenciamiento ambiental que de acuerdo con el Sistema Técnico de Clasificación deban consultarse en el Consejo Técnico Consultivo.

En desarrollo de la Auditoría realizada a la ANLA vigencia 2016 se realizaron entrevistas a los responsables de las dependencias a cargo de los procesos misionales, se indagó por la gestión del Consejo Técnico Consultivo -CTC- y el Sistema Técnico de Clasificación STC frente a lo cual se señaló que no ha sesionado en virtud de que no se ha reglamentado, y que por ende no hay temas puestos a su consideración, ni recomendaciones, ni conceptos emitidos resultado de la gestión de dicho CTC. Igualmente precisaron que el STC no ha sido adoptado.

Argumentaron además que no se ha requerido dicho CTC ni el STC, debido a que con las funciones y competencias desarrolladas por la ANLA se subsana el tema.

Mediante oficio Radicado No. 2017016221-2-000 del 06 de marzo la ANLA precisa que el CTC no ha sesionado e informa que mediante oficio Radicado ANLA No. 4120-E2-40248 del 23 de julio de 2012 (con recibido del MADS 4120-E1-42076 del 24 de julio del mismo año) la ANLA envió al MADS los documentos relacionados con el *"proyecto de resolución por la cual se adopta el sistema técnico de clasificación, se establece el reglamento de funcionamiento del Consejo Técnico Consultivo, y se adoptan otras determinaciones"*, anexa soporte, en este último se verifica que la Oficina Asesora Jurídica de la ANLA remite lo anunciado con el fin de que se surta el trámite pertinente en dicha cartera.

En oficio de respuesta al Radicado MADS E1-2017-004383 del 09 de marzo de 2017, la Oficina Asesora Jurídica de dicha cartera, informa al respecto que *"(...) a la fecha este Ministerio como miembro del Consejo Técnico Consultivo no ha sido convocado por parte del Director General de la ANLA para asesorarlo en temas especializados"*. Sobre el STC señala el MADS que *"(...) la ANLA en julio de 2012, envió una propuesta de normativa de reglamentación del mencionado sistema, la cual se envió para análisis de la Dirección de Asuntos, Ambientales, Sectorial y Urbana."* Agrega también que:

"Posteriormente, como derrotero de nuestro actual Ministro, se del dio un nuevo impulso a la reglamentación del sistema técnico de clasificación, mediante la realización de una serie de reuniones para el mes de abril de 2016 entre las oficinas Asesoras Jurídicas, la Secretaría General del MADS y la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales de la ANLA cuyo resultado fue un proyecto normativo (que se adjunta) que sería objeto de publicación en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para comentarios desde el día 17 de mayo de 2016 hasta el 24 de marzo de 2016.

Debido a los comentarios efectuados al texto normativo, este Ministerio se dio a la tarea de revisar de manera integral la propuesta, revisión que a la fecha se está surtiendo debido a la complejidad de la misma, pues es vital importancia que la función del consejo sea el de asesorar y no de sustituir a la autoridad ambiental en el deber de evaluación y otorgamiento de las licencias ambientales, tal y como a la fecha lo viene realizando en los términos del Decreto 3573 de 2011."

Lo anterior por inobservancia de los Decretos 3570 y 3573 del 27 de septiembre de 2011, en lo atinente al Consejo Técnico Consultivo -CTC- y el Sistema Técnico de Clasificación -STC- por parte del MADS y la ANLA, por lo que la ausencia de dicho CTC no permite contar su asesoría, aportes y recomendaciones.

La presencia y aportes científicos y técnicos de los institutos de investigación y de las direcciones especializadas del MADS redundarían en una evaluación integral sobre los POA, para generar insumos que sirvan a una mejor toma de decisiones y reducir los factores de riesgo asociados al proceso de licenciamiento.

La ausencia de dicho CTC afecta una evaluación rigurosa e integral sobre los POA objeto de licenciamiento, más aun cuando aquellos POA competencia del MADS-ANLA corresponden a aquellos megaproyectos que suelen tener un mayor impacto ambiental y social y, por ende, presentar mayor conflictividad en las comunidades afectadas por estos.

Lo anterior afecta entonces la toma de decisiones pues no se cuenta tampoco con las recomendaciones y conceptos sobre los POA resultantes del CTC.

Dado que desde el año 2012 la ANLA remitió al MADS los insumos para el proyecto de resolución por la cual se adoptaría el Sistema Técnico de Clasificación y se establecía el reglamento de funcionamiento del Consejo Técnico Consultivo, aportando adicionalmente el documento de soporte técnico y Formato de Hoja de Ruta diligenciado, para la CGR no se entiende cómo pasados cuatro (4) años y nueve (9) meses del aporte de estos insumos, el MADS no haya llevado a término lo que determina explícitamente los Decretos 3570 en su artículo 6 y 3573 de 2011 en sus artículos 7 y 8.

Dada la competencia que tiene el MADS y la ANLA en el funcionamiento del CTC y el STC de esta observación se dará traslado al MADS y a la ANLA, con una

presunta incidencia disciplinaria la cual se pondrá en conocimiento al Ministerio Público para lo de su competencia.

Respuesta entidades

La ANLA reitera lo señalado en oficio Radicado No. 2017016221-2-000 del 06 de marzo, de otra parte, la DAASU del MADS mediante memorando DAA-8241-31-002775 del 31/03/2017 dirigido a la OCI de dicha entidad, emite respuesta a la CDMA-CGR en relación con el CTC y STC en la cual señala, entre otras:

"(...) Revisado el contenido de la solicitud radicada bajo el No. 8140-E4-42076 del 3 de agosto de 2012, se observa que el mismo corresponde a un proceso de reglamentación objeto de un procedimiento especial de técnica normativa prevista para la elaboración de proyectos de decretos y resoluciones sometidos a consideración de la Presidencia de la República y que hoy se encuentran recogidas en los Decretos 1609 de 2015 y 1081 de 2015.

Entre otros aspectos, los proyectos de reglamentos técnicos y de procedimientos de evaluación de la conformidad se han de notificar a la Organización Mundial de Comercio, a la Comunidad Andina de Naciones y a los países con los cuales Colombia tenga acuerdos comerciales vigentes que contemplen la obligación de notificación internacional.

Así mismo, también encontramos el deber de realizar consultas públicas y de publicar los proyectos de actos que de conformidad con la ley deban someterse a consideración del público.

Finalmente, como así lo anotó en su momento la Oficina Asesora Jurídica, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra adelantando el proceso de reglamentación del Sistema Técnico de Clasificación para cuyos efectos, durante el mes de mayo de 2016 publicó en página web un proyecto de decreto reglamentario, del cual se recibieron nueve (9) comentarios de carácter general y ochenta y nueve (89) observaciones específicas. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, realizó la revisión de estas observaciones y con base en ello consideró necesario replantear el proyecto de decreto en cuyos ajustes se está trabajando. (...)".

Análisis respuesta

Estudiado el Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015, se puede señalar que el mismo está referido a la estructura del sector administrativo de la Presidencia de la República (tanto en su sector central como descentralizado, y sus entidades adscritas y vinculadas), y al régimen reglamentario de dicho sector. El precitado decreto remite a la Ley 1712 del 06 de marzo de 2014 (que crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional) y señala las directrices generales de técnica normativa, entre las cuales precisa la finalidad, el ámbito de aplicación, el deber de consultar y la publicidad.

Ahora del decreto 1609 del 10 de agosto de 2015, modificatorio del decreto 1081 en lo referido a las directrices generales de técnica normativa, precisa en cuanto al ámbito de aplicación que "La coordinación y verificación del cumplimiento de las directrices de técnica normativa estará a cargo de la secretaría jurídica o en su defecto, de la oficina jurídica de cada organismo o entidad.".

Así mismo el precitado decreto adiciona el artículo sobre "Abogacía de la competencia", que impone el deber de informar a la Superintendencia de Industria y Comercio de todos aquellos proyectos normativos que "(...) puedan tener incidencia en la libre competencia en los mercados, como por ejemplo, aquellos que tengan por objeto o puedan tener como efecto limitar el número o variedad de competidores en uno o varios mercados relevantes, la capacidad de las empresas para competir o la libre elección o información disponible para los consumidores en un mercado relevante determinado. En caso de que la Superintendencia de Industria y Comercio haya proferido concepto y. se considere necesario apartarse del mismo, se dejará constancia de esa circunstancia en la memoria justificativa.".

Adiciona también el deber de notificar sobre "Todos los proyectos de reglamentos técnicos y de procedimientos de evaluación de la conformidad" a los países miembros de la Organización Mundial del Comercio -OMC-, de la Comunidad Andina de Naciones -CAN- y a los países con los cuales Colombia tenga acuerdos comerciales vigentes que contemplen la obligación de notificación internacional, para lo cual "(...) cada entidad reguladora deberá enviar a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el proyecto de reglamento técnico o del procedimiento de evaluación de la conformidad para su correspondiente notificación.".

Una vez surtida la expedición del reglamento técnico la entidad reguladora debe enviar al punto de contacto de Colombia el correspondiente acto administrativo para su notificación internacional (subraya propia).

De todo lo anterior se desprende que los decretos referidos a las directrices de técnica normativa (argumentados por el MADS como razón de la demora en promulgar el decreto reglamentario sobre el CTC y el STC) son posteriores (cuatro años) a la promulgación de los decretos 3570 y 3573 de 2011, y posteriores (tres años) a la remisión por parte de la ANLA al MADS de proyecto reglamentario sobre el CTC y el STC, tiempo en el cual, a criterio de la CGR, era más que suficiente para realizar lo dispuesto en los decreto 3570 y 3573 de 2011 en relación al CTC y STC, razón por la cual la CGR mantiene el hallazgo.

Más aún, los decretos referidos aluden a reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación, en tanto que el hecho central observado por la CGR se refiere a la creación del Consejo Técnico Consultivo -CTC- y el Sistema Técnico de Clasificación -STC- (y el decreto reglamentario de estos), el primero como órgano consultivo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, para

asesorarla en temas especializados que le sean sometidos a su consideración de acuerdo con el segundo (el Sistema Técnico de Clasificación) y emitir recomendaciones sobre los proyectos considerados. El hecho central observado por la CGR no se refiere a reglamentos técnicos.

No basta señalar que "(...) no se ha requerido el CTC ni el STC, debido a que con las funciones y competencias desarrolladas por la ANLA se subsana el tema", puesto que no se trata de una opción discrecional sino de un mandato legal.

El MADS resalta que en un nuevo impulso al tema sometieron a consulta pública el decreto reglamentario entre el 17 y 24 de mayo de 2016, es decir hace ya un año, nuevamente resalta la CDMA-CGR, la diligencia para subsanar este asunto, pues transcurrido un año de la consulta no se ha generado ni en CTC, ni el STC.

Por lo anteriormente expuesto se confirma el hallazgo y su incidencia disciplinaria.

Hallazgo 30 (H30 D19) Actualización Instrumentos Técnicos y Normativos - Términos De Referencia. Presunta incidencia disciplinaria.

El Decreto 2041 de 2014, "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales" en su artículo 14 precisa sobre los Términos de Referencia:

"*(...) Los términos de referencia son los lineamientos generales que la autoridad ambiental señala para la elaboración y ejecución de los estudios ambientales que deben ser presentados ante la autoridad ambiental competente.*

Los estudios ambientales se elaborarán con base en los términos de referencia que sean expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El solicitante deberá adaptarlos a las particularidades del proyecto, obra o actividad.

El solicitante de la licencia ambiental deberá utilizar los términos de referencia, de acuerdo con las condiciones específicas del proyecto, obra o actividad que pretende desarrollar.

Cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no haya expedido los términos de referencia para la elaboración de determinado estudio de impacto ambiental las autoridades ambientales los fijarán de forma específica para cada caso dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.

No obstante la utilización de los términos de referencia, el solicitante deberá presentar el estudio de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual será de obligatorio cumplimiento.

Parágrafo 1°. *Para los proyectos, obras o actividades del sector de infraestructura, los términos de referencia del diagnóstico ambiental de alternativas (DAA), solo podrán requerir información de fase de prefactibilidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1682 de 2013 o la norma que la sustituya, modifique o derogue. Por lo anterior, los términos de referencia para los DAA del sector de infraestructura deberán ser ajustados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la publicación del presente decreto.*

Parágrafo 2°. *Las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible, Grandes Centros Urbanos y Establecimientos Públicos Ambientales de que trata la Ley 768 de 2002, deberán tomar como estricto referente los términos de referencia genéricos expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

Parágrafo 3°. *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con apoyo de la ANLA actualizará la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la publicación del presente decreto.*"[16].

En el artículo 14 del Decreto 2041 de 2014 estipula sobre el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos:

"(...) Para la evaluación de los estudios ambientales, las autoridades ambientales adoptarán los criterios generales definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo de la ANLA, actualizará el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos dentro de los siguientes seis (6) meses contados a partir de la expedición del decreto.".[17].

El Decreto 3573 de 2011 en el artículo 3 numeral 6, señala que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- cumplirá, entre otras funciones, "*Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.*". Adicionalmente, en el artículo 14 numeral 9, señala que la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales -SIPTA- de la ANLA cumplirá, entre otras funciones: "*Proponer los instrumentos para la evaluación y seguimiento de proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental, que serán adoptados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*"

Así mismo, el numeral 1 del artículo 19° del Decreto Ley 3570 de 2011, establece como función de la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana DAASU del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, "*(...) Proponer las normas ambientales y las regulaciones de carácter general sobre ambiente a las que deberán*

---

16 Compilado en el artículo 2.2.2.3.3.2. del Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.".

17 Compilado en el artículo 2.2.2.3.3.4. del Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.", precisando en el parágrafo que el MADS con el apoyo de la ANLA, actualizará el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos antes del 15 de marzo de 2015.

sujetarse las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales.", y en el numeral 9 del artículo precitado "*(...) Proponer y aplicar las metodologías y criterios técnicos para la evaluación de los estudios ambientales y para la expedición, seguimiento y monitoreo de las licencias y demás autorizaciones ambientales que se requieran de acuerdo con la ley, en coordinación con las respectivas dependencias del Ministerio.*".

En desarrollo de las entrevistas realizadas a los responsables de las dependencias a cargo de los procesos misionales de la ANLA en el marco del proceso auditor, se indagó por la gestión adelantada para actualizar los instrumentos técnicos ambientales para la evaluación y seguimiento de las Licencias Ambientales (Términos de Referencia, Manuales de Evaluación y Metodologías para Estudios Ambientales).

Mediante oficio Radicado No. 2017005346-2-000 del 25 de marzo la ANLA solicita a la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana -DAASU para que informe el estado de avance en la adopción de diferentes propuestas normativas y términos de referencia elaborados por la ANLA precisando los documentos enviados para adopción, el No. de Radicación, y la fecha de envío al MADS, así:

CRUCE DE COMUNICACIONES ANLA - MADS

Documentos enviados para adopción	No. Radicación	Fecha de envio
Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales	2015067255-2-000	16/12/2015
Alcance al radicado ANLA No. 2015067255-2-000 del 16/12/2015 por medio del cual se remitió la propuesta de actualización de la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales.	2016046515-2-000	5/08/2016
Respuesta a los comentarios de la consulta pública "Manual de Evaluación de Estudios Ambientales" y su anexo "Aplicativo de Evaluación", dentro del proceso de actualización del citado manual.	2016037189-2-000	11/07/2016
Manual Técnico para el Uso de Herramientas Económicas en los Proyectos, Obras o Actividades objeto de Licenciamiento Ambiental.	2016058204-2-000	07/09/2016
Confirmación envío versión final del Manual	2016060943-2-	26/09/2016

Documentos enviados para adopción	No. Radicación	Fecha de envio
Técnico para el Uso de Herramientas Economicas en los Proyectos, Obras o Actividades Objeto de Licenciamiento Ambiental.	000	
Terminos de referencia de Estudio de Impacto Ambiental – EIA, requerido para el tramite de la licencia ambiental de los proyectos de Explotación de Hidrocarburos.	2016080445-2-000	23/12/2016
Política de carbón versión 4.	Correo electrónico adjunto a este oficio.	25/11/2016

Adicionalmente, se informa que los siguientes Términos de Referencia fueron enviados para consulta pública y esperamos se surta este proceso durante el año 2017:

Documentos enviados para consulta pública	No. Radicación	Fecha de envio
Términos de Referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental – EIA en proyectos de sistemas de trasmisión de energía eléctrica y la propuesta de Resolución que los adopta.	2016085817-2-000	22/12/2016

Las siguientes propuestas de Términos de Referencia fueron sometidas a consulta pública en el 2016 y una vez se finalice la consolidación de comentarios por parte de la ANLA, se los enviaremos con el fin de continuar con el proceso de adopción de los mismos:

Términos de referencia en consolidación de comentarios de consulta pública	Fecha de la consulta pública
Estudio de Impacto Ambiental – EIA en proyectos de construcción y operación de centrales generadoras de energía hidroeléctricas.	11 al 18 de noviembre de 2016
Estudio de Impacto Ambiental en proyectos de uso de fuentes de energía de biomasa residual	15 al 30 al noviembre de 2016
Estudio de impacto ambiental en proyectos de uso de fuentes de energía solar fotovoltaica.	15 al 30 al noviembre de 2016
Estudio de Impacto Ambiental en proyectos de Perforación Exploratoria de hidrocarburos Costa Afuera.	31 de diciembre de 2016 al 31 de enero de 2017

Finalmente, se listan a continuación las propuestas enviadas por la ANLA en el 2016 y que se reportaron con un avance del 100% en nuestra gestión, por lo cual quedemos atentos a sus indicaciones.

Documentos enviados para adopción	No. Radicación	Fecha de envío
Sistema de criterios, indicadores y verificables para la cría en ciclo cerrado de Caimán Crocodilus - Propuesta ANLA Manual de Evaluación y Fichas	2016042979-2-000	28/07/2016
Términos de referencia para la elaboración del EIA para la importación con fines de comercialización de ovas embrionadas, larvas, post larvas y/o alevinos de especies exóticas acuáticas	2016075190-2-000	15/11/2016
Términos de referencia para la elaboración del EIA para proyectos de producción de alevinos y/o de levante y engorde de especies ícticas exóticas o foráneas con fines comerciales.	2016075190-2-000	15/11/2016

Fuente: ANLA, febrero de 2017.

De lo anterior se evidencia que en relación con la *Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales*, al menos a diciembre de 2015 no se había actualizado este instrumento, pues en dicha fecha era enviado el documento al MADS para su adopción, a pesar de que el término previsto vencía en julio de ese año (2015).

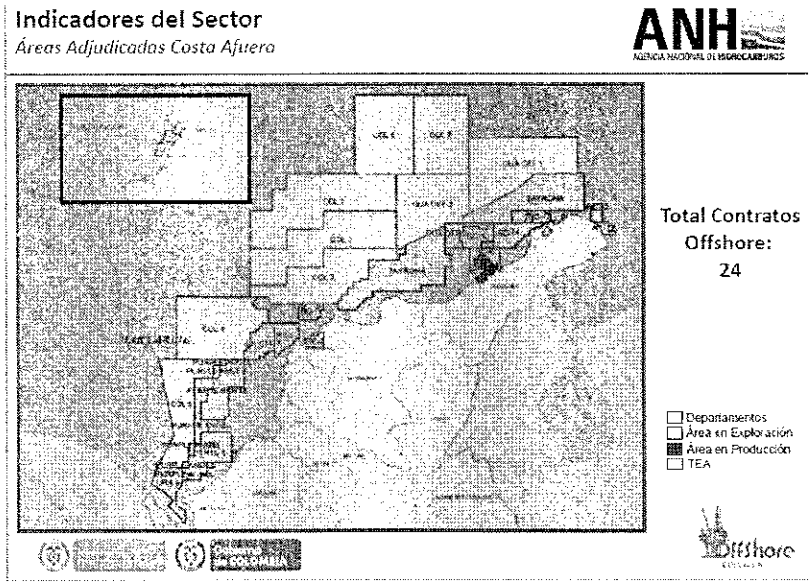
Igualmente, en relación con el *Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos*, al menos a julio de 2016 no se había actualizado dicho instrumento, pues en esa fecha era enviado el documento al MADS para su adopción, a pesar de que el término previsto vencía en julio del año 2015.

En el mismo sentido, en relación con los Términos de Referencia, se puede señalar que mediante resolución N° 1655 del 21 Diciembre de 2015, la ANLA otorgó Licencia Ambiental para la etapa de PRODUCCIÓN de hidrocarburos en Yacimiento NO Convencional, esto a pesar de que para la fecha de solicitud de dicha licencia NO se habían expedido los Términos de Referencia para elaborar el EIA de dicha actividad.

El artículo 14, en su inciso 5, tanto del Decreto 2820 de 2010 como del Decreto 2041 de 2014, vigentes para la fecha, señalan que "*Cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no haya expedido los términos de referencia para la elaboración de determinado estudio de impacto ambiental las autoridades ambientales los fijarán de forma específica para cada caso dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.*"

Ahora, de acuerdo con la Agencia Nacional de hidrocarburos -ANH-, se han suscrito 236 contratos sobre los diferentes bloques ofertados en las distintas rondas realizadas desde 2007 a 2014, estando en vigencia 24 Contratos Offshore con corte a diciembre de 2015[18]. Obsérvese los contratos Offshore en la siguiente imagen.

SECTOR HIDROCARBUROS - CONTRATOS OFFSHORE.



Fuente: www.anh.gov.co

En el mismo sentido, en lo que se refiere a la actividad de perforación de pozos exploratorios, con corte a diciembre de 2015 existían 113 pozos exploratorios en ejecución. Ver imágenes a continuación.

SECTOR HIDROCARBUROS - POZOS EXPLORATORIOS.

18 Presentación ANH, copia digital disponible en archivo. En: www.anh.gov.co

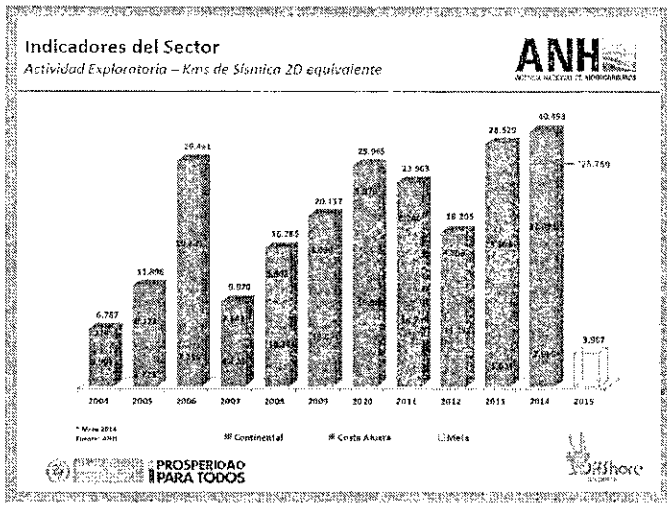
Indicadores del Sector
Actividad Exploratoria (2014-2015)

ANH

Actividad	Meta	Ejecución	% Cumplimiento
Sismica 2D equivalente	25.750	40.453	157%
Pozos Exploratorios	130	113	87%

Fuente: www.anh.gov.co

SECTOR HIDROCARBUROS - KMS SÍSMICA 2D-EQ.



Fuente: www.anh.gov.co

A pesar de ello, se evidencia que los Términos de Referencia -TdR- para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental EIA en proyectos de Perforación Exploratoria de Hidrocarburos Costa Afuera se encuentran en la fase de consolidación de comentarios de la consulta pública, la cual fue realizada del 31 de diciembre de 2016 al 31 de enero de 2017. Es decir para la fecha no se contaban con dichos instrumentos para elaborar los EIA para licenciar dichas actividades.

En el mismo sentido, los Términos de Referencia para la exploración sísmica marina en profundidades menores a 200 m (Términos de Referencia 10), fueron proferidos en diciembre de 2016 mediante la Resolución 2205, es decir se advierte que presuntamente se ha llevado dicha actividad desde al menos el año 2004 sin tener dicho instrumento técnico de gestión ambiental.

En forma general, se evidenció que de los Términos de Referencia analizados, tomando como base los 27 expedidos en 2006 (hace 10 años), sólo uno de estos

ha sido ajustado o actualizado a la fecha (Elaboración del DAA-en Proyectos de Sistemas de Transmisión de Energía Eléctrica-TdR-11, actualizado mediante la Res. 2183 del 23/12/2016). De los restantes no se han realizado revisión o ajustes, en los que están incluidos los Términos de Referencia de POA como:

- Construcción y Operación de Centrales Hidroeléctricas Generadoras (HE-TER-1-01)[19],
- Importación de pesticidas de tipo biológico para uso agrícola (PL-TER-1-02),
- Construcción y operación de distritos de riego y/o drenaje con coberturas superiores a 20.000 has (DR-TER-1-01),
- Introducción y aprovechamiento de especies exóticas (FL-TER-1-01),
- Trasvase de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de $2m^3$/seg durante los periodos de mínimo caudal (TR-TER-1-01),
- Construcción o ampliación y operación de puertos marítimos de gran calado,
- Dragado de profundización de canales navegables y en área de deltas (PU-TER-1-03),
- Construcción y operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación,
- Construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales domesticas (AR-TER-1-01),
- Diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) rellenos sanitarios, entre otros.

Como puede verse los anteriores Términos de Referencia corresponden a Proyectos, Obras o Actividades -POA- de gran impacto ambiental, social y económico, que generan importantes efectos sobre el ambiente, los recursos naturales, los servicios ecosistémicos y las comunidades presentes en las áreas de influencia donde se desarrollan dichos proyectos, con notorios factores de riesgo asociado, para los cuales los requisitos y estándares debían ser objeto de revisión y ajuste de acuerdo con las experiencias de los proyectos realizados o en ejecución.

Más aun cuando el país se avoca a la realidad de la variabilidad climática y el Cambio Climático con escenarios futuros que acentúan situaciones de eventos hidroclimáticos extremos (ya sea por exceso o déficit), los cuales generan factores de riesgo que impactan seriamente las actividades económicas y las comunidades, para lo cual se debe prevenir y anticipar el desarrollo de POA en el territorio.

Lo anterior debido a la inobservancia del artículo 14, tanto del Decreto 2820 de 2010 como del Decreto 2041 de 2014, que señalan: "*Cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no haya expedido los términos de referencia para la elaboración de determinado estudio de impacto ambiental las autoridades*

---

19 Resultado de la consolidación y análisis de comentarios de la consulta pública realizada en noviembre de 2016, se están realizando ajustes a la versión enviada por la ANLA, con el fin de gestionar la adopción en el primer semestre de este año 2017.

ambientales los fijarán de forma específica para cada caso dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.".

Igualmente de los parágrafos del precitado artículo que estipulaba que el MADS con apoyo de la ANLA actualizaría la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales y el Manual de Evaluación de proyectos "*(...) en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la publicación del presente decreto.*"[20].

Siendo los Términos de Referencia "*(...) Los términos de referencia son los lineamientos generales que la autoridad ambiental señala y publica para la elaboración y ejecución de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) presentados ante la autoridad ambiental competente al momento de solicitar el otorgamiento de una licencia ambiental. Los EIA se elaborarán con base en los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y La autoridad ambiental competente, quien podrá adaptarlos a las particularidades de la actividad que se va a desarrollar. Todos los solicitantes de una o varias licencias ambientales, deberán utilizar los términos de referencia publicados por la autoridad ambiental de acuerdo con las condiciones específicas del proyecto, obra o actividad que se pretende desarrollar:*"[21], estudios que suministran la información de referencia sobre la cual se determinan los criterios, requisitos y estándares para el desarrollo de POA objeto de licenciamiento, exigencias tales, que se plasmarán en los planes inmersos en dicho instrumento de gestión y control ambiental (como es la licencia ambiental), la ausencia de estos mínimos menoscaba de forma notoria la posibilidad de evaluación, seguimiento y control de dichos POA, en la medida que, ante la ausencia de dichos lineamientos generales, se afectan los criterios y requerimientos sobre la información necesaria y suficiente para la toma de decisiones en lo que al licenciamiento ambiental se refiere y reducir los factores de riesgo asociados a dicho proceso.

Lo anterior se convierte en factor de riesgo, tanto ambiental, como social y económico, en los territorios donde tienen su área de influencia dichos POA que carecen de dichos lineamientos generales para adelantar los EIA y DAA, más aun si se tiene en cuenta los escenarios futuros previstos en función de la variabilidad climática y el cambio climático de acuerdo con los estudios del IDEAM, y el desarrollo de dichos POA.

Si se toma en cuenta que los POA objeto de licenciamiento competencia del MADS-ANLA corresponden a aquellos megaproyectos que suelen tener un mayor

---

20 Se recoge íntegramente en el artículo 2.2.2.3.3.2. del Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible."

21 En: http://www.anla.gov.co/terminos-referencia

impacto ambiental y social, y por ende, presentan una mayor conflictividad en los territorios y las comunidades afectadas por estos, la actualización y ajuste de los TdR para desarrollarlos es una necesidad urgente.

Dada la competencia que tiene la ANLA y el MADS en la generación y adopción de los instrumentos técnicos y normativos de esta observación se dará traslado al MADS y a la ANLA, con presunta incidencia disciplinaria la cual se pondrá en conocimiento al Ministerio Público para lo de su competencia.

Respuesta entidad

"En primera instancia es importante recalcar que las iniciativas presentadas por la ANLA han sido atendidas, en todos los casos, incorporando las que nos allegan para la actualización de los instrumentos priorizados de manera conjunta con dicha entidad y con las dependencias involucradas en el interior del Ministerio, en un proceso de trabajo mancomunado para llegar a los documentos definitivos. La metodología de trabajo no ha mantenido en ningún momento un desarrollo en un solo frente , sino que éste se inicia con una mesa conjunta con ANLA, en la que se priorizan los instrumentos a elaborar o actualizar, de acuerdo con las actividades propuestas en los Planes de Acción de cada una de las entidades y continúan con aportes que se realizan en mesas de trabajo conjuntas y en todas las ocasiones incorporando los comentarios de los actores externos de los mismos sectores involucrados o interesados, mediante la realización de una o más consultas públicas para cada uno de los instrumentos priorizados.

Ahora bien, considerando que el Ministerio debe actuar acorde con el Sistema Integrado de Gestión de Calidad, la elaboración de instrumentos normativos ha seguido el procedimiento que el Ministerio definió para tal fin (P-M-INA-09)[22], el cual consta de 22 pasos, armonizándolo con el procedimiento que sigue la ANLA en tanto, éste es un proceso de una construcción conjunta de normativa ambiental y en él son importantes elementos como la elaboración de documentos preliminares, validación de los mismos, consulta pública, análisis y respuesta a consulta pública, incorporación de comentarios pertinentes, preparación de documentos definitivos, validación jurídica, entre otros.

Dicha secuencia, por demás necesaria, hace de este un proceso complejo, con múltiples actores e instancias en la ANLA y en el Ministerio, con diversas variables e incertidumbre que pueden generar que el procedimiento se haga extensivo en el tiempo, pero que aseguran la generación de instrumentos robustos, útiles y concertados con todos los actores.

Asimismo es necesario anotar que en casos de elaboración de instrumentos normativos, verbigracia "Manual de Evaluación de Estudios Ambientales" y "Términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental - EIA en proyectos de exploración sísmica marina en profundidades menores a 200 m", ha sido necesario extender los

[22] Anexo documento "P-M-INA-09 Procedimiento elaboración instrumentos Normativos V3.pdf"

tiempos inicialmente previstos por las dos entidades, en la instancia de consulta pública que es obligatoria para la expedición de un instrumento normativo y garantía de la participación ciudadana, cuyo plazo mínimo oscila entre 15 días y un mes para cada una. Se realizaron ejercicios de consulta pública para el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, la primera consulta pública del documento se realizó en el periodo comprendido entre el 11 de agosto y el 11 de septiembre de 2015, y la segunda, desde el 06 de enero hasta el 12 de febrero de 2016. Para los Términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental - EIA en proyectos de exploración sísmica marina en profundidades menores a 200 m, la primera consulta pública se llevó a cabo en el periodo del 18 de octubre al 4 de diciembre de 2015, y la segunda consulta se adelantó entre el 22 de julio y el 5 de agosto de 2016, debido a que cuando en el proceso de elaboración del instrumento respectivo, determinados contenidos cambiaron sustancialmente.

En relación con los términos de referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental para proyectos, obras o actividades sujetas al requisito, es preciso señalar que las Autoridades Ambientales tienen dentro de sus competencias la expedición de términos de referencia específicos para los proyectos, obras o actividades que no cuenten con los genéricos (Artículo 2.2.2.3.3.2 Decreto 1076 de 2015.

En relación con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales, se señala que ésta aún no cuenta con la adopción de su actualización y si bien el Decreto 1076 de 2015 estableció esta necesidad fijando un plazo determinado, el proceso se inició en 2015 con una primera versión actualizada por parte de la ANLA..."
"(...) A la fecha el Manual de evaluación de Estudios Ambientales aún no ha sido adoptado por este Ministerio, sin embargo, desde 2014 se viene adelantando el proceso para su actualización de la siguiente manera..."

Análisis respuesta

Con base en los soportes presentados por la ANLA en los cuales se evidencia que esa entidad ha realizado gestiones para suministrar los insumos técnicos al MADS para actualizar Insumos Técnicos y Normativos (Metodología para la Presentación y Manual de Evaluación de Estudios Ambientales) para atender los requerimientos del Decreto de Licencias objeto de la observación, se precisa que en relación con la **Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales** se desarrollaron actividades desde 2014, y se envió por parte de la ANLA al MADS (mediante radicado 2015067255-2-000 de 16 de diciembre de 2015) la propuesta del documento para su adopción por parte de dicha cartera, lo cual, diecisiete (17) meses después no se ha dado.

Ahora, en relación con el **Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, igualmente se** desarrollaron actividades desde 2014, y se envió por parte de la ANLA al MADS (mediante radicado 2016037189-2-000 de 11 de julio de 2016), la respuesta a los comentarios de la consulta pública y su Anexo "Aplicativo de Evaluación", es decir hace ya diez (10) meses, sin embargo el documento para su adopción por parte de dicha cartera a la fecha no se ha dado.

Similar situación se da en otros casos de Instrumentos Técnicos para los cuales la ANLA ha suministrado los insumos técnicos pero que no han sido adoptados por el MADS como se evidencia en la tabla relacionada en los hechos descritos en la presente observación.

Señala el MADS en su respuesta que "(...) *el Ministerio debe actuar acorde con el Sistema Integrado de Gestión de Calidad, la elaboración de instrumentos normativos ha seguido el procedimiento que el Ministerio definió para tal fin (P-M-INA-09)*[23]*, el cual consta de 22 pasos, armonizándolo con el procedimiento que sigue la ANLA en tanto, éste es un proceso de una construcción conjunta de normativa ambiental y en él son importantes elementos como la elaboración de documentos preliminares, validación de los mismos, consulta pública, análisis y respuesta a consulta pública, incorporación de comentarios pertinentes, preparación de documentos definitivos, validación jurídica, entre otros. Dicha secuencia, por demás necesaria, hace de este un proceso complejo, con múltiples actores e instancias en la ANLA y en el Ministerio, con diversas variables e incertidumbre que pueden generar que el procedimiento se haga extensivo en el tiempo, pero que aseguran la generación de instrumentos robustos, útiles y concertados con todos los actores.*"

A lo anterior la CDMA-CGR considera que analizado el procedimiento *P-M-INA-09* adjunto, cuya vigencia es de septiembre de 2015 (es decir posterior al término establecido para actualizar la Metodología General para la Presentación y el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales) NO contiene términos para realizar las diferentes actividades propuestas (22), así las cosas, no es posible establecer si dicho trámite cumple en tiempos con su realización.

Si bien, es necesaria la realización de diferentes actividades (según el procedimiento), con múltiples actores e instancias, socialización y discusiones, procesos que señala el MADS son necesarios y complejos, con diversas variables e incertidumbre que generan extensión en el tiempo, no justifica, a juicio de la CDMA-CGR que en el caso de la Metodología y el Manual se cumplan ya dos (2) años y ocho (8) meses, a partir de la normativa del Decreto 2041 de 2014, sin que a la fecha se haya logrado concluir con lo dispuesto en la misma en relación con dichos instrumentos. Debe tenerse en cuenta que la respuesta a los comentarios de la consulta del Manual de Evaluación y su Anexo fueron remitidos al MADS en julio de 2016 (hace ya once meses) y la propuesta de actualización de la Metodología General de Elaboración de Estudios se remitió en agosto del mismo año (hace diez meses) para su adopción.

En cuanto a los Términos de Referencia para POA objeto de licenciamiento, la CDMA-CGR observó, con base en la información suministrada inicialmente por el

---

[23] Anexo documento "P-M-INA-09 Procedimiento elaboración instrumentos Normativos V3.pdf"

MADS, que sobre los 27 Términos de Referencia expedidos en 2006 (hace 10 años), sólo uno de estos se actualizó a la fecha (DAA-en Proyectos de Sistemas de Transmisión de Energía Eléctrica-TdR-11), sin embargo de la respuesta del MADS se evidencia que se han adoptado por parte del MADS once (11) Términos de Referencia, lo cual es cierto, como también que se ha generado la gestión correspondiente por parte de la ANLA para actualizar once (11) TdR más pero que aún no han sido acogidos por el MADS aunque se señalan algunos avances y actuaciones.

Lo anterior NO desvirtúa lo observado, sino que confirma lo descrito por la CDMA-CGR, en el sentido de que aquellos 27 TdR proferidos en 2006, con excepción uno ya señalado en la observación y otro de acuerdo con la respuesta del MADS a la misma (DAA-en Proyectos de Sistemas de Transmisión de Energía Eléctrica-TdR-11, y EIA para proyectos de perforación exploratoria), a ello en particular señala el MADS, entre otras razones, que la actualización de términos de referencia obedece "(...) *a modificaciones o avances tecnológicos en las prácticas de aprovechamiento de recursos naturales o a la evidencia de afectaciones mayores o diferentes a las inicialmente previstas, por lo cual no en todos los casos la actualización de los términos de referencia obedece a un periodo de tiempo específico en la medida en que las evidencias no soporten esa necesidad.*", adicionalmente señala que no hay proyectos en curso o proyecciones nacionales y por lo tanto no se han priorizado la expedición del instrumento relacionado (casos Distritos de Riego, Trasvases de Cuencas y Dragados de Profundización) y que los existentes se rigen bajo los instrumentos de manejo aprobados.

Ahora bien, respecto de los proyectos que se han licenciado sin haberse adoptado los Términos de Referencia para realizar los estudios de impacto -EIA- respectivos, si bien se argumenta que en el caso expuesto sobre la licencia otorgada mediante la resolución 1655 del 21/12/15 (Producción de Gas Asociado al Carbón, Área de Desarrollo Caporo Norte) se contaba con los términos de referencia genéricos HI-TER-1-03, acogidos mediante Resolución 1543 de 6 de agosto de 2010 (Proyectos de Explotación de Hidrocarburos), y precisa frente al licenciamiento ambiental de proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos costa afuera, así como de exploración sísmica marina en profundidades inferiores a 200 m, que si bien se han otorgado licencias ambientales para este tipo de proyectos, sin contar con los términos de referencia genéricos adoptados por el Ministerio de Ambiente, la ANLA tiene dentro de sus competencias la expedición de términos de referencia específicos para los proyectos que no cuenten con los genéricos (Artículo 2.2.2.3.3.2 Decreto 1076 de 2015), por lo que para dichos proyectos la ANLA ha venido emitiendo los respectivos términos de referencia específicos (no se anexan soportes), sin embargo, hace notar la CDMA-CGR que "(...) *Cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no haya expedido los términos de referencia para la elaboración de determinado estudio de impacto ambiental las autoridades*

ambientales los fijarán de forma específica para cada caso dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud" (subrayas propias).

Frente a lo anterior considera la CGR que la importancia de la actualización de los Términos de Referencia y la generación de los mismos para actividades que implican nuevas técnicas y/o tecnologías son de importancia crucial para salvaguardar el desarrollo sostenible del país, veamos a manera de ejemplo los denominados "*recobros*" en proyectos en producción de Hidrocarburos, actividad que se realiza en la actualidad a manera de "*Pilotos*", sin que a ciencia cierta se conozca la naturaleza de dicha actividad, dónde se está realizando, si se trata de un recobro 1rio, 2rio o 3rio, y que se llevan a cabo con base en los Términos de Referencia al menos de 2010 que NO confrontan las nuevas técnicas con las líneas base inicialmente presentadas, y sin análisis de riesgos asociados a dichos "*recobros*".

Finalmente pone de presente la CGR otro ejemplo relacionado con la "Política para la Minería de Carbón", otro instrumento, en este caso lineamiento de política referido a actividad particular de explotación de carbón a gran escala, que desde hace al menos cuatro (4) años, está en discusión, realización de comentarios, etc., sin que al momento se haya consolidado. Lo anterior, a pesar de que existen incluso sentencias como la T-154 de 2013 que ordenaba al Ministerio de Ambiente su realización, a criterio de la CDMA-CGR no es justificable tal demora para ejecutar y llevar a término un instrumento tan importante para el país, dada la importancia de dicha actividad para el país, y la conflictividad alrededor de la misma. Se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 31 (H31 IP4) Austeridad del Gasto. Indagación Preliminar.

Decreto 1737 de 1998 establece:

"Artículo 15º *Podrá asignarse un teléfono celular con cargo a recursos del Tesorero Público exclusivamente a los siguientes funcionarios: Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Secretarios del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ministros del despacho, viceministros, directores generales, embajadores, secretarios generales, directores, subdirectores y jefes de unidad de ministerios y departamentos administrativos y unidades administrativas especiales; superintendentes y superintendentes delegados; gerentes y subgerentes, directores y subdirectores, presidentes y vicepresidentes de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, así como a los funcionarios de las mismas categorías antes mencionadas de las regionales de todas estas entidades; Senadores de la República, Representantes a la Cámara y secretarios de estas corporaciones; magistrados de las altas Cortes judiciales (Corte Constitucional, corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, consejo de Estado, Consejo Nacional Electoral); Contralor General de la República, Vicecontralor; procurador General de la Nación, Viceprocurador; Fiscal General de la Nación, Vicefiscal; Registrador Nacional del Estado Civil, Defensor del Pueblo y generales de la República.*

Parágrafo.- *Los secretarios generales de organismos de investigación y fiscalización, entendidos por éstos, el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS -, la Fiscalía General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, así como los de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, podrán asignar teléfonos celulares a otros funcionarios de manera exclusiva para el desarrollo de actividades especiales de investigación y custodia y sin que dicha asignación pueda tener un carácter permanente. Así mismo, los secretarios generales de las otra entidades mencionadas, o quienes hagan sus veces, podrán asignar teléfonos celulares para la custodia de los funcionarios públicos de la respectiva entidad, cuando así lo recomienden los estudios de seguridad aprobados en cada caso por el Departamento Administrativo de Seguridad.*

Artículo 16°.- *Los secretarios generales de los organismos, entidades, entes y personas a que se refiere el presente Decreto, o quien haga sus veces, tienen la responsabilidad de recoger los teléfonos celulares que puedan estar usando servidores diferentes a los aquí señalados, dentro del término de los quince (15) días siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto.*

En cuanto ello sea contractualmente posible, de manera inmediata, se rescindirán los contratos existentes o se suspenderán los servicios sobre los teléfonos celulares sobrantes. Los aparatos podrán ser dados de baja o rematados de acuerdo con las disposiciones vigentes."

El Decreto 1598 de 2011 *"Por el cual se modifica el artículo 15 del Decreto 1737 de 1998"*, establece:

ARTICULO PRIMERO.- Modificase (....) el cual quedará así: •Artículo 15. Se podrán asignar teléfonos celulares con cargo a los recursos del Tesoro Público exclusivamente a los siguientes servidores:

(....) PARÁGRAFO PRIMERO. Se exceptúa de la aplicación del presente artículo:

A /os Ministerios y Departamentos Administrativos, en cuanto sus competencias y funciones tengan relación con las actividades de prevención y atención de desastres, en particular el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación. En su calidad de integrantes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Tales entidades asignarán, por intermedio de su representante legal, los teléfonos celulares a sus funcionarios teniendo en cuenta únicamente las necesidades del servicio en la atención y prevención de desastres, y las condiciones para el ejercicio de la función pública. PARÁGRAFO SEGUNDO. Las entidades a que se refiere el parágrafo anterior, velaran porque exista una efectiva compensación en los gastos de adquisición de servicios, con la reducción de los costos en el servicio de telefonía básica conmutada de larga distancia. PARÁGRAFO TERCERO. La limitación del presente artículo/o comprende únicamente el suministro de los equipos terminales y el pago del servicio por concepto de

comunicaciones de voz móvil, denominado en el presente decreto indistintamente como celulares. (...)

El director de la entidad responsable deberá adoptar las medidas necesarias para: (i) Verificar que los planes autorizados a sus funcionarios no sean cedidos o transferidos por éstos a personal ajeno a la misma. (ii) Verificar cuando menos semestralmente el uso que se está dando al servicio. (iii) Verificar que una vez finalizada la relación laboral, el proveedor del servicio de comunicaciones con el cual tiene contratado el servicio, suspenda su prestación."

El MADS autorizó una línea de celular a un funcionario que por su cargo no tiene derecho a dicho servicio según las normas de austeridad, y no ha adelantado ninguna acción para subsanar la situación, que en repetidas ocasiones ha observado la Oficina de Control Interno.

Al respecto la Oficina de Control Interno en el informe de austeridad y eficiencia en el gasto público segundo trimestre de 2016 (Folio 11) dice que *"(....) la Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales continúa con la asignación de una línea celular, novedad reportada por esta Oficina, situación que riñe con lo establecido en las normas sobre austeridad, por cuanto un Jefe de Oficina no se encuentra autorizado para tener celular".* Igual situación se reporta en el informe de austeridad del tercer trimestre de 2016 (Folio 11 y 12).

En el informe de austeridad y eficiencia en el gasto público del primer trimestre de 2017 la Oficina de Control Interno, continúa reflejando la situación, la cual dice:

"Esta Oficina pudo observar que la que la Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales y la Jefe de Grupo de Servicios Administrativos cuentan con la asignación de una línea de celular, novedad reportada por esta Oficina en ocasiones anteriores sin que se tomen los correctivos del caso, situación que riñe con lo establecido en las normas sobre austeridad, por cuanto un Jefe de Oficina o Grupo no se encuentra autorizado para tener celular.,"

De acuerdo con los hechos descritos, está Comisión considera que se ha presentado un menoscabo a los recursos públicos en relación con el pago de bienes y servicios que tienen prohibición expresa, por tal razón y al ser necesario determinar con certeza los valores cancelados por las facturas de celular correspondientes a vigencias anteriores a la actual, se solicitará abrir una indagación preliminar con el fin de establecer los valores cancelados por la entidad.

Lo anterior se debe al incumplimiento de la norma de austeridad del gasto público, no se está haciendo restricción del gasto, hecho que incide en el presupuesto de la entidad, en el cumplimiento de objetivos relevantes, en destinar recursos donde más se necesite.

Respuesta entidad

"(...) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cumplimiento a lo manifestado por esta Oficina ha tomado las siguientes medidas:

1. Solicitar a la Jefe de Asuntos Internacionales la línea celular que estaba a su cargo, en cumplimiento de sus funciones.

2. La línea celular del Jefe del Grupo de Servicios Administrativos actualmente presta el servicio a los servidores públicos de la Entidad a través de uncelufijo.

(...) no existe menoscabo a los recursos públicos, teniendo en cuenta en primer lugar que desde el año 2015 hasta la fecha, la Entidad realiza el seguimiento y control al consumo de voz y datos a los planes autorizados a sus funcionarios mensualmente, verificando el uso que le están dando y que no se encuentre cedido o transferido a personal ajeno a quien se le asignó. En segundo lugar es importante destacar que desde el último trimestre de 2016 el Ministerio ha venido gestionado un ahorro del 45,25% en gastos de consumo de celular (...)"

Análisis respuesta

La entidad acepta la observación por cuanto manifiesta haber tomado medidas acerca del celular utilizado por la Jefe de asuntos Internacionales, así mismo informa sobre lo actuado con la línea de celular del Jefe de Grupo de Servicios administrativos.

En relación con el menoscabo da los recursos públicos señala que desde el año 2015 hasta la fecha no fue objeto de evaluación.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo y se solicitará abrir una indagación preliminar por las facturas de celular correspondientes a vigencias anteriores y la actual, con el fin de establecer los valores cancelados por la entidad para el servicio de celular del número asignado a la Jefe de asuntos Internacionales.

3.1.4. Razonabilidad de los Estados Financieros

Fueron examinados los Estados Financieros y Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a 31 de diciembre del 2016, el Activo total del Ministerio ascendió a $213.541.190.000 pesos, representado principalmente por Depositos en Instituciones Financieros $3.448.536.000 (1.61%) Deudores $145.124.601.000 (67.9%), Propiedad Planta y Equipo $16.173.300.000 (7.57%), Valorizaciones $42.162.160.000 (19.74%).

El pasivo a 31 de diciembre de 2016 registro $ 1.182.844.01.000 pesos que representa un 55% del Total Pasivo y Patrimonio, las Cuentas por Pagar por $18.333.090.000 equivalente a un 1.54% del pasivo, los pasivos estimados por $1.164.510.921 son un 98,45% del pasivo.

El Patrimonio a la misma fecha de corte, ascendió a $(969.302.821.000) que representa el 45% del Total Pasivo y Patrimonio, en donde la cuenta hacienda pública equivale al 100% del patrimonio.

La opinión de los estados contables se sustenta con los hallazgos que se relacionan a continuación y que hacen referencia a: sobrestimación por $22.214.204 pesos por el no pago de incapacidades por las Eps, incertidumbre en la cuenta Bienes Entregados a Terceros en su valor total, por cuanto existen diferencias en el registro con los contratos de comodatos y por cuanto a la fecha no se tiene certeza de la existencia de dichos elementos en su mayoría elementos de laboratorio, Incertidumbre en la cuenta Provisión para pensiones, por cuanto al cierre de la vigencia, el cálculo actuarial fue objetado de fondo por el Ministerio de Hacienda, hechos que se generan por el incumplimiento de las normas prescritas en el Régimen de Contabilidad Pública.

Los errores o inconsistencias, salvedades, limitaciones o incertidumbres encontradas, que afectan la razonabilidad de los estados contables mencionados ascienden a $4.780.499.204 pesos, valor que representa el 2.23% del activo total de la entidad. Como quiera que no es posible determina la cuantía de las incertidumbres mencionadas en el párrafo anterior, la opinión sobre los estados contables es con salvedades.

Hallazgo 32 (H32) Calculo actuarial

La Resolución 633 del 19 de diciembre de 2014, por la cual se incorpora en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública-RCP "El procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional y de los recursos que lo financian, en las entidades responsables del pasivo pensional", define en el artículo 4° las entidades responsables del pasivo pensional, así:

"(...) corresponden a las empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público y a las entidades de gobierno que, con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993, asumían el reconocimiento y pago de las pensiones de sus empleados, así como a las que, por excepción, aún continúan asumiéndolo de manera directa, una vez estos cumplen los requisitos para consolidar su derecho pensional de acuerdo con la normatividad aplicable. También son responsables del pasivo pensional, las entidades que, por disposiciones legales, asumen obligaciones pensionales, incluidas las entidades gubernamentales responsables de las obligaciones pensionales de los ex-trabajadores de sus entidades liquidadas, adscritas o vinculadas."

En visita realizada a la oficina de Talento Humano del Ministerio de Ambiente para verificar la consistencia de los registros contables sobre el cálculo actuarial a diciembre 31 de 2016, la entidad informó con oficio Salida: 3.1-E2-2017-008001

que: *"Sea lo primero precisar que el cálculo actuarial aún no se encuentra aprobado y lo segundo que esta cartera envió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el año 2014 un cálculo con corte diciembre de 2014, para su aprobación y sobre éste no se recibió observación alguna por parte de dicha entidad. Posteriormente con oficio SG 8300-E2 -2017- 000979, radicado el 20 de enero de 2017, se envió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cálculo actuarial actualizado a corte diciembre de 2016. Una vez revisado preliminarmente por la Subdirección Técnica de Pensiones de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, de ese Ministerio, mediante oficio recibido con el radicado E1-002204 de febrero del 2017, nos hicieron requerimientos de información a fin de continuar con los trámites de revisión y de aprobación del mismo".*

Este órgano de control con el fin de poder establecer la variación del cálculo actuarial y la misma en los registros contable al cierre de la vigencia 2016, solicitó a la oficina de talento humano la información depurada, la entidad respondió con el mismo oficio, lo siguiente:

"Ahora bien, en punto a establecer el impacto de dichas observaciones sobre el cálculo actuarial, le informo que no es viable estimar la afectación, por cuanto aun cuando se informe nuevamente sobre las reservas proyectadas para las cuotas partes, sobre esa información puede haber igualmente observaciones y solicitud de depuraciones y no solo sobre esa reserva específica sino sobre otras, no obstante lo anterior y a solicitud del ente fiscalizador se procedió por parte de este grupo a efectuar un ejercicio de simulación para lo cual se incorporó el valor de la reserva proyectada para las cuotas partes a las otras reservas lo cual reflejo un incremento. Sea la oportunidad para reiterar que el cálculo actuarial aún no ha sido aprobado y que las cifras son estimadas solo hasta que el mismo sea ratificado por el Ministerio de Hacienda, podremos establecer con certeza el monto real de las reservas que deben considerarse para cubrir las obligaciones del pasivo pensional del INDERENA. Así mismo que a la fecha nos encontramos recopilando y registrando la información y datos requeridos a fin de remitirla a esa entidad a la mayor brevedad posible".

Por lo anterior, existe incertidumbre al cierre de la vigencia 2016, en los registros de la cuenta 2720 – Provisión para Pensiones que presenta saldo en $0, por cuanto el cálculo actuarial es estimado y requiere de ajustes, por tanto se desconoce del impacto económico, jurídico y técnico de la realidad del pasivo pensional a cargo del MADS. Además, la entidad no efectuó la amortización del cálculo actuarial según lo dispuesto en la resolución 633 de 2014, por lo tanto, no se tiene certeza del valor real a registrar, afectando en igual medida la cuenta 5202 Contribuciones Imputadas.

El riesgo que se evidencia es que ante la falta de aprobación del cálculo actuarial por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la UGPP no haga recibo en el

corto tiempo del pasivo pensional, generando que la entidad contable publica siga a cargo del mismo.

Respuesta Entidad:

*"Mediante oficio número **SG-8300-E2-2017-000979** del 18 de enero de 2017, la Secretaria General del Ministerio, envió al Ministerio de Hacienda y Crédito Publico el cálculo actuarial con corte 31 de diciembre de 2016; sin embargo la Subdirección Técnica de Pensiones de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social de dicha entidad estatal, mediante con oficio 2-2017-002701 del 31 de enero de 2017 con radicado interno No. **E1-2017-002204** del 1 de febrero de 2017, solicitó ajustes al cálculo actuarial radicado, los cuales se están trabajando al interior de nuestra entidad y serán radicados para su revisión final, nuevamente ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público antes de finalizar el primer semestre de 2017.*

Por lo anterior, si bien a la fecha, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al no contar con el cálculo actuarial aprobado por el ente correspondiente, ello es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mal haríamos en registrar la amortización de la partida en la cuenta 2720- Provisiones para Pensiones, tal y como lo dispone la Resolución 633 de 2014 expedida por la Contaduría General de la Nación."

Análisis de Respuesta:

El hallazgo se mantiene por cuanto la entidad reconoce la deficiencia detectada.

Hallazgo 33 (H33 D20) Bienes Entregados a Terceros – Comodatos. Presunta incidencia disciplinaria.

El Catálogo General de Cuentas contenido en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, describe la siguiente cuenta así:

1920-BIENES ENTREGADOS A TERCEROS: *"Representa el valor de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la entidad contable pública entregados a terceros mediante contrato, para su uso, administración o explotación que deberán restituirse en las condiciones establecidas en los contratos que amparan la entrega de los mismos. En esta cuenta se registran los bienes que se entregan en comodato a las empresas así como los que entreguen las empresas a entidades del gobierno general."*

El numeral 22 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 señala como un deber de todos los servidores públicos: *"Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización"*

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, que establece: *"**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…"

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, efectuó inventario y depuración de la propiedad, planta y equipo, en el cual estableció que existe diferencia entre el valor registrado en el almacén y el valor de registrado en la contabilidad de los bienes entregados en comodato, además, existen comodatos con el contrato vencido desde el año 2012 y que a la fecha no se han renovado ni restituidos los elementos entregados, en su mayoría de laboratorio, por tanto no hay certeza de la existencia de esos bienes o el estado actual de los mismos, así:

BIENES REGISTRADOS COMO COMODATOS - VENCIDOS

ITEM	COMODATO	ENTIDAD COMODATARIA	CODIGO CUENTA CONTABLE	NOMBRE CUENTA CONTABLE	CANTIDAD DE ELEMENTOS	VALOR DE COMPRA	VALOR EN LIBROS
1	COMODATO No. 46 / 2005	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	20799	OTROS EQUIPOS DE COMUNICACION Y ACCESORIOS	4	$ 8.759.876,00	$ 1,50
2	COMODATO No. 468 / 2008	SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	2	$ 52.782.373,00	$ 34.487.387,89
3	COMODATO No. 577 / 2008	CAM CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA	21007	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 21.275.856,00	$ 13.197.427,51
4	COMODATO S/N 2009	CVC CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	4	$ 113.553.223,00	$ 75.552.193,33
5	COMODATO No. 221 / 2009	CDMB - CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 37.494.250,00	$ 22.530.325,05
6	COMODATO No. 542 / 2009	IDEAM	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	10	$ 182.292.410,00	$ 120.115.064,13
			21401	EQUIPOS Y HERRAMIENTAS	1	$ 437.600.382,00	$ 316.054.457,56
			21001	EQUIPOS Y MAQUINAS PARA LABORATORIO Y ACCESORIOS	7	$ 79.700.000,00	$ 46.311.340,22
7	COMODATO No. 648 / 2009	DAGMA - DEPART. ADM. PARA LA GESTION DEL MEDIO AMBIENTE	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	2	$ 52.782.373,00	$ 34.467.286,82
8	COMODATO No. 651 / 2009	E.P.A. CARTAGENA - ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	3	$ 141.180.674,00	$ 87.848.458,44
9	COMODATO No. 699 / 2009	E.P.A. CARTAGENA - ESTAB. PUB. AMBIENTAL	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 15.985.000,00	$ 9.601.399,39
		TOTALES			31	$ 1.143.406.417,00	$ 760.165.341,84

Fuente: Acta final de inventarios Ministerio de Ambiente 2016.

Señala el informe final de inventarios: "*Se está realizando el proceso de verificación de la ubicación de los bienes entregados en los comodatos vencidos, debido a que en el proceso de verificación de inventario no se identificaron esto bienes, por tal motivo se adelantó el proceso de levantamiento de los documentos soporte de cada comodato, y se procederá a verificar con la entidad comodataria el estado actual de cada bien".*

Además, existe diferencia en los valores registrados en la contabilidad y el almacén de los comodatos relacionados a continuación, en donde el informe final de inventarios señala: *"se evidencia que estos comodatos vienen de un comodato*

vencido, los cuales nunca se tuvo en cuenta la información registrada sobre el valor de los bienes en almacén y contabilidad y por eso se presentan diferencias entre los valores del comodato y los valores de los libros auxiliares de almacén".

BIENES EN COMODATO – VIGENTES

ITEM	COMODATO ACTUAL	ENTIDAD COMODATARIA	COMODATO ANTIGUO	ENTIDAD COMODATARIA	CUENTA CONTABLE	NOMBRE CUENTA CONTABLE	CANTIDAD DE ELEMENTOS	VALOR DE COMODATO	VALOR EN LIBROS
1	COMODATO No. 585 / 2012	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	NO APLICA	NO APLICA	2130281	CAMIONES Y CAMIONETAS	5	$ 380.693.715,80	$ 204.940.116,57
2	COMODATO No. 288 / 2013	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA	NO APLICA	NO APLICA	20304	CAMARAS FOTOGRAFICAS	4	$ 1.130.596,50	$ 1.120.596,50
					2070102	G.P.S.	6	$ 2.700.000,00	$ 2.700.000,00
3	CONTRATO No. 302 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CALDAS-CORPOCALDAS	COMODATO No. 495 / 2009	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CALDAS-CORPOCALDAS	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	4	$ 99.292.095,80	$ 85.847.909,75
4	CONTRATO No. 303 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL MAGDALENA-CORPAMAG	COMODATO No. 570 / 2008	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL MAGDALENA-CORPAMAG	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	3	$ 82.048.766,00	$ 54.234.906,45
5	CONTRATO No. 306 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA-CORTOLIMA	COMODATO No. 541 / 2008	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA-CORTOLIMA	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	3	$ 82.048.766,00	$ 54.247.232,95
6	CONTRATO No. 307 / 2013	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE NARIÑO	COMODATO No. 750 / 2009	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE NARIÑO	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 15.985.000,00	$ 9.601.399,39
7	CONTRATO No. 308 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL MAGDALENA-CORPAMAG	COMODATO No. 701 / 2009	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL MAGDALENA-CORPAMAG	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	2	$ 15.985.000,00	$ 9.601.399,39
8	CONTRATO No. 309 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA-CORANTIOQUIA	COMODATO No. 831 / 2009	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA-CORANTIOQUIA	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 42.946.125,00	$ 26.431.797,88
9	CONTRATO No. 320 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL-CORPONOR	COMODATO No. 697 / 2009	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL-CORPONOR	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 15.985.000,00	$ 9.601.399,39
10	CONTRATO No. 211 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE RISARALDA-CARDER	COMODATO No. 697 / 2009	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE RISARALDA-CARDER	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 15.985.000,00	$ 9.601.399,39
11	CONTRATO No. 312 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA-CDMB	COMODATO No. 702 / 2009	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA-CDMB	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 15.985.000,00	$ 9.601.399,39
12	CONTRATO No. 313 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA-CORPOBOYACA	COMODATO No. 469 / 2008	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA-CORPOBOYACA	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	3	$ 82.046.706,00	$ 54.234.906,95
			NO APLICA	NO APLICA	31003	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 95.547.141,00	$ 35.557.143,00
13	CONTRATO No. 314 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA	COMODATO No. 649 / 2009	CRQ - CORP. AUT. REG. DEL QUINDIO	21003	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 15.986.155,00	$ 36.431.297,88
14	CONTRATO No. 315 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE NARIÑO	COMODATO No. 508 / 2008	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE NARIÑO	22002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	11	$ 180.910.744,00	$ 110.815.092,27
15	COMODATO No. 317 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE RISARALDA-CARDER	NO APLICA	NO APLICA	22002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	4	$ 99.292.095,80	$ 74.826.831,18
16	COMODATO No. 318 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CESAR-CORPOCESAR	COMODATO No. 452 / 2008	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CESAR-	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 82.816.706,00	$ 58.230.906,95
			COMODATO No. 577 / 2008	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA CAM	21802	EQUIPOS PARA LABORATORIO	2	$ 80.770.450,00	$ 61.064.805,44
17	COMODATO No. 327 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA-C.R.C.	COMODATO No. 575 / 2008	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER CDS	22082	EQUIPOS PARA LABORATORIO	3	$ 82.046.706,00	$ 54.234.906,95
18	COMODATO No. 328 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA-C.R.C.	COMODATO No. 574 / 2008	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA-C.R.C.	22082	EQUIPOS PARA LABORATORIO	2	$ 82.046.706,00	$ 54.234.906,95
19	COMODATO No. 321 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA FRONTERA	COMODATO No. 573 / 2008	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA FRONTERA	21002	EQUIPOS PARA LABORATORIO	3	$ 82.834.708,00	$ 54.314.305,95
20	COMODATO No. 322 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA	COMODATO No. 221 / 2009	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE	31802	EQUIPOS PARA LABORATORIO	4	$ 68.813.583,00	$ 53.658.206,60
21	COMODATO No. 323 / 2014	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE	COMODATO No. 690 / 2009	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE	22082	EQUIPOS PARA LABORATORIO	1	$ 25.547.141,00	$ 25.475.452,05
			TOTALES				68	$ 1.734.732.179,50	$ 2.060.691.527,72

Fuente: acta final de inventarios Ministerio de Ambiente 2016.

La cuenta 1920 "Bienes entregados a Terceros" por $4.758.285.000 de pesos, al cierre de la vigencia 2016, presenta incertidumbre, por los hechos mencionados en los párrafos precedentes, por cuanto a pesar de estar adelantado la labor de depuración de la propiedad planta y equipo en desarrollo del plan de mejoramiento, aún persisten deficiencias que impactan la razonabilidad de los estados financieros de la entidad. Afectando de igual forma la cuenta 1660 Equipo Médico y Científico.

Esta situación afecta el registro de partidas inexistentes, que no correspondan a la realidad de los hechos económicos y sociales de la entidad, incumplimiento de la labor de supervisión y evidenciando un riesgo de responsabilidades por la pérdida de elementos.

Respuesta de la Entidad:

*"**BIENES ENTREGADOS A TERCEROS:** En esta cuenta se registraron los bienes que se entregaron en comodato según información presentada por el área de Almacén, la cual se identifica en **Acta 17** de conciliación entre almacén y contabilidad febrero 17 de 2017, y soportada con el Boletín de Kardex acumulado generado por el almacén y los libros auxiliares contables. En dichos documentos (Acta de Conciliación y Boletín de Kardex) se evidencia que no existe diferencia en los bienes entregados a terceros, entre las áreas de contabilidad y almacén tal y como consta en el cuadro siguiente que revela las cuentas de almacén y las contables y con sus respectivos valores."*

BIENES EN SERVICIO - ENTREGADO EN COMODATO					
203	AUDIOVISUALES Y ACCESORIOS	3.065.188,00	192006	3.074.594.870,80	0,00
207	EQUIPOS Y MAQUINAS PARA COMUNICACION Y ACCESORIOS	98.757.042,00		0,00	
210	EQUIPOS Y MAQUINAS PARA LABORATORIO Y ACCESORIOS	2.130.320.663,80		0,00	
213	EQUIPOS Y MAQUINAS PARA TRANSPORTE Y ACCESORIOS	400.893.716,00		0,00	
214	EQUIPOS, HERRAMIENTAS Y ACCESORIOS	441.066.272,00		0,00	
311	TERRENOS CON EDIFICACIONES O EDIFICACIONES MINANBI	1.683.390.103,00	192006	1.683.390.103,00	0,00
TOTALES:		4.758.284.973,80		4.758.284.973,80	0,00

Análisis de respuesta:

El hallazgo se mantiene, por cuanto la entidad relaciona el saldo del boletín del Almacén con los registros de contabilidad, para tal efecto el saldo es el mismo por cuanto el boletín es el auxiliar de contabilidad y no tiene en cuenta, que los hechos mencionados hacen relación a la diferencia que existe entre lo que dice los contratos de comodatos y los registros efectuados en el Almacén y por ende en contabilidad, cuyos valores son diferentes, además existe incertidumbre sobre la existencia de los elementos dados en comodato ya tienen varios años de haberse vencido el termino de los mismos, se mantiene la incidencia Disciplinaria señalada en el hallazgo.

Hallazgo 34 (H34 D21) Cobro Incapacidades EPS. Presunta incidencia disciplinaria.

El procedimiento señalado por la Contaduría General de la Nación para la Evaluación del Control Interno Contable, en el numeral 3.2.15; Depuración contable permanente y sostenible señala: *"Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información".*
En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

"Bienes y Derechos
a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;
b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;
c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción;
d) Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad;
e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan;
Obligaciones
f) Obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio;
g) Obligaciones reconocidas que han sido condonadas o sobre las cuales ya no existe derecho exigible de cobro;
h) Obligaciones que jurídicamente se han extinguido, o sobre las cuales la Ley ha establecido su cruce o eliminación.

Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad, según la norma aplicable en cada caso particular."

La cuenta 1470 – Pago por Cuenta de Terceros – Incapacidades - por $170.171.000 al cierre de la vigencia 2016, presenta sobre-estimación en $22.214.204, afectando igualmente la cuenta 4808 otros ingresos, a pesar de que la entidad ha efectuado los cobros de las incapacidades a las respectivas EPS, estas no realizaron los pagos aludiendo diversas razones, valores que afectan la cuenta mencionada y que corresponden a las vigencias 2012 y 2013, como se cita a continuación:

TABLA 07
MINISTERIO DE AMBIENTE
INCAPACIDADES NO PAGADAS POR EPS
AÑOS 2012 Y 2013

CEDULA	NOMBRE FUNCIONA	FIN	OBSERVACIONES	VALOR NÓMINA
52.411.431	Coomeva	LICENCIA POR ENFERMEDAD	LA EPS INFORMA QUE NO COMPLETA EL NÚMERO DE SEMANAS COTIZADAS PARA EL RECONOCIMIENTO, DESCONOCIEMDO LOS APORTES QUE VENIA HACIENDO EN LA ENTIDAD ANTERIOR DE DONDE PASO SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD.	7.802.839
52.411.431	Coomeva	LICENCIA MATERNIDAD		5.201.893
52.411.431	Coomeva	LICENCIA MATERNIDAD		
52.214.641	Sanitas	LICENCIA POR ENFERMEDAD	FUNCIONARIA NO TRAJO HISTORIA CLINICA NI PRESENTO INCAPACIDAD INICIAL	520.592
79.418.137	Nueva Eps	LICENCIA POR ENFERMEDAD	NO CANCELADA MENOR A TRES DIAS	38.170
52.789.391	Compensar	LICENCIA DE MATERNIDAD	COMPENSAR NIEGA EL RECONOCIMIENTO ECONOMICO PORQUE NO SE EFECTUARON APORTES DURANTE TODO EL PERIODO DE GESTACIÓN. TENIENDO EN CUENTA QUE LA FUNCIONARIA INGRESO AL MINISTERIO EN ESTADO DE EMBARAZO.	2.168.770
52.708.381	Compensar	LICENCIA DE MATERNIDAD		2.244.590
52.709.391	Compensar	LICENCIA DE MATERNIDAD		2.244.580
52.789.391	Compensar	LICENCIA DE MATERNIDAD		523.738
51.729.520	Sanitas	LICENCIA POR ENFERMEDAD	SE RADICO PARA COBRO EL 31 DE OCTUBRE DE 2014. SOLICITUD NO. 0320-E1-42847 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 2015 SE RADICA SOLICITUD DE LAS COPIAS DE LOS CERTIFICADOS DE INCAPACIDAD LABORAL PARA LE COBRO. 11/03/2016 SE REITERA SOLICUTUD CERTIFICADOS DE RECONOCIMIENTO ECONOMICO	615.430
19.188.288	Nueva Eps	LICENCIA POR ENFERMEDAD	INCAPACIDAD NO PERTENECE A LA RED DE LA EPS	84.536
41.662.269	Fosyga	LICENCIA POR ENFERMEDAD	4120-E1-4715 17 DE FEBRERO DE 2016, CONSORCIO SAYP REALIZA DEVOLUCIÓN DE LA INCAPACIDAD Y SE RALIZA CARGUE DE INCAPACIDAD EN EL SISTEMA DE FOSYGA	768.056

TOTAL SOBRE ESTIMACION CONTABLE	$ 22.214.204

Lo anterior, por debilidades de control interno del ministerio en la gestión del talento humano ante la falta de exigencia de los soportes requeridos a los funcionarios para complementar las formalidades cobro a las EPS o en su defecto, al no poder recobrar dichos valores, efectuar descuento de la nómina o de la liquidación a los funcionarios objeto de esta situación, generando que la entidad pública deba asumir los costos de las incapacidades no pagadas por las aseguradoras en salud cuando no se cumplen con las formalidades de ley para su pago.

Respuesta Entidad

"El hecho de que cada EPS tenga implementado las condiciones o requisitos para tramitar estos reconocimientos no solo ha generado incertidumbre, también reprocesos al interior del Ministerio lo cual impide que nuestra gestión sea más expedita ante las EPS, no obstante tal vacío o liberalidad normativa no ha sido óbice para que la entidad haya adelantado de manera efectiva el reconocimiento de estos pagos por parte de las EPS, según como lo demuestran las siguientes estadísticas: (..)
En cuanto a las incapacidades que aún se encuentran en proceso de recobro y que son objeto de observación, muy respetuosamente nos permitimos aclarar lo siguiente:

Licencias de Maternidad.

Para el reconocimiento y pago de la prestación económica por licencia de maternidad, por parte de las Entidades Promotoras de Salud, deberá darse cumplimiento a las condiciones establecidas en el numeral 2 del Artículo 3 del Decreto 047 de 2000.

De acuerdo con las disposiciones ante mencionadas, para que proceda el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad, además del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 21 del Decreto 1804 de 1999, la trabajadora dependiente deberá haber cotizado en forma ininterrumpida, durante todo el período de gestación, en caso contrario, la EPS no podrá efectuar el reconocimiento y pago de dicha prestación y en este evento, el pago de la licencia de maternidad, cuando se trate de trabajadores dependientes, estará a cargo del empleador, de conformidad con lo establecido en las normas mencionadas. Subrayado fuera de texto. (..)

De acuerdo con lo expuesto en los numerales descritos en forma precedente se corrobora que la gestión adelantada por el Ministerio, no ha generado ninguna omisión que ponga en peligro el erario público de manera que se configure algún tipo de daño patrimonial.

Con relación a la sobre-estimación en de la subcuenta 147064- Pago por Cuenta de Terceros, de la cuenta 1470— Otros deudores, por concepto de incapacidades, al cierre de la vigencia 2016, en los estados contables del ministerio, es pertinente informar que se están adelantando las acciones administrativas tendientes a incluir en el proceso de depuración contable, los valores que pueden ser objeto de retiro por considerarlos incobrables."

Análisis respuesta

El hallazgo se mantiene, se acepta la respuesta de la entidad y se retira la incidencia fiscal con que inicialmente fue comunicado el hallazgo ya que la entidad cuenta con otros mecanismos de cobro de esos valores, pero se mantiene la incidencia Disciplinaria.

2.1.1. Control Interno Contable

La evaluación del control interno contable fue realizada según la metodología diseñada por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas de este órgano de control y obtuvo una puntuación de 2.00 que corresponde a un criterio "Con Deficiencias" lo que significa, que los aspectos evaluados ofrecen cierto grado de confiabilidad, reconocimiento, revelación y realidad jurídica de la información registrada por la entidad.

Hallazgo 35 (H35 D22 F2) Toma Física de Inventarios. Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.

El Capítulo X del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública señala el Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de las responsabilidades fiscales, el cual establece los criterios conceptuales, técnicos e instrumentales para reconocer y revelar las pérdidas o faltantes en las entidades, y expresa: "*1. RETIRO DE FONDOS, BIENES O DERECHOS DE LA CONTABILIDAD POR LA PÉRDIDA. En el momento que la entidad contable pública conozca de la pérdida o faltante de fondos o bienes o derechos, adicional a las gestiones administrativas relacionadas con la reclamación ante la compañía aseguradora y la puesta en conocimiento de los organismos o instancias competentes, y con independencia de si se inicia o no un proceso de responsabilidad fiscal, contablemente procederá a retirar de los saldos contables, el valor de los faltantes o pérdida de fondos, bienes o derechos, con un débito a la subcuenta 581006-Pérdida en siniestros, de la cuenta 5810-EXTRAORDINARIOS y un crédito a la subcuenta respectiva de las cuentas del grupo 16-PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO, del grupo 11-EFECTIVO, o del grupo que identifique la cuenta en donde estaba reconocido el derecho. De manera simultánea, la entidad contable pública reconoce la contingencia mediante un débito en la subcuenta 836101-En proceso internas, de la cuenta 8361- RESPONSABILIDADES, y como contrapartida un crédito en la subcuenta 891521- Responsabilidades, de la cuenta 8915-DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR).*

8.15.22.5 Responsabilidades en Proceso (Cuenta 8361) Representa el valor de los faltantes de fondos o bienes y demás actos relacionados con el detrimento del patrimonio público que ameritan el inicio de un proceso de responsabilidades para funcionarios o particulares que administren o manejen fondos o bienes públicos. El proceso culmina con el fallo de la autoridad competente, indicando la responsabilidad o no, de las personas involucradas en el proceso. La contrapartida corresponde a la subcuenta 891521-Responsabilidades. DINÁMICA Se debita con: 1- Los valores registrados por faltantes de

fondos o bienes. Se acredita con: 1- La recuperación de los faltantes de fondos o bienes. 2- El acto administrativo que exime de responsabilidad. 3- El acto administrativo que establezca la responsabilidad fiscal.

El numeral 22 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 señala que son deberes de todo servidor público: *"Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización"*

El numeral 3 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 señala que son faltas gravísimas: *"Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales."*

La Ley 610 de 2000 en el artículo 3 señala: "*Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

Así mismo y teniendo en cuenta que en tratándose de perdida de elementos que pudieron estar asignados a funcionarios del MADS que no realizan actividades propias del gestor fiscal, tenemos que remitirnos a lo dispuesto en el parágrafo 2º del Art. 7º y Art 21 de la ley 610 de 2000."

"Artículo 7°. Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal."

El Ministerio efectuó en la vigencia 2016, toma física de inventarios, se establecieron faltantes de elementos de diversos grupos de bienes por $1.078.674.726 valor de compra, el valor en libros descontando la depreciación a la fecha del inventario es $153.460.168 como se relacionan en la tabla:

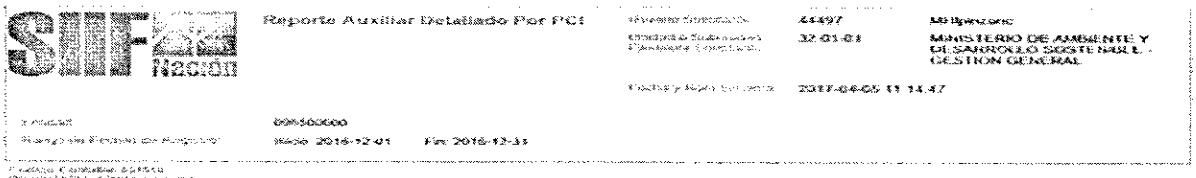
TABLA 08
MINISTERIO OE AMBIENTE
FALTANTES OE INVENTARIO 2016
PESOS

CONCEPTO	VALOR OEL ELEMENTO	VALOR EN LIBROS
BIENES NUEVOS (cámaras fotográficas, espirómetro, GPS entre otros)	91.481.009	91.481.009
BIENES USADOS (planímetro. Pantógrafo, avantel)	274.567.999	30.484.785
BIENES EDIFICIO (mesas de juntas)	33.334.461	14.307.527
BIENES EN FUN. INAC (teléfonos, escáner, CPU, etc)	257.329.337	15.489.358
BIENES FALTANTES	110.647.880	1.697.489
BIENES FALTANTES CON MIN VIVIENDA	311.314.040	-
TOTALES	1.078.674.726	153.460.168

Fuente: CGR con base en el Acta de Ejecución de bajas Min Ambiente 2016

La entidad efectuó el retiro de los bienes en la cuenta de orden 831510 Activos Retirados – Propiedad Planta y Equipo, dando manejo a los faltantes como baja de elementos por inservibles o deterioro, y no realizando el registro en la cuenta 8361 que se refiere a Responsabilidades. Tal y como lo señala el Manual de Contabilidad Publica *"RETIRO DE FONDOS, BIENES O DERECHOS DE LA CONTABILIDAD POR LA PÉRDIDA"*

A continuación se relacionan algunos de los registros efectuados en la cuenta de orden 831510, en SIIF Nación:



Reporte Auxiliar Detallado Por PCI

44497
32-01-01
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - GESTION GENERAL
2017-04-05 11:14:47
00500000
Inicio 2016-12-01 Fin 2016-12-31

COMPROBANTE CONTABLE				DOCUMENTO FUENTE		CONCEPTO	
Fecha	Tipo	Numero Transacción Contable	Numero Comprobante	Transacción	Número	DEBE	Descripción
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97621	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES NUEVOS NUMERO 831 FALTANTES DE INVENTARIO, AUDIOVISUALES GRUPO [illegible]
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97622	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES NUEVOS NUMERO 831 FALTANTES DE INVENTARIO, EQUIPOS COMUNICACION GRUPO 297
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97623	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES NUEVOS NUMERO 831 FALTANTES DE INVENTARIO, MUEBLES Y ENSERES GRUPO 298
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97624	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES NUEVOS NUMERO 831 FALTANTES DE INVENTARIO, EQUIPO LABORATORIO GRUPO 298
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97625	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES NUEVOS NUMERO 831 FALTANTES DE INVENTARIO, EQUIPO COMPUTO GRUPO 294
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97626	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES USADOS NUMERO 831 FALTANTES DE INVENTARIO, EQUIPOS COMUNICACION GRUPO 297
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97627	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES USADOS NUMERO 831 FALTANTES DE INVENTARIO, EQUIPOS LABORATORIO GRUPO 298
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97628	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES USADOS NUMERO 831 REGISTRADOS COMO FALTANTES, EQUIPO COMPUTO GRUPO 294
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97629	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES USADOS NUMERO 831 REGISTRADOS COMO FALTANTES, PROGRAMAS Y LICENCIAS, GRUPO 299
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97630	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES USADOS NUMERO 831 REGISTRADOS COMO FALTANTES, EQUIPO COMUNICACION, GRUPO 297
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97631	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES USADOS NUMERO 831 REGISTRADOS COMO FALTANTES, MUEBLES Y ENSERES, GRUPO 298
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97632	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES USADOS NUMERO 831 REGISTRADOS COMO FALTANTES, EQUIPO TRANSPORTE, GRUPO 299
2016/12/30	MANUAL	[illegible]	97633	NC1940	[illegible]	[illegible]	BAJA DE BIENES USADOS NUMERO 831 REGISTRADOS COMO FALTANTES, EQUIPO COMUNICACION, GRUPO 297

El Ministerio aportó resoluciones en las que 4 vehículos que se relacionaron como faltantes se encuentran en el ministerio de vivienda, por tanto al efectuar el análisis de respuesta, se actualiza el valor del faltante de inventario y la suma de la reclamación a la compañía de seguros, quedando el hallazgo finalmente así:

El Ministerio efectuó en la vigencia 2016, toma física de inventarios "Acta No. 14 y Acta de Justificación de Faltantes de Diciembre de 2016", se establecieron faltantes de elementos de diversos grupos de bienes por $781.320.704,84 valor de compra, el valor en libros descontando la depreciación a la fecha del inventario es $151.762.679 y se establecieron faltantes de bienes totalmente depreciados por $629.558.025,84 pesos a la fecha de levantamiento del inventario, el detalle de los elementos se encuentra en el acta No. 14, así:

TABLA 09
MINISTERIO DE AMBIENTE
FALTANTES DE INVENTARIO 2016
PESOS

CONCEPTO	VALOR DEL ELEMENTO	VALOR EN LIBROS
BIENES NUEVOS (cámaras fotográficas, espirómetro, GPS entre otros)	91.481.009,00	91.481.009,00
BIENES USADOS (planimetro, pantógrafo, avantel)	275.208.795,64	30.484.785,00
BIENES EDIFICIO (mesas de juntas)	33.334.461,00	14.307.527,00
BIENES EN FUN. INAC (teléfonos, escáner, CPU, etc)	284.242.400,20	15.489.358,00
BIENES FALTANTES POR IDENTIFICAR CON MIN VIVIENDA.	97.054.039,00	0
TOTALES	781.320.704,84	151.762.679

Fuente: CGR con base en el Acta de Ejecución de bajas Min Ambiente 2016.

Lo anterior por falta de aplicación del régimen de contabilidad pública, afectando cuentas que no revelan la realidad de los hechos y transacciones del ente público, y que conllevarían a que la entidad de por concluidas las acciones de investigación y recuperación de los elementos declarados como faltantes de inventario.

Teniendo en cuenta que el MADS No ha adelantado las acciones administrativas pertinentes para lograr la recuperación de los bienes a través de la compañía aseguradora y/o la reposición con los empleados que los tenían a cargo, se establece un hallazgo con presunto alcance disciplinario y fiscal por valor de $781.320.704,84.

Respuesta Entidad:

"Respecto a la observación los faltantes de inventario de bienes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, identificados como producto del proceso de toma física del inventario y proceso de depuración con contabilidad, fueron registrados oportunamente en diciembre 29 de 2016, la totalidad de los bienes dados de baja en la

subcuenta 831510 Propiedades, Planta y Equipo, de la cuenta de orden de control 8315-Activos retirados, presentados por el almacén, en el inventario físico de bienes. (...)

Teniendo en cuenta que la observación presentada por la comisión auditora, no afecta la razonabilidad de las cifras en los estados contables toda vez que no impacta el patrimonio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por corresponder a una clasificación entre cuentas de orden, que fue subsanada en año 2017, comedidamente solicitamos que se evalúe la pertinencia de retirar la observación en el informe de auditoría, que además presenta la presunta incidencia disciplinaria y fiscal.
Así mismo el ente de control en la Observación No. 1, afirma que:
"(...) "Teniendo en cuenta que el MADS no ha adelantado las acciones administrativas pertinentes para lograr la recuperación de los bienes a través de la compañía aseguradora y/o la reposición con los empleados que los tenían a cargo, se establece una observación con presunto alcance disciplinario y fiscal".

Con respecto a lo que corresponde a los trámites y/o acciones que la entidad estatal ha adelantado en aras de lograr la recuperación de los bienes, nos permitimos informar, que tal y como consta en los siguientes documentos soporte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible inició los trámites administrativos pertinentes ante las siguientes entidades:

- *Oficio **E2-2017-003307** de fecha febrero 15 de 2017, dirigido a nuestra compañía intermediaria de seguros **Aon Risk Services,** solicitando información para adelantar trámite de reclamación ante la Compañía de Seguros*
- *Oficio al **Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio,** signados con los números de radicados **E2-2016-032564** de diciembre 6 de 2016 y No. **E2-2017-003324** de febrero 15 de 2017*

Así mismo y en aras de dar cumplimiento a las normas legales vigentes sobre el tema, y para fines investigativos propios de la Oficina de Control Interno Disciplinario, se informa que la Ordenadora del Gasto remitió la documentación correspondiente para lo que hubiere a lugar."

Análisis respuesta:

El hallazgo se confirma por cuanto la deficiencia se presentó al cierre de la vigencia 2016, y es preciso aclarar, por parte de este órgano de control, que el Ministerio realizó el ajuste pertinente, con ocasión de la visita realizada al área contable el día 3 de abril de 2017, en desarrollo de la Auditoria, en donde se validó que a la fecha la entidad había registrado en una cuenta diferente a la que correspondía dichos faltantes. Las incidencias se mantiene presunto alcance Fiscal y Disciplinario.

El Ministerio adjunto oficio de reclamación a la compañía de seguros del valor en libros de los faltantes, reclamación por $151.762.679, cuantía que corresponde a los elementos y bienes que no se encontraban totalmente depreciados, en cuanto a los elementos que a la fecha del inventario que se encontraban totalmente depreciados No son objeto de reclamación, el hecho que se encuentren totalmente

depreciados no significa que los mismos se consideren inservibles o que por este hecho los mismos no se encuentren en el almacén o en los lugares donde se encontraban en servicio.

El valor del presunto detrimento patrimonial se determinó en base al resultado de la toma física del inventario de propiedad planta y equipo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en diciembre de 2016, con ocasión del cambio de almacenista, en ese inventario se determinaron faltantes de elementos en su gran mayoría totalmente depreciados a la fecha de la toma física pero que se reportan como faltantes por valor de $781.320.704,84.

Opinión de los Estados Financieros

Opinión con salvedades:

En nuestra opinión, excepto por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados financieros del auditado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2016 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

3.1.5. Control Interno

En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido es 2,11 puntos, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, dicho valor 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 "Ineficiente".

3.1.6. Atención Denuncias e Insumos

- Denuncia 2016-109808-82111-D: Comunicación mediante la cual la organización sindical de los funcionarios del MADS informan la existencia de presuntas irregularidades técnicas que se presentan en la ejecución del contrato de prestación de servicios 441 de 2015 por valor de $1.029.141.767.

Evaluado el expediente contractual y la ejecución del sistema se evidenció el siguiente hallazgo:

Hallazgo 36 (H36 D23) Contrato de Prestación de Servicios No. 441 MADS-Unión Temporal de Sistemas Avanzados de Administración Electrónica. Presunta incidencia disciplinaria

La Ley 80 / 93 Artículo 53. *"DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS CONSULTORES, INTERVENTORES Y ASESORES. *Modificado por la Ley 1474 de 2011, nuevo texto:* Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría."*

En los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, las circulares internas de supervisión y el manual de contratación de la entidad se evidencia: *"El supervisor entre otras funciones tendrá las siguientes: 2. Vigilar la realización de las actividades del contrato conforme a lo establecido en el contrato, 4. Presentar el informe periódico de supervisión, en el que conste la verificación de la ejecución del contrato conforme los productos del mismo."*

El parágrafo 1 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 que modificó el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 señala que es falta gravísima:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

En Agosto 31 de 2015 se da inicio al Contrato 441 / 15 cuyo objeto es: *"Adquirir e implementar una herramienta BPM, que permita diseñar, modelar, organizar, documentar y optimizar de forma continua cada uno de los flujos de trabajo (WORKFLOW), incluyendo la solución de administración de contenidos (ECM), para el módulo del Sistema de Gestión Documental para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible" denominado SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE-SIGDMA-."*

Para la ejecución de este contrato se estipulo un plazo de ejecución de cuatro (4) meses finalizando en diciembre 20 de 2015; De acuerdo a la documentación del contrato se observa que el Acta de finalización del proyecto fue firmada por el supervisor sin la entrega de un producto terminado.

Analizada la documentación que forma parte de los entregables de este contrato, se evidencian las siguientes irregularidades:

- Cronograma del proyecto. Se evidencia únicamente la entrega del cronograma inicial del proyecto que fue utilizado como insumo para justificar el primer desembolso del contrato. No se evidencian cronogramas de seguimiento y

evolución del avance semanal o mensual, por tanto era previsible un atraso en la ejecución y entrega del producto final.

- Riesgos del proyecto. Solo se evidencia un informe preliminar de los Riesgos del proyecto. No se evidencian informes quincenales o mensuales de seguimiento, por tanto era previsible que se dispararan los riesgos en relación al tiempo de ejecución afectando la entrega oportuna del producto.
- Plan de Capacitación. La Capacitación de la plataforma se realizó entre el 22 y 29 de febrero de 2016, sin embargo, en esta fecha aún no había un producto desarrollado integralmente, por tanto esta capacitación no era conveniente.
- Informes de Avance. No se evidencian reportes de avance del proyecto durante los meses de noviembre y diciembre de 2015, por tanto no era posible determinar el grado de desfase a la finalización del contrato. De igual forma, no se evidencian informes finales de gestión del Proyecto: Cronograma, Riesgos y Calidad, lo que presumiblemente pudo haber ocultado que se estaba realizando una entrega parcial del producto anunciado y por consiguiente el retraso en la entrega del producto final.
- Tiempo de ejecución del contrato. Se estableció en un término de cuatro (4) meses, considerándose una estimación bastante limitada de acuerdo a la tipología del proyecto, siendo que normalmente para la implementación de un BPM, se deben considerar tiempos superiores en consideración al número de participantes del equipo del proyecto y ciclo normal de implementación y entrega del producto a satisfacción. Según información del MADS, la entrega del producto final se realizó el mes de junio de 2016, es decir, seis (6) meses después de haber firmado el Acta de Finalización del contrato, sin embargo, en la presentación realizada el 23 de febrero de 2017 se evidencio que aún hay pendientes por entregar de este sistema.
- Informes de Supervisión. Las no conformidades de las funcionalidades del Sistema de Gestión Documental se comenzaron a informar en el mes de junio / 16, sin embargo, este proceso ha debido realizarse con anticipación a la firma del acta de finalización.

Por todos los antecedentes anteriores, se configura una falla en la supervisión del contrato, ya que no se dispararon las alertas para evitar recibir un producto incompleto, que en su momento era incierto el estado de su completes.

Las deficiencias en la Supervisión de un contrato impactan en el tiempo de entrega del producto, presentándose demoras en la ejecución de los proyectos y programas establecidos en los planes de acción.

Respuesta entidad

En MADS en su respuesta plantea que la auditoria está involucrando actividades por fuera de lo pactado haciendo alusión a los documentos de gestión del proyecto, así: "*En consecuencia, el contratista solo está obligado a cumplir con lo que haya sido solicitado en el Pliego y aceptado en su Oferta que es parte integral del contrato. Por lo anterior, la entidad estatal no puede solicitar al contratista la realización de actividades que estén por fuera de lo pactado en los "documentos contractuales" y en el contrato*".

Análisis respuesta

En contradicción con lo anterior, en el Numeral 2.1 del Plan de Gestión del Proyecto se especifica la siguiente restricción: "*El proyecto se gestionara de acuerdo a la metodología de la Oficina de Proyectos (PMO) de la UT, la cual, está muy lineada con el cuerpo del conocimiento de la gerencia de proyectos (PMBOK v5) del Project Management Institute (PMI) y que cumple con las expectativas exigidas en el pliego de condiciones del presente proyecto.*" (Subrayado fuera de texto). En tal sentido, el hallazgo fue configurado en parte evaluando el cumplimiento de este numeral que corresponde a las mejores prácticas de esta metodología alineadas con la gestión del Alcance, del Cronograma y los Riesgos del proyecto entre otras áreas del conocimiento.

En la bitácora de actividades aportada en la respuesta, se observa que entre el 9 y el 18 de diciembre de 2015, el desarrollo de la herramienta se encontraba en el 100% de lo planeado, sin embargo, por los resultados obtenidos en el proceso auditor, este reporte era irreal, en contradicción con lo señalado por el MADS en su respuesta.

Adicionalmente a lo anterior, se establecieron métricas de monitoreo basadas en dos indicadores de la metodología PMI como son el CPI y el SPI (Índices de Variación del Costo y del Cronograma), sin embargo, por los retrasos presentados en la entrega final de este contrato, es evidente que a estos indicadores no se les realizó el seguimiento adecuado.

Se evidencia en los informes de supervisión presentados durante los cuatro (4) meses reglamentarios de ejecución contractual, que no se plasmaron las irregularidades denunciadas ocho (8) meses después del recibido a satisfacción, culminando con el recibo de un producto sin las debidas validaciones de completes y de funcionamiento.

En cuanto al plazo de ejecución del contrato, MADS plantea que el tiempo de cuatro (4) meses fue estimado de acuerdo a la experiencia de otras entidades y argumenta: "*Los sistemas de gestión documental (ECM) y BPM, pertenecen a los conjuntos de sistemas operativos y no misionales, los cuales soportan procesos operativos, que generalmente ya se encuentran establecidos y estandarizados..*", sin embargo, en contradicción con lo dicho por el MADS, han trascurrido catorce (14) meses del recibido a satisfacción del contrato y aun se evidencian actividades pendientes.

Según el informe del supervisor del contrato emitido en los meses de junio y agosto de 2016 y a la presentación realizada del sistema ERP al equipo auditor el día lunes 20 de febrero de 2017, se concluye que aún persiste un retraso en la entrega final de algunos ítems de este contrato.

Las siguientes evidencias fueron obtenidas a raíz de la presentación del SIGDMA al equipo auditor, donde se formularon las preguntas de acuerdo al informe del supervisor. Los numerales en cada ítem corresponden al número de la observación realizada por el supervisor en su informe de observaciones de agosto 12 / 16. En algunas de estas respuestas (subrayadas) se pueden observar actividades pendientes para entrega el día 23 febrero / 17:

1) Se revisó en ambiente de desarrollo. En Ventanilla única se puede visualizar el proceso. No se pueden eliminar documentos ya radicados.

2) Cumplimiento parcial, Está pendiente de entrega y socialización por parte de la UT. Actividad a realizar el Jueves 23 febrero / 17. Actualmente se está ejecutando de forma manual.

3) Implementado parcialmente en ambiente de pruebas. La UT tiene pendiente una implementación total de la norma. Actividad a realizar el Jueves 23 febrero / 17.

4) Esta enlazado con el numeral 3.

5) A hoy no están implementadas todas las funcionalidades. Se está configurando un Check-List para validar toda su implementación

6) Deficiencias en la Gestión del Cronograma por parte de MADS

7) Deficiencias en la Gestión de los RRHH proyecto por parte de MADS

8) Nuevo requerimiento. Hay un nuevo contrato con CERTICAMARAS para las nuevas implementaciones

9) Nuevo requerimiento por nueva normatividad. Se refiere a la parametrización de los tiempos.

10) Se subsano a raíz del oficio.

11) Se realizó la reunión programada

12) La UT implemento los metadatos mínimos, el jueves 16 febrero / 17 se reunieron para estandarizar los metadatos.

13) Nuevo requerimiento de PQRSD. A la fecha ya fue subsanado el inconveniente

14) Cambio en la normatividad. Esta enlazado con el numeral 13.

15) Ya fue implementado para archivos texto y (.RAR) por políticas de seguridad norma 27001

16) Lo tiene la herramienta actualmente
17) Complemento del numeral No. 12
18) Complemento del numeral No. 3
19) No está incluido en el contrato. Esta característica actualmente la posee el sistema, es necesario que INDENOVA adapte las funcionalidades
20) No existe un plan de implementación del paso a producción

Finalmente, a la fecha el MADS pese a las solicitudes de información no ha aportado ningún documento que confirme la liquidación de este contrato, en tal sentido, no se puede establecer cuál es la situación actual del mismo.

Por lo anterior, el equipo auditor mantiene el hallazgo con incidencia disciplinaria por cuanto se configuro una deficiencia en el proceso de monitoreo y control del contrato, recibiendo el supervisor un producto a satisfacción, y que pasados catorce (14) meses desde la firma del contrato, aun se evidencian actividades pendientes.

- 2017-111676-82111-IS y 2017-111674-82111-SE: Los solicitantes señalan que se investigue el convenio del MADS con la ONG Conservation International convenio para el proyecto NATURAMAZONAS.

Se solicitó información al MADS y se concluyó lo siguiente:

El convenio del programa Naturamazonas fue suscrito entre Conservación Internacional y Gran Tierra Energy el 30 de enero del 2017 por un valor de inicial de 10.5 millones de dólares cuyo aportante es la empresa petrolera canadiense Gran Tierra Energy, por lo tanto se trata de recursos de orden privado que serán ejecutados por Conservación Internacional y no por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De conformidad con la Resolución Ejecutiva 026 de 2016 de la Contraloría General de la República es competencia de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente la vigilancia fiscal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero teniendo en cuenta que dicha entidad no ejecutará los recursos del Convenio NATURAMAZONAS no es posible que ése Despacho realice control fiscal a los mismos.

- 2016-110883-82111-SE: El ciudadano solicita se investigue como se están invirtiendo 5 millones de dólares aportados por Noruega para protección de bosques del Amazonas, recursos entregados al MADS y que son administrados por Patrimonio Natural.

De acuerdo con la información suministrada por el MADS a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente se revisó el esquema de ejecución del programa REM, Plan de Trabajo Global, Manual operativo, Contrato de prestación de servicios y/o apoyo financiero suscrito entre el MADS y Fondo Patrimonio Natural para la administración de los recursos del programa REM- Visión Amazonía, No objeción del KfW y valor de los recursos que actualmente se encuentran en administración de Fondo Patrimonio Natural.[24]

A 31 de diciembre de 2016 se comprometieron los recursos para los subacuerdos y convenios sin embargo no hubo pagos para las entidades implementadoras como se indicó anteriormente. Los pagos realizados durante el año 2016 fueron por concepto de administración.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 33 del Decreto 111 de 1996: *"Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable, hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación y se incorporan al mismo como donaciones de capital mediante decreto del gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República"*

De los documentos evaluados se concluye que el proyecto se encuentra en su fase inicial y hasta la fecha no se ha iniciado la ejecución de los convenios, se trata de una actuación administrativa en curso por lo que no es procedente que la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente emita concepto en esta etapa del proceso, atendiendo lo dispuesto por la Constitución Política y el Decreto 267 de 2000, que señala que el control fiscal se realizará de manera posterior y selectiva.

- 2016-109665-82111-SE: El ciudadano solicita con relación al Contrato Interadministrativo No 435 de 2016 se revise la modalidad de contratación.

Revisado el expediente del contrato interadministrativo 435 de 2016 se observó que la contratación se hizo a través de la modalidad de contratación directa, la cual se encuentra conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que en el numeral 4 señala:

*"**Contratación directa**. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:*
(...)
c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del

---

[24] El valor total de los desembolsos recibidos y administrados por FPN a la fecha, corresponden a 19.393.985,48 EUROS

mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.
Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo."

El Instituto de Estudios Ambientales IDEA de la Universidad Nacional, cumple funciones académicas orientadas a formular y desarrollar proyectos de investigación interdisciplinaria ambiental; proponer y ejecutar políticas ambientales universitarias; integrar la dimensión ambiental en las actividades académicas de la Universidad y ejecutar convenios y contratos interadministrativos a nivel nacional o internacional para el desarrollo de actividades docentes, investigativas o de extensión en temas ambientales. Por lo tanto existe una relación directa entre el objeto a desarrollar en el contrato y el objeto del Instituto de Estudios Ambientales.

Mediante Acuerdo 036 de 2009 el rector de la Universidad Nacional el Consejo Superior Universitario reglamentó la Política de extensión de la Universidad Nacional y con Resolución 1551 de 2014 adoptó el manual de convenios y contratos facultando al director del IDEA para celebrar convenios y contratos con personas de derecho público o privado nacionales o extranjeras, por lo que se considera cuenta con la capacidad y la idoneidad para desarrollar el objeto del contrato.

Revisada la ejecución del contrato se evidenció que el contrato interadministrativo 435 de 2016 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, que tuvo como objetivo la evaluación del estado actual de la internalización de los costos ambientales y a la salud, relacionados con las actividades de gestión de residuos, así como el diseño de tres instrumentos de gestión para fortalecer dicha internalización. Se cumplió de acuerdo con el objeto y las actividades técnicas específicas estipuladas en el contrato y con el desarrollo de la estrategia social que facilitara la participación de actores involucrados en la gestión.

- INSUMO 2017IE0005761 del 25 de enero de 2017: suscrito por el Gerente Departamental de Santander al cual adjunta informe de la veeduría Cuenca Media y Baja Río Suárez, donde el grupo de ciudadanos informan presuntas irregularidades en el contrato 003 de 2015 celebrado entre el Consorcio POMCA 2015 y Corpoboyacá. Señala que lo remite como insumo porque se ejecuta en el marco del convenio 008 de 2012 entre el MADS y el Fondo de Adaptación.

Evaluada la ejecución del convenio se evidenció el siguiente hallazgo:

Hallazgo 37 (H37) Formulación – POMCAS.

El Decreto 1076 de 2015 señala:

*"**Artículo 2.2.3.1.5.1. Disposiciones generales.** Plan de ordenación y manejo de la Cuenca Hidrográfica. Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.*

***Parágrafo 1.** Es función de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la elaboración de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas de su jurisdicción, así como la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos" (Decreto 1640 de 2012, artículo 18).*

***"Artículo 2.2.3.1.8.1. Del objeto.** Las Comisiones Conjuntas de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, tienen por objeto, concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas comunes entre dos o más Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible" (Decreto 1640 de 2012, artículo 43).*

El MADS postuló ante el Fondo de Adaptación el proyecto: "Formulación e Implementación de Acciones de Ordenamiento Ambiental del Territorio en las Cuencas Hidrográficas Afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, como una "*Estrategia para la Reducción de las Nuevas Condiciones de Riesgo del País*", el cual fue aprobado el 2 de febrero de 2012 por el Consejo Directivo del Fondo y el nueve (9) de mayo de 2012 se firmó el Convenio Interadministrativo 008 de 2012 entre el Fondo y el MADS, incluyendo las dos postulaciones radicadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible identificadas con los radicados 174 "Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistema en Municipios Afectados, por inundaciones deslizamientos y Avalancha" y 175 "Formulación e Implementación de Acciones de Ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas hidrográficas afectadas en el fenómeno de la niña 2010-2011 como una estrategia para la reducción de las nuevas condiciones del riesgo del País"

Cuadro 1. Postulación 175

Postulación 175: Formulación e implementación de acciones de ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas hidrográficas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011	
Formulación de POMCAS	**Producto 1.**
Actualización de POMCAS	
Estaciones hidrometereológicas nuevas	**Producto 2.**
Estaciones hidrometereológicas repotenciadas	
Delimitación de paramos	**Producto 3.**
Delimitación de humedales	

Fuente: CONPES 3776 de 2013 Elaboró y Ajustó: Equipo Auditor CGR

Cuadro 2. Postulación 174

Postulación 174: Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistema en Municipios Afectados, por inundaciones deslizamientos y Avalancha	
Recuperación y reforestación de áreas afectadas	**Producto 4.**

Fuente: CONPES 3776 de 2013 Elaboró y Ajustó: Equipo Auditor CGR

La cláusula tercera del Convenio 08 de 2012, establece las obligaciones del Ministerio entre las que se encuentran: *"7. Revisar y aprobar cuando corresponda, en conjunto con EL FONDO los Planes Operativos que resulten de la estructuración de los componentes de los proyectos objeto del presente convenio interadministrativo. (...) Liderar y coordinar la interacción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, demás entidades públicas y dependencias de EL MINISTERIO que hagan parte de la ejecución del presente convenio interadministrativo.."*

Las cuencas priorizadas en el marco del proyecto, se seleccionaron teniendo en cuenta la ponderación de los siguientes tres (3) criterios: Grado de afectación de viviendas y personas por el Fenómeno de La Niña 2010- 2011 (70%), Afectación de Territorio por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 (20%) y la susceptibilidad a la ocurrencia por eventos de inundación y deslizamientos (10%).

En consecuencia, se recomendó contar con una estructura que brinde la asistencia operativa y técnica regional, con capacidad de articular a todas las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, bajo el liderazgo de Comité Directivo conformado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Fondo de Adaptación, y una Gerencia de Proyecto a cargo de la Dirección General Integral del Riesgo, el Ministerio de Ambiente y un equipo técnico contratado. El Comité Asesor lo integran el Ministerio de Ambiente, el Fondo de Adaptación y los Delegados de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

El proyecto consta de dos fases: Una de diagnóstico y aprestamiento programada inicialmente para cuatro meses y la fase de ejecución programada para 20 meses.

Para dar cumplimiento a la Formulación e Implementación de Acciones de Ordenamiento Ambiental del Territorio en las Cuencas Hidrográficas Afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, se celebraron 30 convenios

interadministrativos entre el Fondo de Adaptación y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible por valor de $145 mil millones de pesos.

De acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la fecha se encuentran en desarrollo los procesos de formulación de los POMCA, y de los 60 se encuentran en etapa de diagnóstico 30 POMCAS, en fase de zonificación 16 y tan solo se han formulado 14 POMCAS a 31 de diciembre de 2016.
La CGR, evidencia que de acuerdo con la declaratoria de ordenación en la Formulación de los mismos según las Actas de Comisión conjunta de los años 2013, 2014, 2015 y 2016, a la fecha no se han presentado avances significativos por parte de las autoridades ambientales de la jurisdicción de las cuencas, a pesar de la importancia que estas representan en el manejo de las cuencas para la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.

Por lo anterior se observa baja gestión de la comisión conjunta de la cual hace parte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como líder en su calidad de autoridad ambiental, lo que ha retrasado el avance respecto a las Cuencas Hidrográficas que tienen a su cargo. El MADS también hace parte del Comité Directivo y de la gerencia del proyecto junto a la Dirección Integral del Riesgo y el equipo técnico contratado; por lo tanto es responsable de vigilar el desarrollo y cumplimiento de los términos del proyecto.

Respuesta entidad

"(...) como resultado del trabajo coordinado del Ministerio con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y el IDEAM se definieron las cuencas objeto de Plan de Ordenación y Manejo, que en total son 396 para el país, cuyos resultados fueron publicados a través de los siguientes Mapas: "Zonificación Hidrográfica IDEAM" (2013) y "Cuencas Hidrográficas Objeto de Ordenación y Manejo MADS" (2013).

Igualmente, bajo el nuevo marco de política y normativo se requirió establecer de manera participativa lineamientos técnicos unificados a las Autoridades Ambientales para la ordenación y manejo de las cuencas (Guía Técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCAs) expedida mediante Resolución No. 1907 del 27 de diciembre de 2013). En complemento a la Guía Técnica para la Formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, se realizó la estructuración y desarrollo del protocolo para la incorporación de la gestión del riesgo en los POMCA, los Lineamientos para la Definición de Áreas y Ecosistemas Estratégicos en los POMCA, los Lineamientos para el Levantamiento de Capacidad de Uso de las Tierras con fines de ordenamiento Ambiental, así como el Modelo de Almacenamiento de Datos Geográficos (Geodatabase) para los POMCA y las Recomendaciones para el Desarrollo de Consultas Previas en los POMCA, cuyos desarrollos igualmente fueron entregados a la Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para su uso en los procesos de ordenación a través del desarrollo

de talleres y seminarios regionales adelantados en diferentes ciudades durante las vigencias 2015 y 2016.

De manera complementaria a las demás herramientas necesarias para poner en práctica el marco normativo, adicionalmente se expidió la Resolución 509 de 2013 "por la cual se definen los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca y su participación en las fases del Plan de Ordenación de la cuenca y se dictan otras disposiciones".
Bajo el anterior marco de política y normativo definido entre el 2010 y 2012, de manera paralela y complementaria éste Ministerio gestionó ante el Fondo Adaptación la financiación de la formulación y/o ajuste de 60 planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas prioritarios, tomando como base las zonas del país más afectadas por el fenómeno de La Niña 2010 – 2011. Producto de esta gestión, se logró comprometer las acciones de ordenación de cuencas que hoy se desarrollan en el marco del Convenio Interadministrativo 008 de 2012 entre el Fondo y el Minambiente, y 30 Convenios Interadministrativos derivados de éste, celebrados entre el Fondo Adaptación y 30 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, comprometiendo alrededor de $145 mil millones para asegurar la implementación de acciones de ordenación ambiental y de gestión del riesgo en alrededor de 15 millones y medio de hectáreas y beneficiando de manera directa alrededor de 25 millones de habitantes.
Tomando en consideración lo anterior, este Ministerio en el marco de sus competencias misionales ha logrado generar y promulgar el marco de política, las normas y demás herramientas técnicas necesarias para poner en práctica las acciones de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, así como gestionar con otras entidades la implementación práctica de las acciones de ordenación y manejo, demostrando su alto compromiso en el desarrollo e implementación de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico..."
"Al respecto del papel de las Comisiones Conjuntas, los artículos 2.2.3.1.8.1 y 2.2.3.1.8.4 del Decreto 1076 de 2015, establecen que las mismas tienen por objeto, concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas comunes entre dos o más Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y dentro de las funciones, cumplirán las siguientes..."
"Es de resaltar, que en estos espacios de coordinación se ha buscado acordar y facilitar el desarrollo de los procesos de ordenación y manejo, y de manera particular retroalimentar y avalar los procesos y productos asociados a cada una de las fases de los POMCA y sus respectivos procesos participativos.
Conforme con lo anterior, las Comisiones Conjuntas han venido desarrollando sus funciones conforme a su naturaleza y marco legal vigente, y desde este Ministerio se ha realizado las gestiones para garantizar su participación y presidir dichos espacios de manera diligente y conforme a las demandas de cada proceso de ordenación en particular."

Evaluación respuesta

De acuerdo a la estructura conformada para la ejecución del proyecto para la formulación e implementación de acciones de Ordenamiento Ambiental del Territorio en las cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-

2011, el Ministerio señala que los 30 Convenios Firmados entre el Fondo Adaptación y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, establecen las obligaciones entre las partes y algunas condiciones para la contratación y ejecución de los procesos de formulación y/o ajuste de los POMCAS objeto del proyecto, apoyados a través de un Comité Técnico Asesor para cada convenio en el que participa el Fondo Adaptación, la Corporación ejecutora y la representación del MADS.

También se encuentra el Conjunto de Firmas Consultoras que elaboran y/o ajustan los POMCA y otros apoyos al desarrollo de consultas previas contratadas por las Corporaciones para la elaboración y/o ajuste de los POMCA, así como 31 Comisiones Conjuntas que atienden 31 procesos de ordenación en cuencas compartidas de 60 contemplados por el proyecto, conformadas por las Autoridades Ambientales y presididas por el MADS.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible confirma en su respuesta lo mencionado en el hallazgo y señala que existen demoras en el proceso, indicando que se presentan dificultades para la ejecución operativa de los POMCA como el nuevo marco de política y normativo, continuos cambios en las Corporaciones durante el desarrollo de los trabajos técnicos y operativos, lo cual ha dificultado en muchos casos, la obtención de productos y procesos con oportunidad y la calidad esperada de los mismos, dificultades asociadas con el desarrollo de las consultas previas que se demandan en 29 procesos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas de 60 que adelanta el proyecto, entre otros. Por lo anterior el hallazgo se confirma como administrativo.

- **Seguimiento Sentencia T-154 de 2013**

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente realizó seguimiento cumplimiento del MADS a las órdenes establecidas en la Sentencia T-154 de 2013, la cual en su parte resolutiva ordenó:

"Tercero.- ORDENAR *al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien al respecto haga sus veces, que en el ámbito de sus funciones analice a cabalidad y haga cumplir apropiadamente la preceptiva constitucional colombiana y, en lo que corresponda, las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de otros organismos internacionales relacionados en el presente fallo, particularmente frente a los efectos adversos a la salud y, en general, contra el ambiente, que genere la explotación carbonífera a gran escala, implantando y haciendo ejecutar las medidas adecuadas que deban tomarse para erradicar los referidos efectos."*
En particular, dicho Ministro o quien al respecto obre por él, hará implantar y funcionar eficientemente, en un lapso no superior a tres (3) meses contados desde la notificación de esta sentencia, con subsiguiente control constante y cabal, la amortiguación del ruido y la erradicación de las emanaciones de partículas de carbón, en su explotación, almacenamiento y trasporte del mineral, supervisando el pleno cumplimiento de lo que a

continuación se determina y previendo, imponiendo o haciendo imponer, por el conducto correspondiente las sanciones a que haya lugar."

*"**Cuarto.- ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por conducto del respectivo Ministro o de quien al respecto haga sus veces, que con base en las guías recomendadas por la OMS y lo dispuesto por los demás organismos internacionales concernientes, promueva un plan de acción con actividades coordinadas de todas las instituciones que integran el Sistema Nacional Ambiental, con el objetivo de erigir una política nacional integral para optimizar y hacer cumplir prioritariamente la prevención y el control contra la contaminación del aire y del agua causada por la explotación y transporte de carbón. "*

Para el cumplimiento de la orden tercera el MADS se propuso cumplirla con la modificación de la normativa sobre calidad del aire, teniendo en cuenta las recomendaciones de la OMS, el contexto internacional, el contexto nacional y el desarrollo técnico en el tema. El MADS informó que en desarrollo de esta orden se han realizado las siguientes actividades:[25]

- *"Suscripción del Contrato de Consultoría No. 464 de 2014. En el marco de este contrato:*

a) Se revisó la información bibliográfica de las estrategias, programas, normas y experiencias internacionales, útiles para la prevención y control de la contaminación atmosférica y acústica con el fin de establecer mecanismos para mejorar los estándares de calidad del aire.
b) Se analizaron las condiciones ambientales, tecnológicas, sociales e institucionales de Colombia para alcanzar los objetivos y valores guía recomendados por la OMS para el mejoramiento de la calidad del aire y ruido ambiental.
c) Se establecieron recomendaciones que permitan ajustar las normas de calidad del aire con el propósito de reducir gradualmente la contaminación del aire y ruido ambiental, acorde con las guías de la OMS.
d) Se evaluaron los procedimientos técnicos para la medición de las emisiones generadas por fuentes fijas establecidos en el protocolo de seguimiento y control de las emisiones generadas por fuentes fijas y se elaboró una propuesta de ajuste en los casos que sea necesario."

- *Durante 2015 se revisaron y analizaron las recomendaciones de la OMS en materia de calidad del aire definidas en los documentos: Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y las Guías de Calidad del Aire para Europa de la OMS.*

- *Durante 2016 Se revisaron y analizaron los informes del estado de la calidad del aire elaborados por el IDEAM y el procedimiento para el cálculo. En este mismo año se asesoró permanentemente al Área Metropolitana del Valle de Aburrá –*

[25] Memorando DAA-8241-31-003779 Fecha: 22/06/2017

AMVA durante y después de su contingencia atmosférica presentada en el mes de marzo de 2016 con acciones de reducción y en la definición de procedimientos para manejar contingencias atmosféricas por contaminación del aire. Se realizaron reuniones con expertos, Ministerios, representantes del sector regulado y autoridades ambientales.

- *Durante lo corrido del 2017:*

a) Se han realizado jornadas de trabajo con entidades como MINSALUD, DNP, MINTRANSPORTE, MINMINAS, ANM.
b) Se han realizado reuniones específicamente con el sector minero a través de las reuniones ambientales mineras de la Asociación Nacional de Industriales ANDI y reuniones convocadas con la Asociación Colombiana de Minería – ACM.
c) Se han realizado reuniones con autoridades ambientales como AMVA y SDA.
d) Se cuenta con una versión preliminar de la normativa de calidad del aire la cual está siendo ajustada y se espera este adoptada en 2017."

Frente a la orden cuarta de la sentencia el MADS está formulando la Política Integral Ambiental para la Explotación de Carbón, la cual se diseñó en cinco etapas procedimentales definidas en el Sistema de Gestión de Calidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADSSIG para la formulación, seguimiento y evaluación de Políticas Públicas Ambientales, como se muestra en la siguiente tabla:

ETAPAS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA INTEGRAL AMBIENTAL DE CARBÓN – PAIC		
ETAPA	**ACCIONES**	**ESTADO**
Planeación de la Política.	Definición de los alcances y cronograma de actividades a desarrollar con el fin de lograr la formulación de la política Integral ambiental del Carbón (Objetivos, ámbito de aplicación).	Cumplida: se definió el alcance esperado para la Política Integral Ambiental de Carbón, su objetivo y ámbito de aplicación eslabones de la cadena productiva a considerar, definición de aspectos sociales, económicos y ambientales a considerar y del Plan Operativo.
Diagnóstico de la Política.	Realizar el diagnóstico que permita determinar la problemática ambiental, dimensionar y priorizar causa y efectos, base para la formulación de la política.	Cumplida: se formuló, socializó, discutió y consolidó el diagnóstico para la Política Integral Ambiental de Carbón.
Formulación y adopción de Política.	Formular y adoptar una política Integral que considere las principales estrategias que promuevan de manera efectiva la solución de las problemáticas identificadas, con un plan de	En desarrollo. Se adelanta la formulación de la propuesta inicial de Política Integral Ambiental para la explotación de carbón, con participación de actores institucionales.

	acción adecuadamente definido, en un marco institucional participativo y coordinado.	
	Definición de un plan de socialización de la política a nivel nacional y regional. Realización de foros y talleres.	Se desarrollará una vez sea expedida la Política.
Seguimiento de Políticas	Establecimiento de alianzas y estrategias interinstitucionales para la implementación y seguimiento y monitoreo.	Se desarrollará a partir del proceso de implementación de la política.

Fuente: MADS Memorando DAA-8241-31-003779

De acuerdo a lo manifestado por el MADS actualmente la Política Integral Ambiental de Carbón se encuentra, en la fase de análisis y discusión interna con los diferentes grupos técnicos de las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de igual forma se ha puesto a consideración y revisión por las Corporaciones Autónomas Regionales y La Autoridad Nacional de Licencia Ambientales ANLA, así mismo por tratarse de una política integral está en revisión del Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Transporte. En el mes de febrero de 2017 se remitió copia de la versión ajustada de la política para comentarios y revisión de las autoridades ambientales, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Transporte y las Autoridades Ambientales, de las cuales este Ministerio sigue recibiendo observaciones e incorporando según pertinencia.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARRROLLO SOSTENIBLE
BALANCE GENERAL MADS
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2016
(Cifras en miles de pesos)

Código	ACTIVO	Periodo Actual	Periodo Anterior
	CORRIENTE (1)	148.573.137	123.806.261
11	Efectivo	3.448.836	5.409.807
12	Inversiones	0	20.913.837
13	Rentas por cobrar	0	0
14	Deudores	145.124.501	97.281.717
15	Inventarios	0	0
19	Otros activos	0	0
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0
		0	0
	NO CORRIENTE (2)	64.968.053	75.782.739
12	Inversiones	0	0
13	Rentas por cobrar	0	0
14	Deudores	0	0
16	Propiedades, planta y equipo	16.173.300	17.552.264
17	Bienes de beneficio y uso público	0	0
18	Recursos naturales y del ambiente	0	0
19	Otros activos	48.794.753	58.230.475
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0
		0	0
	TOTAL ACTIVO (3)	213.541.190	199.588.000
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS (9)	0	0
81	Derechos contingentes	490.771.585	8.045.513
82	Deudoras fiscales	0	0
83	Deudoras de control	20.741.338	18.727.577
84	Deudoras fiduciarias	0	0
89	Deudoras por contra (cr)	511.512.923	26.773.090

Código	PASIVO	Periodo Actual	Periodo Anterior
	CORRIENTE (4)	18.333.090	8.040.943
21	Depósitos y exigibilidades		
22	Deuda pública		
23	Obligaciones financieras		
24	Cuentas por pagar	17.204.457	6.946.283
25	Obligaciones laborales	51.814	41.346
26	Bonos y títulos emitidos	0	0
27	Pasivos estimados	1.076.819	1.052.234
29	Otros pasivos	0	0
	NO CORRIENTE (5)	1.184.510.921	7.801.988
22	Deuda pública	0	0
23	Obligaciones financieras	0	0
24	Cuentas por pagar	0	0
25	Obligaciones laborales	0	0
26	Bonos y títulos emitidos	0	0
27	Pasivos estimados	1.184.510.921	7.779.548
29	Otros pasivos	0	22.440
	TOTAL INTERÉS MINORITARIO (6) *	0	0
	Participación de terceros	0	0
	Participación patrimonial del sector público	0	0
3	PATRIMONIO (7)	-989.302.821	183.536.370
31	Hacienda pública	-989.302.821	183.536.370
32	Patrimonio institucional	0	0
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8)	213.541.190	199.388.000
	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS (10)	0	0
91	Responsabilidades contingentes	8.142.292.535	10.083.403.004
92	Acreedoras fiscales	0	0
93	Acreedoras de control	23.722.364	23.722.364
94	Acreedoras fiduciarias	0	0
99	Acreedoras por contra (cb)	8.166.014.899	10.089.125.368

LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
MINISTRO

GERARDO DE JESUS VALDERRAMA JARAMILLO
SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

GODOFREDO SAMPEDRO B
Contador TP 21593T

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL MADS
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2016
(Cifras en miles de pesos)

Código	Cuentas	Período Actual	Período Anterior
	INGRESOS OPERACIONALES (1)	212.661.111	210.404.552
41	Ingresos fiscales	48.691.445	36.135.750
42	Venta de bienes	0	0
43	Venta de servicios	0	0
44	Transferencias	196.180	0
47	Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	163.773.486	174.268.802
	COSTO DE VENTAS (2)	0	0
61	Costo de ventas de bienes y servicios	0	0
	GASTOS OPERACIONALES (3)	1.386.535.433	286.767.143
51	De administración	54.478.764	51.892.383
52	De operación	7.110.654	12.133.544
53	Provisiones, agotamiento, amortización	1.157.428.563	74.087.085
54	Transferencias	26.840.129	46.894.730
55	Gastos público social	85.906.566	86.824.314
56	Gastos de inversión social	0	0
57	Operaciones Interinstitucionales (Dadas)	54.700.737	15.135.087
	EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)	-1.173.874.322	-76.362.591
	OTROS INGRESOS (5)	32.951.056	20.296.610
48	Otros ingresos	32.951.056	20.296.610
	SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (6) *	0	0
	OTROS GASTOS (7)	1.840.364	-180.843.226
58	Otros gastos	1.840.364	-180.843.226
	EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)	-1.142.764.230	125.777.245
	EFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)	0	0
49	Corrección monetaria	0	0
	PARTICIPACIÓN DEL INTERÉS MINORITARIO EN LOS RESULTADOS (10) *	0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)	-1.142.764.230	125.777.245

GILBERTO MUSILLO URROTIA
MINISTRO

GERARDO DE JESUS VANEGAS JARAMILLO
SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

(Ajunto Certificación)

GODOFREDO SAMPEDRO B.
Contador TP 21583T
TP 21583 T

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARRROLLO SOTENIBLE
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL MADS
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2016
(Cifras en miles de pesos)

Código	Concepto	Periodo Actual	Periodo Anterior
48	OTROS INGRESOS (5)	32.951.056	20.296.610
4805	Financieros	11.332.166	15.588.629
4806	ajuste por diferencial cambiario	901.673	0
4808	Otros Ingresos ordinarios	16.158.110	2.631
4810	Extraordinarios	16.850	0
4815	Ajuste de ejercicios anteriores	4.512.357	1.705.450
58	OTROS GASTOS (7)	1.840.964	-130.643.226
5802	Comisiones	312	0
5805	Financieros	1	13.687.153
5806	Perdida por el metodo de participación	0	0
5808	Otros Gastos Ordinarios	824.308	425.212
5810	Extraordinarios	0	0
5815	Ajustes de ejercicios anteriores	1.206.342	-104.955.591
5899	Gastos asignados a costos de producción y/o servicios	0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)	-1.142.764.230	125.777.245
	EFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)	0	0
4905	Corrección monetaria	0	0
	PARTICIPACIÓN DEL INTERÉS MINORITARIO EN LOS RESULTADOS (10) *	0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)	-1.142.764.230	125.777.245

LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
MINISTRO

GERARDO DE JESUS VARGAS JARAMILLO
SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

(Ajunto Certificación)

GODOFREDO CAMPEDRO BORRERO
Contador
TP 21583 T

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO MAVDT
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2016
(Cifras en miles de pesos)

SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2015	(1)	183.536.370
VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE DICIEMBRE 2016	(2)	-1.152.839.202
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2016	(3)	-969.302.832

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2)

INCREMENTOS:	(4)	128.345.442
DISMINUCIONES:	(5)	1.281.184.644
PARTIDAS SIN MOVIMIENTO	(6)	0

LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
MINISTRO

GERARDO DE JESÚS VANEGAS JARAMILLO
SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

(Ajunto Certificación)

GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO
Contador
TP 21563 T

ANEXO 2. MATRIZ SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

No.	(8) CÓDIGO HALLAZGO	(12) DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	(20) ACCIÓN DE MEJORA	(28) ACTIVIDADES / UNIDAD DE MEDIDA	Cumplida	No cumplida	Parcialmente Cumplida	No es Efectiva	Observaciones
2	H2D2	Incumplimiento de las funciones evidenciada por la permisividad de la autoridad ambiental que contribuye a la Drummond a incumplir el principio de "diligencia debida" relacionada con la obligaciÃ³n de ejecutar todas las medidas necesarias para ante todo precaver las afectaciones ambientales.	ActualizaciÃ³n de las GuÃ-as Ambientales para Operaciones Protuarias	Guias ambientales para operaciÃ³nes portuarias actualizadas	X				
3	H2D2	Incumplimiento de las funciones evidenciada por la permisividad de la autoridad ambiental que contribuye a la Drummond a incumplir el principio de "diligencia debida" relacionada con la obligaciÃ³n de ejecutar todas las medidas necesarias para ante todo precaver las afectaciones ambientales.	SocializaciÃ³n de las guÃ-as ambientales para operaciones portuarias	Guias ambientales para operaciÃ³nes portuarias socializadas	X				
9	H16	Las estrategias planteadas en la PNGIRH, no atienden aspectos especÃ-ficos de la Gobernanza en el marco de los nuevos arreglos institucionales.	Desarrollar mecanismos que promuevan la articulaciÃ³n intitucional y la armonizaciÃ³n de funciones de las entidades involucradas en la gestiÃ³n del agua.	Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas asistidos por el MADS				X	En desarrollo de la auditoría vigencia 2016 se encuentra un hallazgo sobre la no conformación de los CARMAC mediante acto administrativo
10	H29	Tasas por uso de agua TUA MADS - CAR: la efectividad de este instrumento se mide por la escasa informaciÃ³n reportada por las AA respecto a la destinaciÃ³n de estos recursos.	Finalizar la formulaciÃ³n del proyecto definitivo de modificaciÃ³n normativa de la tasa por utilizaciÃ³n de aguas	Proyecto normativo formulado	X				

No.	(8) CÓDIGO HALLAZGO	(12) DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	(20) ACCIÓN DE MEJORA	(26) ACTIVIDADES / UNIDAD DE MEDIDA	Cumplida	No cumplida	Parcialmente Cumplida	No es Efectiva	Observaciones
15	H1D1	A la fecha no existen tÃ©rminos de referencia para la elaboraciÃ³n de los estudios ambientales previos y requeridos para el desarrollo de la fase de explotaciÃ³n de los hidrocarburos en yacimientos no convencionales ni normativa ambiental que defina o regule el marco de la licencia ambiental especÃ-fica o relacionada con la fase de explotaciÃ³n de este tipo de hidrocarburos.	ExpediciÃ³n de los TÃ©rminos de Referencia para la ElaboraciÃ³n de Estudios de Impacto Ambiental para la ExplotaciÃ³n de Hidrocarburos incluyendo requerimientos especÃ-ficos para los proyectos de explotaciÃ³n de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.	Una matriz de respuesta a comentarios publicada	X				Se encuentra pendiente la ejecución del documento final cuyo plazo es el 31 de marzo de 2017, la matriz es un insumo para el documento.
24	H20	DirecciÃ³n y coordinaciÃ³n del proceso de planificacion y la ejecuciÃ³n armÃ³nica de las actividades en materia ambiental con las entidaes integrantes del Sistema Nacional Ambiental-SINA-	Documento Propuesta de actualizaciÃ³n y mejora de la GuÃ-a ambiental para el Transporte de hidrocarburos por ductos para ser adoptada mediante acto administrativo tomando como insumos la guÃ-a ambiental existente los avances que se reciban de guÃ-as tÃ©cnicas de buenas prÃ¡cticas ambientales y las que se han aplicado internacionalmente para esta actividad que tienen val dez para nuestro medio.	Documento	X				
27	H2	La CGR evidencia falta de seguimiento y revisiÃ³n del Ministerio de Ambiente de la informaciÃ³n reportada por las Corporaciones AutÃ³nomas Regionales al Ministerio, pues teniendo en cuenta que estÃ¡n obligadas a implementar y reportar lo referente a los indicadores mÃ-nimos de gestiÃ³n, de referencia aportados por el Ministerio, se observa que existen indicadores que no se ajustan a los reque	Implementar proceso de evaluaciÃ³n del desempeÃ±o para las CAR, basado en la actualizaciÃ³n de los indicadores mÃ-nimos de gestiÃ³n	MetodologÃ-a propuesta	X				Resolución 667 de 2016 indicadores mínimos de gestión.
28	H2	La CGR evidencia falta de seguimiento y revisiÃ³n del Ministerio de Ambiente de la informaciÃ³n reportada por las Corporaciones AutÃ³nomas Regionales al Ministerio, pues teniendo en cuenta que estÃ¡n obligadas a implementar y reportar lo referente a los indicadores mÃ-nimos de gestiÃ³n, de referencia aportados por el Ministerio, se observa que existen indicadores que no se ajustan a los reque	Implementar proceso de evaluaciÃ³n del desempeÃ±o para las CAR, basado en la actualizaciÃ³n de los indicadores mÃ-nimos de gestiÃ³n.	Evento de SocializaciÃ³n	X				

No.	(8) CÓDIGO HALLAZGO	(12) DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	(20) ACCIÓN DE MEJORA	(23) ACTIVIDADES / UNIDAD DE MEDIDA	Cumplida	No cumplida	Parcialmente Cumplida	No es Efectiva	Observaciones
34	H12D3	El reporte de informaciÃ³n de la ejecucion del ArtÃ-culo 111 de la Ley 99 de 1993 es incompleta, inoportuna y el sistema de validaciÃ³n no permite tener un control total a la inversiÃ³n e estos recursos en el territorio.	a. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible gestionarÃ¡ la conformaciÃ³n de una mesa con la ProcuraduriÃ-a para generar mecanismos de seguimiento y control que permitan hacer mÃ¡s efectivo el cumplimiento de la inversiÃ³n obligatoria de entidades territoriales en el marco de lo establecido por el Articulo 111 Ley 99 de 1993, Decreto 953 de 2013 y ResoluciÃ³n 1781 de 2014.	Mesa de trabajo en ejercio	X				
35	H12D3	El reporte de informaciÃ³n de la ejecucion del ArtÃ-culo 111 de la Ley 99 de 1993 es incompleta, inoportuna y el sistema de validaciÃ³n no permite tener un control total a la inversiÃ³n e estos recursos en el territorio.	b. El Ministerio continuarÃ¡ solicitando la informaciÃ³n autoridades ambientales y entidades territoriales como se ha hecho hasta la fecha y se solicitarÃ¡ la designaciÃ³n formal de un funcionario de planta de las autoridades ambientales encargado del seguimiento de la herramienta (validaciÃ³n de datos) y acompaÃ±amiento a las entidades territoriales.	solicitudes de informaciÃ³n	X				
36	H12D3	El reporte de informaciÃ³n de la ejecucion del ArtÃ-culo 111 de la Ley 99 de 1993 es incompleta, inoportuna y el sistema de validaciÃ³n no permite tener un control total a la inversiÃ³n e estos recursos en el territorio.	c. Para el 2016, el Ministerio gestionarÃ¡ la incorporaciÃ³n de la herramienta en una plataforma WEB para que sea diligenciada por entes territoriales y consolidada y validada por las autoridades ambientales.	Herramienta	X				Se desarrollo e implemento un aplicativo en EXCEL colgado a la pagina del MADS con un formulario descargable para realizar los tramites.
37	H12D3	El reporte de informaciÃ³n de la ejecucion del ArtÃ-culo 111 de la Ley 99 de 1993 es incompleta, inoportuna y el sistema de validaciÃ³n no permite tener un control total a la inversiÃ³n e estos recursos en el territorio	d. Para el 2016, el Ministerio de Ambiente a travÃ©s de la ONVS desarrollarÃ¡ talleres de socializaciÃ³n y capacitaciÃ³n a autoridades ambientales y entidades terriotriales para la implementaciÃ³n del Decreto 953 de 2013 y la resoluciÃ³n 1781 de 2014	talleres	X				
38	H13	Plan de AcciÃ³n Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles - ONVS - Actividad Principal 1 - Actividad Desagregada 2 Generar y Socializar la Herramienta MetodolÃ³gica	a. Para el 2016, el Ministerio de Ambiente a travÃ©s de la ONVS desarrollarÃ¡ talleres de socializaciÃ³n y capacitaciÃ³n a autoridades ambientales y entidades terriotriales para la implementaciÃ³n del Decreto 953 de 2013 y la resoluciÃ³n 1781 de 2014 que adpta la herramienta del reporte de informacion del cumplimiento del ArtÃ-culo 111 lLey 99 de 1993.	talleres	X				

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

No.	(8) CÓDIGO HALLAZGO	(12) DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	(20) ACCIÓN DE MEJORA	(28) ACTIVIDADES / UNIDAD DE MEDIDA	Cumplida	No cumplida	Parcialmente Cumplida	No es Efectiva	Observaciones
39	H13	Plan de AcciÃ³n Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles - ONVS - Actividad Principal 1 - Actividad Desagregada 2. Generar y Socializar la Herramienta MetodolÃ³gica	b.Para el 2016, el Ministerio de Ambiente a travÃ©s de la ONVS desarrollarÃ¡ un manual prÃ¡ctico para la ImplementaciÃ³n del Decreto 953 de 2013, que incluya ademÃ¡s de los componentes de PSA ya mencionados, los procedimientos de adquisiciÃ³n, mantenimiento y otros componentes adicionales y complementarios los cuales responden a las necesidades de fortalecimiento manifestadas por entidades ter	manual	X				
41	H19	Falta de control desde la misma formulaciÃ³n de la necesidad en los estudios previos y a que no cumple rigurosamente la clÃ¡usula relacionada con la forma de pago al contratista, lo que se traduce en deficiencias en las funciones de supervisiÃ³n del contrate	Realizar una capacitaciÃ³n a los supervisores de los Contratos y Convenios.	CapacitaciÃ³n	X				
42	H20	Correspondencia del objeto del contrato con las obligaciones	Realizar la revisiÃ³n conjunta de los tÃ©rminos de referencia de los contratos de logÃ-stica a suscribir por parte de la DGOAT y C. SINA con el Grupo de contrates para evitar el riesgo de este tipo de inconsistencias.	TÃ©rminos de Referencia revisados.	X				
53	H34D6	PublicaciÃ³n de la contrataciÃ³n en SECOP.	Publicar los documentos de procesos contractuales dentro de los tres dias habiles siguientes a su expedicion.	Informe mensual	X				La Oficina de Control Interno realizó seguimiento durante el año 2016 se verificó los tiempos de registro en el SECOP y hay cumplimiento a los términos legales.
55	H36	COMITÃ‰ DE GERENCIA: Se evidenciÃ³ que no se estÃ¡ cumpliendo con lo preceptuado en relaciÃ³n con el ComitÃ© de Gerencia, durante la vigencia 2014 se realizaron solo cinco (5) comitÃ©s, tres de ellos en forma virtual. Los temas son de importancia, sin embargo, la informaciÃ³n condensada en las actas no permiten contar con informaciÃ³n suficiente y valiosa	Los futuros ComitÃ©s de Gerencia (hoy ComitÃ© Institucional de Desarrollo Administrativo) se realizarÃ¡n dando cumplimiento a la Normativa vigente, al igual que, se adjuntarÃ¡n los soportes fÃ-sicos que permitan soportar los temas tratados en cada una de las reuniones.	porcentaje	X				5 actas verificadas

No.	(8) CÓDIGO HALLAZGO	(12) DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	(20) ACCIÓN DE MEJORA	(28) ACTIVIDADES / UNIDAD DE MEDIDA	Cumplida	No cumplida	Parcialmente Cumplida	No es Efectiva	Observaciones
56	H37D7	Se evidencia debilidades en la funciÃ³n de supervisiÃ³n ejercida por el MADSâ€ DirecciÃ³n de ordenamiento territorial y coordinaciÃ³n SINA, frente a las obligaciones del contratista, por cuanto en los informes de actividades mensuales no se refleja avance de los productos que es el insumo para efectuar los pagos correspondientes, sin embargo, el supervisor firma el recibido a satisfacciÃ³n par	Realizar una capacitaciÃ³n a los supervisores de los Contratos y Convenios.	CapacitaciÃ³n	X				
60	H2	El MADS no incluye como indicador Sinergia la obligacÃ-Ã³n establecida en el articulo 251 de la ley del PND.	Solicitar al Departamento NaciÃ³nal de PlaneaciÃ³n la formulaciÃ³n de una meta e indicador sobre pasivos ambientales en SINERGIA	Documento con la justificaciÃ³n de inclusiÃ³n de un indicador sobre pasivos ambientales en sinergia, incluyendo las recomendaciones del DNP.	X				
61	H2	El MADS no incluye como indicador Sinergia la obligaciÃ³n establecida en el articulo 251 de la ley del PND.	Solicitar al Departamento NaciÃ³nal de PlaneaciÃ³n la formulaciÃ³n de una meta e indicador sobre pasivos ambientales en SINERGIA	Solicitud oficial de incluir el indicador de pasivos ambientales en SINERGÃ?A	X				
92	H15D5OI3	Cumplimiento Ordenes AcciÃ³n Popular RÃ-o BogotÃ¡. En las dos (2) Ã³rdenes del numeral 4.26, el MADS no reporta avances aduciendo que la competencia estÃ¡ radicada en otras Entidades, no obstante La CGR considera que el aporte del MADS como rector de la polÃ-tica ambiental, en la consecuciÃ³n de estas, como metas impuestas por la jurisdicciÃ³n administrativa es imprescindible.	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidiÃ³ la ResoluciÃ³n 2001 del 2 de diciembre de 2015 a travÃ©s de la cual determinÃ³ las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de BogotÃ¡. En el artÃ-culo 8 se establecen las determinaciones especÃ-ficas para la imposiciÃ³n de PMRRA por parte de las autoridades ambientales competentes. Se anexa copia de la resoluciÃ³n.	ResoluciÃ³n	X				
94	H15D5OI3	Cumplimiento Ordenes AcciÃ³n Popular RÃ-o BogotÃ¡. En las dos (2) Ã³rdenes del numeral 4.26, el MADS no reporta avances aduciendo que la competencia estÃ¡ radicada en otras Entidades, no obstante La CGR considera que el aporte del MADS como rector de la polÃ-tica ambiental, en la consecuciÃ³n de estas, como metas impuestas por la jurisdicciÃ³n administrativa es imprescindible.	Entrega del documento que contiene la metodologÃ-a para la estimaciÃ³n de caudal ambiental del rio BogatÃ¡.	ComunicaciÃ³n	X				

No.	(8) CÓDIGO HALLAZGO	(12) DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	(20) ACCIÓN DE MEJORA	(28) ACTIVIDADES / UNIDAD DE MEDIDA	Cumplida	No cumplida	Parcialmente Cumplida	No es Efectiva	Observaciones
95	H16	Reporte de GestiÃ³n a La Honorable Corte Constitucional. Una vez verificado el cumplimiento de los productos y acciones objeto del convenio No. 396 de 2015, se observa que a la fecha, el MADS no ha remitido informe de gestiÃ³n a la Honorable Corte Constitucional. (participaciÃ³n actividad de las comunidades negras en los territorios colectivos - cumplimiento auto 073 de 2014 Corte).	ConstrucciÃ³n de la metodologÃ-a para la socializaciÃ³n del estudio participativo en las 5 subregiones.	MetodologÃ-a de socializaciÃ³n	X				
96	H16	Reporte de GestiÃ³n a La Honorable Corte Constitucional. Una vez verificado el cumplimiento de los productos y acciones objeto del convenio No. 396 de 2015, se observa que a la fecha, el MADS no ha remitido informe de gestiÃ³n a la Honorable Corte Constitucional. (participaciÃ³n actividad de las comunidades negras en los territorios colectivos - cumplimiento auto 073 de 2014 Corte).	SocializaciÃ³n del estudio participativo en las 5 subregiones	Socializaciones realizadas	X				
133	H1	A partir de la comunicaciÃ³n de observaciÃ³n remitida por la ContralorÃ-a General de la RepÃºblica, respecto del Contrato 431 de 2015, del cual ejerce la supervisiÃ³n el Jefe de la Oficina de TecnologÃ-a de la InformaciÃ³n y ComunicaciÃ³n, remiten el resultado de anÃ¡lisis de la respuesta enviada por TiCÃ´s. Solicitan la formulaciÃ³n de un Plan de Mejoramiento.	Solictud de documnetos Faltantes	Documento de AnÃ¡lisis de Brechas para la Arquitectura del MADS	X				La acción de mejora registra 7 actividades de las cuales 6 se encuentran pendientes de vencimiento para el año 2017.

ANEXO 3. RELACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL PND 2014-2018