

**INFORME AUDITORÍA FINANCIERA**

**AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS  
VIGENCIA 2020**

**CGR-CDMA No.11  
Mayo de 2021**

## INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor(E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado para el Medio Ambiente (E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Director de Estudios Sectoriales	Iván López Dávila
Supervisor Encargado	José Miguel González Rodríguez
Líder de Auditoría	Stella Espinosa Ricaurte
Audidores	Arianita Ingrid Buitrago Gómez Ivonne Janeth Guerrero Celis Sandra Luz Triana Cárdenas Adriana Patricia Gallardo Obregón Ruth Arley Triana Rubio Mayra Alejandra Canesto Arenas José Joaquín Mojica Villamarín

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
1.1. RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL.....	5
1.2. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	7
<b>2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS VIGENCIA 2020</b> .....	8
2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES .....	8
2.2. OPINIÓN CON SALVEDADES .....	8
<b>3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO</b> .....	8
<b>4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL</b> .....	10
4.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN.....	10
4.2. OPINIÓN RAZONABLE.....	11
<b>5. REFRENDACIÓN DE LA RESERVAS PRESUPUESTALES</b> .....	11
<b>6. PÁRRAFO DE ÉNFASIS</b> .....	11
<b>7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA</b> .....	12
<b>8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....	12
<b>9. GESTIÓN DEL MADS COMO ADMINISTRADOR DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL - FCA</b> .....	12
<b>10. SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS</b> .....	14
<b>11. RECURSOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	15
<b>12. RESUMEN DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES</b> .....	16
<b>13. PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....	16
<b>ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b> .....	17
<b>MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO</b> .....	17
<b>MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE</b> .....	55
<b>ANEXO 2. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS</b> .....	71
<b>ANEXO 3. ESTADOS FINANCIEROS</b> .....	72



Doctor  
**CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF**  
Ministro  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible  
Ciudad

Asunto: Informe Final de Auditoría Financiera vigencia 2020

La Contraloría General de la República (en adelante "CGR"), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a los estados financieros del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante "MADS") por la vigencia 2020, los cuales comprenden el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio, Estado de Flujos de Efectivo y sus respectivas notas, que han sido preparados conforme al Marco Normativo para entidades de Gobierno.

Así mismo, con fundamento en el artículo 268 de la Constitución Política, realizó Auditoría a los informes de Ejecución Presupuestal que incluyen la Programación y Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos de la vigencia 2020, los que han sido preparados conforme al Estatuto Presupuestal propio, expedido mediante Acuerdo No. 006 del 7 de abril de 2010, adicionado mediante Acuerdo No. 001 de 23 de enero de 2013 y modificado con Acuerdo No. 035 del 21 de noviembre de 2017.

Los resultados y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el MADS, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al MADS dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que la Entidad emitiera su pronunciamiento.

## 1. INTRODUCCIÓN

La CGR realizó auditoría financiera al MADS, por la vigencia 2020, para la cual se definieron los siguientes objetivos:

### Objetivo General

Emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros de la vigencia 2020

### Objetivos Específicos

1. Expresar una opinión, sobre si los estados financieros o cifras financieras están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
2. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
3. Evaluar la ejecución del presupuesto y emitir la opinión correspondiente.
4. Evaluar las reservas presupuestales.
5. Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal consolidada.
6. Conceptuar sobre la efectividad del plan de mejoramiento en los temas relacionados con la auditoría financiera.
7. Verificar la gestión del MADS como administrador del Fondo de Compensación Ambiental -FCA, en cuanto al recaudo de recursos según sus fuentes de financiación, su distribución a los ejecutores de los mismos y seguimiento, conforme a la normatividad vigente.
8. Realizar seguimiento a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas.
9. Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2020 recursos para la participación ciudadana, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2020.
10. Atender las denuncias ciudadanas.

#### 1.1. RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL

Con la Ley 99 de 1993 con el cual se crea el MADS, se definen las competencias de cada entidad del Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables organizando el Sistema Nacional Ambiental.

Desde su creación, el MADS ha tenido algunas modificaciones en su estructura, planta de personal, pero siempre conservando su principio de ser el rector de política ambiental. A continuación se presentan los actos administrativos que establecían estas modificaciones:

- Decreto 1868 de 1994 - Estructura del Ministerio.
- Decreto 2298 de 1994 - Planta de Personal
- Decreto Ley 344 de 1996 - Facultades especiales al Presidente de la República.

- Decreto 1687 de 1997 - Por la cual se fusionan unas dependencias en el Ministerio del Medio Ambiente.
- Decreto 2139 de 1997 - Por la cual se adopta la Planta de Personal en el Ministerio del Medio Ambiente.
- Ley 489 de 1998 - Facultades extraordinarias al Presidente de la República.
- Decreto 1124 de 1999 - Por el cual se modifica la Estructura del Ministerio del Medio Ambiente.
- Decreto 2687 de 1999 - Por el cual se adopta la Planta de Personal en el Ministerio del Medio Ambiente.
- Decretos 527 de 2000 - Por la cual se Modifica la estructura del Ministerio y la Planta de Personal del Ministerio del Medio Ambiente".
- Decretos 1977 y 1998 de 2000 - Los cuales modifican Planta y Estructura y se regresa al Decreto 1124 de 1999 y Decreto 2687 de 1999.
- Ley 790 de 2002 - Facultades extraordinarias al Presidente de la República.
- Decreto Reglamentario 190 de 2003.
- Decreto 216 de 2003 "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 217 de 2003 "Por el cual se suprime los empleos de la planta de personal del Ministerio de Medio Ambiente y se establece la planta de personal del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones".
- Con el Decreto 3570 de 2011, se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se establece su función como rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.  
Y su papel como formulador de la política nacional ambiental, junto con el Presidente de la República, para garantizar el derecho consagrado en la Constitución Política de un medio ambiente sano a todas las personas.
- Resolución 533 de 2015, expedida por la Contaduría General de la Nación establece el marco normativo para entidades de Gobierno, definiendo marco normativo y marco conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera aplicable a entidades de gobierno.
- Ley 87 de 1993, Normas de control interno de las entidades y organismos del estado y las normas que lo reglamentan y/o modifican.
- Resolución Reglamentaria Orgánica 0042 de 2020, por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la CGR a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).
- Resolución Reglamentaria Orgánica 001 de 2014, por la cual se reglamenta el capítulo III del título I de la Ley 42 de 1993 sobre la contabilidad presupuestaria, registro de la deuda, certificaciones, auditaje e informes y las atribuciones conferidas

por la Ley 617 de 2000 y la Ley 1530 de 2012, entre otras normas concordantes y complementarias.

- Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto
- Ley No. 2008 del 27 de diciembre de 2019, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, se asigna el presupuesto de funcionamiento al MADS.
- Decreto No. 2411 del 30 de diciembre de 2019, mediante el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.
- Resolución 0010 del 8 de enero de 2020, por medio de la cual se desagrega y se asigna a Dependencias de afectación del Gasto el presupuesto de Inversión del MADS para la vigencia fiscal 2020

## 1.2. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga una opinión, sobre si los estados financieros están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error; un concepto sobre el sistema de control interno financiero; y una opinión sobre la ejecución presupuestal de la vigencia auditada.

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica No. 0012 de 2017, por la cual se adoptan la Guía de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría incluye la ejecución de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre cifras presentadas y las revelaciones contenidas en los estados financieros e informes de ejecución presupuestal. Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, e incluyen la valoración de los riesgos de incorrección material debida a fraude o error en las cifras financieras y presupuestales.

En la evaluación del riesgo, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por el MADS, así

como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido es suficiente, apropiada y proporciona una base razonable para expresar la opinión contable y presupuestal, el concepto sobre el control interno financiero, reservas presupuestales y el fenecimiento de la cuenta rendida.

## **2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS VIGENCIA 2020**

### **2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES**

La CGR ha auditado los estados financieros del MADS, que comprende el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados y el Estado de Cambios en el Patrimonio a 31 de diciembre de 2020, así como las notas explicativas a los estados financieros.

La CGR evidenció incorrecciones materiales frente al reconocimiento de las adecuaciones realizadas sobre las edificaciones de propiedad del MADS, las cuales fueron reconocidas como gasto y no como un mayor valor del activo, teniendo en cuenta que se trata de mejoras con las cuales se aumenta la vida útil del activo y/o la capacidad productiva o eficiencia operativa del mismo. Esta situación genera subestimación del saldo presentado en los Estados Financieros para la cuenta Edificaciones por valor de \$1.207.522.839, con la respectiva afectación en cálculo de la depreciación acumulada y sobreestimación de la cuenta gastos generales por valor de \$672.581.894, a 31 de diciembre de 2020.

Se observaron incorrecciones derivadas del reconocimiento de ingresos y gastos que no cumplen las instrucciones establecidas en el procedimiento judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias del Marco Normativo para Entidades de Gobierno. Esta situación genera sobreestimación de los gastos del periodo en \$531.574.847 y de ingresos en \$1.419.802.805, con su correspondiente afectación en el resultado del ejercicio a 31 de diciembre de 2020.

### **2.2. OPINIÓN CON SALVEDADES**

En opinión de la CGR, excepto por los efectos de los hechos descritos en el párrafo de "Fundamento de la opinión con salvedades", los estados financieros del MADS presentan razonablemente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera de 1 de enero a 31 de diciembre de 2020, así como el resultado de sus operaciones y cambios en el patrimonio, correspondientes al año que terminó en esta fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

## **3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO**

La evaluación efectuada al Control Interno Financiero presentó una calificación de 1,50; razón por la cual la CGR emite un concepto de **Con Deficiencias** sobre la efectividad del

control interno financiero, sustentado principalmente en las siguientes situaciones:

- Elaboración de los documentos previos asociados con la planeación de la contratación estatal sin atender las características definidas para estos en la normatividad vigente.
- Debilidades en la elaboración de los pliegos y contratos por no contar con la información exigida por el marco normativo vigente.
- No aplicación de las instrucciones que Colombia Compra Eficiente elaboró para el acuerdo de compra de tiquetes a través de la tienda virtual.
- Acumulación de facturas que aumentan el tiempo necesario para su consolidación y evaluación, dilatando el tiempo para realizar el pago al proveedor.
- Incumplimiento de las obligaciones del supervisor del contrato o convenio al no realizar permanentemente el seguimiento técnico, administrativo financiero, contable y jurídico del cumplimiento del objeto del contrato y la ejecución de los recursos destinados para su desarrollo.
- Debilidades en la etapa de planeación y ausencia de oportunidad en la puesta en marcha del plan anual de adquisiciones, ya que si bien es cierto que es una necesidad, el divulgar el quehacer del MADS y sus programas, el fin último del contrato 697 de 2020 no se cumple, pues al no hacer un correcto uso de la herramienta (PAA) se cubrió la necesidad solo faltando dos (2) días para finalizar la vigencia, lo que genera dudas sobre si las circunstancias de tiempo, modo y lugar eran las requeridas y si el servicio contratado realmente se prestó a cabalidad.
- La actividad contratada fuera de términos presume una deficiente ejecución del presupuesto y un inadecuado manejo del recurso público, pues a la fecha se generaron cuentas por pagar por un servicio sin mayores soportes de ejecución.
- Desconocimiento de la obligación de publicar oportunamente la actividad contractual en la plataforma SECOP, por parte de los responsables de los contratos, denota falencias en los controles y la efectividad de los mismos, así como en el ejercicio de las funciones y responsabilidades a cargo de Viceministerios, Direcciones y Oficinas.
- No se garantiza el derecho al acceso y al conocimiento de información completa y veraz en la oportunidad debida e impide a los órganos de control y a la ciudadanía, verificar con transparencia la ejecución de los referidos contratos a través de la vista pública de la plataforma SECOP, esto es, por medio de la página oficial de Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, herramienta creada precisamente para este propósito.



- Debilidades en la verificación por parte de la secretaría técnica de la información remitida por las corporaciones relacionada con los giros a favor del Fondo de Compensación Ambiental. Afectación de la confiabilidad de la información recibida por el Fondo y que debe ser objeto de revisión por parte de la Secretaría Técnica.
- Debilidades en el conocimiento y aplicación de la normativa integrada al quehacer del Fondo de Compensación Ambiental.
- No aplicar las herramientas sancionatorias que asisten al Fondo en procura del cabal cumplimiento de las obligaciones que deben atender las corporaciones para el uso de los recursos.
- Deficiencias en la aplicación de las normas relacionadas con la evaluación de las solicitudes presentadas por las corporaciones.
- Retrasos en la ejecución del proceso de evaluación que influyen negativamente en la asignación, distribución y giro de los recursos del fondo. Se comunica con presunta incidencia disciplinaria.
- No reconocimiento de las adecuaciones realizadas, se presenta subestimación del activo por valor de \$1.207.522.839 y sobreestimación de los gastos del periodo por valor de \$672.581.894. por deficiencias de control interno financiero relacionado con el cumplimiento del marco normativo y debilidades de políticas contables sobre el reconocimiento y medición de las Propiedades, Planta y Equipo.
- Los registros expuestos sobreestiman las cuentas 5368 – Provisión Litigios y Demandas por valor de \$531.574.847 y 4808 – Ingresos diversos por valor de \$1.419.802.805, por debilidades de control interno frente a la consistencia de las cifras contables y a la verificación del cumplimiento de los procedimientos que hacen parte de Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

#### **4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL**

##### **4.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN**

La evaluación de la Gestión Presupuestal incluyó la verificación del cumplimiento de los principios y normas presupuestales, cadena presupuestal, autorizaciones y ejecución de vigencias futuras, ejecución de reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2019 y constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2020.

El examen incluyó la verificación de la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal, los compromisos, las obligaciones, las cuentas por pagar y los pagos, sobre los contratos y/o convenios seleccionados en la muestra. En cada uno de ellos se verificó el cumplimiento de requisito como valor, acto administrativo, identificación del tercero, fecha

de expedición, número de registro, identificación del bien adquirido, entradas a almacén y las firmas que autorizaban entre otros. Así mismo, se verificaron los documentos que soportan las solicitudes de las vigencias futuras. Se efectuó la refrendación de las reservas presupuestales analizando el rezago presupuestal.

#### 4.2. OPINIÓN RAZONABLE

En opinión de la CGR, el presupuesto del MADS para la vigencia 2020 fue programado y ejecutado razonablemente en todos los aspectos materiales, de conformidad con el marco normativo y principios presupuestales que le son aplicables.

### 5. REFRENDACIÓN DE LA RESERVAS PRESUPUESTALES

Al cierre de la vigencia 2020, el MADS constituyó reservas presupuestales por valor de \$14.365.533.035, de las cuales \$12.483.789.704 (87%) corresponde a reservas inducidas por PAC y \$1.881.743.331 (13%) correspondientes a reservas de apropiación.

Para la refrendación de las reservas presupuestales constituidas, se tomó una muestra de reservas por valor de \$12.882.945.160 correspondiente al 90% del total de las reservas constituidas. Del total de la muestra, \$11.066.567.149 (85,9%) corresponde a reservas inducidas por PAC y los restantes \$1.816.378.011 (14,1%) a reservas por apropiación.

Del análisis de las Reservas Presupuestales, se concluye que estas se constituyeron de conformidad con las normas presupuestales vigentes aplicables al sujeto de control; en consecuencia, la GGR refrenda las reservas presupuestales constituidas por el MADS a 31 de diciembre de 2020.

### 6. PÁRRAFO DE ÉNFASIS

La CGR llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2020 por el MADS, por valor de \$12.483.789.704, las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Decreto 111 que menciona: *"Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios"*, fueron constituidas sin cumplir este requisito, basándose en el artículo 27 de la Ley 2063 de 2020 que estableció que: *"Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2020 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2021"*.

Nótese que, no obstante, lo establecido en la mencionada ley, el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se encuentra vigente, lo cual crea una dificultad para la



representación de la realidad económica por parte de las entidades, en la contabilidad presupuestal.

Por esta razón, en relación con este asunto, la opinión sobre la ejecución del presupuesto emitida por la CGR para esta entidad no contiene salvedades.

## 7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la Opinión **Con Salvedades** de los estados financieros y la Opinión razonable, de la ejecución presupuestal, la CGR **Fenece** la cuenta rendida por el MADS de la vigencia fiscal 2020.

## 8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

La evaluación del Plan de Mejoramiento presentado por el MADS con corte a 31 de diciembre de 2020, y reportado en el SIRECI, incluyó la verificación de 15 acciones de mejora que corresponden a ocho (8) hallazgos de tipo presupuestal y financiero, producto de la auditoría del año 2019, a las cuales se les efectuó el seguimiento correspondiente, obteniendo como resultado que las acciones de mejoramiento implementadas por el MADS fueron **efectivas** en el 87%, teniendo en cuenta entre otras razones, que para algunos hallazgos la acción correctiva si bien se cumplió en la vigencia 2020, no se puede establecer su efectividad, debido a que la acción de mejora tendrá su aplicación en la vigencia 2021.

Código Hallazgo	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde	Fecha máxima de ejecución	Hallazgo para validación	Hallazgo persiste en la actual vigencia
H3	Registros Globales del FCA Cuenta de Depósitos en Instituciones Financieras	01/07/20	31/12/20	Sí	Sí
H5 D2	Cuenta de Recaudo Fondo de Compensación Ambiental	01/07/20	31/12/20	Sí	Sí
H7 D3	Constitución de Reservas	01/07/20	31/12/20	Sí	No
H9	Principio de Planeación	01/07/20	31/12/20	Sí	No
H10	Suscripción del Acta de Liquidación	01/07/20	31/12/20	Sí	No
H11 D4	Gestión de Cobro Otras Cuentas Por Cobrar - Pago Por Cuenta De Terceros	01/07/20	31/12/20	Sí	No
H12	Ejecución Proyectos de Inversión	01/07/20	31/12/20	Sí	No
H13	Convenio FAO No. 481 de 2019	01/07/20	31/12/20	Sí	Sí

## 9. GESTIÓN DEL MADS COMO ADMINISTRADOR DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL - FCA

Mediante la Ley 344 de 1996 se crea el Fondo de Compensación Ambiental (FCA) para que se constituya en una herramienta financiera de equidad, que permita redistribuir recursos entre Corporaciones de menores recursos y las de desarrollo sostenible; los cuales pueden ser destinados a funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto General de la Nación (Ajustados por los Acuerdos Nos. 04 de enero de 2010 y 08 de enero de 2018).

Los ingresos del Fondo lo conforman los montos transferidos por las corporaciones autónomas regionales y que corresponden al 20% de recursos percibidos por transferencias del sector eléctrico; el 10% de las restantes rentas propias con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble y de aquellos que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

Los recursos del FCA son aportados por 28 corporaciones autónomas, recursos que son ingresados a una cuenta con destinación específica; para destinarse a inversión ambiental. Las corporaciones de Desarrollo Sostenible son: CDA, CODECHOCO, CORALINA, CORMACARENA, CORPOAMAZONIA, CORPOMOJANA Y CORPOURABA; las cuales no aportan al fondo pero si reciben beneficios.

El FCA está compuesto por un Comité que se encarga de la administración del Fondo; y la Secretaria Técnica que identifica las corporaciones con menores ingresos, a partir de comparar reportes anuales de ingresos del año inmediatamente anterior; y además verifica y evalúa las solicitudes de financiamiento de actividades y proyectos presentados por ellas.

La auditoría financiera practicada al MADS vigencia 2020, toma como objetivo el de evaluar la gestión del FCA, en el recaudo y otorgamiento de los recursos a su disposición; para evaluar ambos procedimientos, se tomó una muestra de corporaciones a las cuales se les recircularizó.

La evaluación de la operación del Fondo de Compensación Ambiental incluyó la liquidación de aportes realizado por las corporaciones autónomas regionales obligadas legalmente a tal aporte, para lo cual se tomó una muestra de corporaciones entre las que se incluyeron CORNARE, CORANTIOQUIA, CRA, CORPOGUAVIO, CAM, CORTOLIMA, CORPOBOYACA, CVS, CVC y CAS, así como el respectivo recaudo por parte del MADS. Así mismo, se observó el recaudo de saldos pendientes por consignar de la vigencia 2019 por parte de la CAS y CVS.

Como resultado de la evaluación realizada se evidenció que las Corporaciones han realizado los aportes oportunamente al FCA, a excepción de la CVS que no realiza la transferencia de la totalidad del aporte dejando saldos pendientes, que posteriormente realiza.

Así mismo se evidenciaron las siguientes debilidades:

- Incumplimiento del artículo 3 del Acuerdo 8 del 17 de enero de 2018 sobre el giro de recursos al FCA, por parte de las corporaciones.
- Registros globales del FCA de las transferencias realizadas por las corporaciones.
- Recaudo: La Cuenta de ahorros No 004-73201-7 denominada "*Fondo de Compensación Ambiental - FCA*" con corte a 31 de diciembre de 2020, cuenta con un saldo de \$5.729.818.953.93 que debía ser trasladado a la Cuenta Única Nacional -



CUN, de acuerdo con las instrucciones dadas por el Ministerio de Hacienda - Dirección de Tesoro Nacional.

- Falta de oportunidad de la asignación de los recursos a las corporaciones

Se observa que son hechos que se evidenciaron en la auditoría Financiera al MADS vigencia 2019 y sobre los que se establecieron hallazgos, que cuentan con fecha de cumplimiento de acciones a diciembre 31 de 2020, debido a lo cual la presente auditoría no establece un nuevo hallazgo, pero si hace énfasis en el seguimiento de las acciones correctivas en el examen de la vigencia 2021.

Para evaluar el otorgamiento de los recursos se circularizó a las siguientes corporaciones: CORPOMOJANA, CORPOURABA, CORPOAMAZONIA, CODECHOCO, CORPOGUAVIO, CARSUCRE, CDA, CORALINA CORMACARENA y CSB; producto de la evidencia recolectada frente a la reglamentación establecida por el FCA se estableció lo siguiente:

- Durante la ejecución de la auditoría en relación con el Fondo de Compensación Ambiental se verificó lo concerniente a la evaluación de solicitudes de financiamiento, evidenciando deficiencias asociadas con la aplicación de las instrucciones consignadas en los Acuerdos que rigen el quehacer del fondo, las cuales quedaron en firme como hallazgos.
- Con respecto a la asignación, no se evidenciaron situaciones objeto de comunicación a la Entidad en calidad de observación, en lo eminentemente cuantitativo se asignaron \$25.654.207.619 de los cuales \$18.075.995.981 se destinaron a proyectos de inversión y \$7.578.211.638 a gastos de funcionamiento.

## **10. SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS**

En el seguimiento a glosas de la Cámara de Representantes, se solicitó al MADS los requerimientos realizados por esta Comisión, estableciendo que se produjo una solicitud con radicado CLC 3.9-0002/1-21-1 de la Cámara de Representantes, donde se hace un requerimiento presupuestal y contable al MADS el 1 de marzo de 2021.

La Cámara de Representantes informa que con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado por el numeral 2 del artículo 178 Constitucional y por el artículo 310 de la Ley 5 de 1992, los cuales asignan a esta cédula congresional la función de examinar y poner a consideración de la plenaria de la H. Cámara de Representantes, el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, le solicitan allegar información presupuestal y contable de la entidad a su cargo, teniendo como base legal lo señalado en los artículos 258 y 259 de la Ley 5 de 1992; con el fin de tener elementos de análisis para dar cumplimiento a los artículos mencionados. Solicitan entre otra la siguiente información sobre:

- Ejecución presupuestal de la vigencia (Pérdidas de apropiación, Rezago constituido, Reservas presupuestales y cuentas por pagar).

- Remitir estados financieros copia del juego completo de los estados financieros a 31 de diciembre de 2020, con la certificación del representante legal y el contador.
- Remitir copia de Boletín de deudores Morosos del estado -BDME con corte al 30 de noviembre de 2020,
- Certificar si a 31 de diciembre de 2020 en la Página web se encuentra publicada la información presupuestal, contable y de carácter administrativo; en caso contrario, informar las razones del incumplimiento.
- Remitir copia del informe sobre la autoevaluación del sistema de Control Interno Contable con la respectiva calificación a 31 de diciembre de 2020 presentado a la Contaduría General de la Nación.
- Informar sobre planes de mejoramiento suscritos con la CGR a 31 de diciembre de 2020, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013, enviar resumen del avance a 31 de diciembre de 2020 utilizando el formato de seguimiento enviado.

Requerimiento que el MADS atendió en su oportunidad y que de acuerdo a la solicitud de la Cámara de representantes realizará el análisis y el cumplimiento de los principios normativos por parte del MADS.

## 11. RECURSOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el desarrollo del objetivo de verificar el cumplimiento de la Ley 1757 de 2015, con respecto a la asignación de recursos presupuestales para participación ciudadana, del análisis y revisión de la información suministrada por el MADS, se comprobó que la entidad incorporó en el presupuesto del año 2020 recursos para este propósito, de conformidad con lo estipulado en la Ley y la ejecución de estos recursos fue desarrollada, especialmente por parte de la Subdirección de Educación y Participación, donde se evidenció que invirtieron para la vigencia 2020 \$2.344.950.019, distribuidos en dos Actividades Principales del Plan de Acción de la entidad, las cuales corresponden a:

- Elaborar instrumentos políticos con enfoque diferencial para atención de grupos étnicos y poblacionales en la gestión ambiental, con una asignación de \$313.666.676. Para el cumplimiento de esta actividad se celebraron siete contratos.
- Fortalecer la participación en la gestión ambiental, con una asignación de \$2.031.283.343. Para el desarrollo de esta actividad se celebraron 13 contratos.

Dentro de los objetos de los contratos celebrados por la Subdirección de Educación y Participación del MADS, para cumplir las actividades del Plan de Acción, se observa la afinidad y relación con la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por La Equidad"*. Dentro de este PND se incluyó un capítulo especial titulado *"Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: Indígenas, Negros, Afros, Raizales, Palenqueros, y Rrom"*.



## 12. RESUMEN DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron 13 hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) tienen posible incidencia disciplinaria, uno (1) posible connotación penal y uno (1) Proceso Administrativo Sancionatorio, los cuales serán trasladados para su trámite y jurisdicción a las instancias competentes.

## 13. PLAN DE MEJORAMIENTO

El MADS debe elaborar el Plan de Mejoramiento de los hallazgos consignados en este informe, para lo cual cuenta con quince (15) días hábiles contados a partir del recibo del mismo, el cual deberá cargarse en la plataforma SIRECI, en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria Orgánica de la CGR 0042 del 25 de agosto de 2020.

Para efectos de la habilitación del aplicativo, se les solicita remitir copia del oficio de radicación del plan de mejoramiento, al correo electrónico [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co).

Bogotá, D. C., 31 MAY 2021



**JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ**  
Contralor Delegado para el Medio Ambiente (E)

Aprobó: *Comité de Evaluación Sectorial No. 17 del 20 de mayo de 2021*  
Revisó: *Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, Director de Vigilancia Fiscal*  
*José Miguel González Rodríguez, Supervisor*  
Elaboró: *Equipo Auditor CGR*

## ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron 13 hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) tienen posible incidencia disciplinaria uno (1) posible connotación penal y uno (1) Proceso Administrativo Sancionatorio, los cuales serán trasladados para su trámite y jurisdicción a las instancias competentes.

### MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Por medio de la Ley 2008 del 27 de diciembre de 2019 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020" fue asignado el Presupuesto de Funcionamiento e Inversión al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Posteriormente, con el Decreto de Liquidación 2411 del 30 de diciembre de 2019 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos", este decreto se acompaña con un anexo que tiene el detalle del gasto para el año fiscal respectivo, para el caso particular del MADS fue de \$106.950.537.000 para funcionamiento.

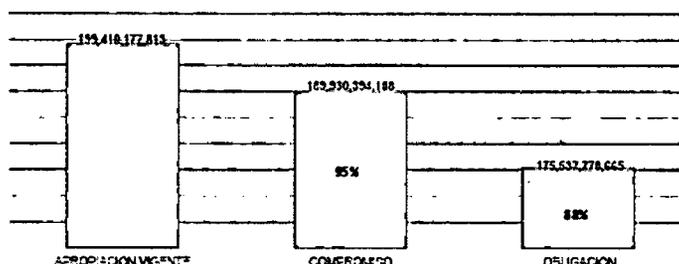
Con la Resolución 0010 del 8 de enero de 2020, el MADS desagrega y asigna a dependencias de afectación del gasto el presupuesto de inversión por valor de \$105.451.189.132.

Durante la vigencia 2020 se presentaron afectaciones al presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como fueron: Bloqueo de Recursos al Sector de Ambiente, dos adiciones y un recorte presupuestal.

**Tabla 1. Presupuesto consolidado vigencia 2020**

CONSOLIDADO PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO + INVERSIÓN 2020							
BURRO	APROPiación VIGENTE	COMPROMISO	%	OBLIGACIÓN	%	PAGO	%
FUNCIONAMIENTO	\$ 110.026.952.735	\$ 107.054.960.897	97%	\$ 105.822.606.596	96%	\$ 104.543.334.783	96%
INVERSIÓN	\$ 89.383.225.078	\$ 82.875.433.291	93%	\$ 69.715.164.069	78%	\$ 69.064.970.556	77%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 199.410.177.813</b>	<b>\$ 189.930.394.188</b>	<b>95%</b>	<b>\$ 175.537.770.665</b>	<b>88%</b>	<b>\$ 173.608.305.339</b>	<b>87%</b>

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL MINISTERIO DE AMBIENTE Y  
 DESARROLLO SOSTENIBLE - GESTIÓN GENERAL  
 31 DE DICIEMBRE DE 2020



Fuente: Presentación MADS Febrero 2021



El presupuesto se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Ejecución Presupuestal vigencia 2020**

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS									
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - PGN									
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2020									
	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN VIGENTE	APROPIACIÓN BLOQUEADA	APROPIACIÓN FINAL	COMPROMISO	OBLIGACIÓN	PAGOS	APROPIACIÓN DISPONIBLE	% OBL/APF
GASTOS DE PERSONAL	37.761.135.000	39.565.135.000	0	39.565.135.000	37.207.366.782	36.885.545.882	35.734.357.458	0	93,2
SERVICIOS	6.067.841.000	6.137.311.900	0	6.137.311.900	5.872.434.220	4.986.040.427	4.900.691.038	101.123.201	81,2
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	62.450.538.000	63.827.407.047	0	63.827.407.047	63.478.061.107	63.453.921.499	63.411.187.499	0	99,4
GASTOS POR TRIBUTOS, MULTAS, SANCCIONES E INTERESES DE MORA	671.023.000	497.098.788	0	497.098.788	497.098.788	497.098.788	497.098.788	0	100,0
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	106.950.537.000	110.026.952.735	0	110.026.952.735	107.054.960.897	105.822.606.596	104.543.334.783	101.123.201	96,2
INVERSIÓN	105.451.189.132	89.383.225.078	579.815.365	88.803.409.713	82.875.433.291	69.715.164.069	69.064.970.556	4.415.231.452	78,5
TOTAL INVERSIÓN	105.451.189.132	89.383.225.078	579.815.365	88.803.409.713	82.875.433.291	69.715.164.069	69.064.970.556	4.415.231.452	78,5
TOTAL PRESUPUESTO	212.401.726.132	199.410.177.813	579.815.365	198.830.362.448	189.930.394.189	175.537.770.665	173.608.305.339	4.516.354.654	88,3

Fuente: Información suministrada por la OCI del MADS el 22 de febrero de 2021

La ejecución presupuestal para la vigencia 2020, medida sobre las obligaciones, alcanzó el 88.3%, sin incluir las regalías.

El rubro que mayor participación tiene dentro de los Gastos de Funcionamiento es el de Transferencias Corrientes, el cual está conformado por: Fondo de Compensación Ambiental, Fortalecimiento a la Consulta Previa, Institutos de Investigación Ley 99 de 1993, Mesadas Pensionales (de pensiones), Cuotas Partes Pensionales (de pensiones), Bonos Pensionales (de pensiones), Incapacidades y Licencias de Maternidad y Paternidad (no de pensiones) y, Sentencias y Conciliaciones.

Se presentó una ejecución menor al 50% en los siguientes proyectos de inversión, situación que generó un alcance en inversión del 79%:

- A nivel nacional - Fortalecimiento de la oferta institucional para la Sostenibilidad Ambiental del Territorio en el marco de los Negocios Verdes y Sostenibles; Implementación de las estrategias, instrumentos y recomendaciones de la OCDE en materia de gestión ambiental; Fortalecimiento de la estrategia de TI y transformación digital en el MADS; Fortalecimiento en el control y seguimiento a los compromisos adquiridos en escenarios internacionales de la gestión ambiental.
- A nivel nacional y regional Bogotá - consolidación sistema de información ambiental SIAC como eje central de información ambiental oficial y soporte para la toma de decisiones y conocimiento en materia ambiental.

## Reservas Presupuestales:

### Ejecución rezago Presupuestal 2019-2020:

El rezago presupuestal del MADS para la vigencia 2019-2020, logró una ejecución del 93.7% en Reservas Presupuestales y las Cuentas por Pagar de esta misma vigencia alcanzaron una ejecución de \$993.847.192,18 equivalente al 99%.

### Constitución rezago presupuestal 2020-2021:

El rezago presupuestal constituido para la vigencia 2020-2021, ascendió a la suma de \$14.365.533.035,88 por concepto de Reservas Presupuestales y las Cuentas por Pagar constituidas para la vigencia 2020-2021 sumaron \$1.916.008.203,79.

### Muestra presupuestal: Reservas 2019 (ver Anexo 2).

La refrendación de reservas se realizará evaluando la constitución de la muestra seleccionada, la cual asciende al 90% de valor total de las Reservas Presupuestales de la vigencia 2020 – 2021, por valor de \$12.882.945.160.67. (ver Anexo 3).

## Vigencias Futuras:

En la vigencia fiscal 2019 la entidad obtuvo autorización por parte de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional - DGPPN de un cupo para la asunción de obligaciones con cargo a apropiaciones de vigencias futuras ordinarias en el Presupuesto de Gastos de Inversión así:

**Tabla 3. Vigencias Futuras 2019**

PROGRAMA	VIGENCIA	RECURSO	VALOR	OBJETO
ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	2020	NACIÓN	\$825.000.000,00	Adelantar el proceso de selección para contratar el desarrollo e implementación en la nube del sistema de información y disponer su infraestructura, en el marco del sistema de información para la planificación y gestión ambiental de las CAR's. -SIPGA-CAR- que les permita reportar en tiempo real los avances del Plan de Acción Institucional y al Ministerio de Ambiente, realizar el seguimiento a la gestión misional, administrativa y financiera de las Corporaciones.

Fuente: Información suministrada por la OCI del MADS febrero de 2021

Igualmente, el MADS obtuvo autorización por parte de la DGPPN del MHCP, de vigencias futuras ordinarias en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, como se muestra a continuación:


**Tabla 4. Vigencias futuras ordinarias en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento**

CUENTA	VIGENCIA	RECURSO	VALOR	OBJETO
02 ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	2020	NACIÓN	\$ 2,129,104,303	Garantizar la contratación de los servicios de aseo, cafetería, mantenimiento de vehículos, internet, fotocopiado, correo, mesa de ayuda, seguridad y vigilancia, arrendamiento de bienes inmuebles y suministro de combustible, hasta octubre 31 de 2020.
02 ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	2020	NACIÓN	\$ 216,209,154	Prorrogar y adicionar el contrato de PS de arrendamiento de vehículos para garantizar el esquema de protección del ministro de esa Entidad, hasta mayo 31 de 2020.

Fuente: Información suministrada por la OCI del MADS febrero de 2021

**Tabla 5. Total vigencias futuras Ejecutadas en la vigencia 2020**

	DOCUMENTO SOPORTE	NOMBRE	VALOR FINAL	OBJETO COMPROMISO
1	Orden de Compra	UT Conectando Colombia	4.998.000,00	Contratar un canal dedicado de internet para el MADS a través del acuerdo marco de conectividad de la tienda virtual.
2	Contrato de Arrendamiento	Informática Documental SAS	347.625.000,00	Contratar a título de arrendamiento un bien inmueble ubicado en el parque empresarial Puerta del Sol en la transversal 93 # 51-98 Álamos bodega 14 en Bogotá D.C., con destino a la custodia, administración y funcionamiento locat.
3	Orden de Compra	Unión Temporal MH-SL Mesa de Ayuda 2017	125.950.167,39	Contratar mediante orden de compra del acuerdo marco de precios de la plataforma de Colombia compra eficiente la mesa de ayuda para la operación de los servicios tecnológicos y la administración de la plataforma tecnológica del MADS.
4	Orden de Compra	Organización TERPEL S.A.	123.718.168,00	Contratar el servicio de suministro de combustible (gasolina y ACPM) para los vehículos motocicletas y las plantas eléctricas de propiedad del MADS y/o por los vehículos que llegare a ser legalmente responsa.
5	Orden de Compra	CLEANER S.A.	531.949.283,34	Prestación del servicio integral de aseo, cafetería, jardinería y fumigación, con suministro de personal, insumos materiales, alquiler de equipos y demás bienes necesarios para el adecuado funcionamiento de las instalaciones del MADS y por las que l
6	Contrato Interadministrativo	Servicios Postales Nacionales S.A.	176.685.139,00	CTO 702 VF 2020 Contratar los servicios de mensajería a nivel urbano nacional e internacional para el envío de correspondencia oficial y demás envíos postales que requiera MADS,
7	Contrato de Arrendamiento	SUMIMAS SAS	263.352.017,00	Contratar el servicio de arrendamiento de equipos multifuncionales para fotocopiado, impresión y scanner, incluyendo sus respectivos suministros, soporte técnico y mantenimiento para garantizar su correcta operación para el MADS.
8	Contrato Prestación de Servicios	Ronda de Colombia Protección Y Seguridad Ltda.	440.038.820,83	contratar la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada mediante personal humano con arma y sin arma calificado unidades caninas y manejadores

	DOCUMENTO SOPORTE	NOMBRE	VALOR FINAL	OBJETO COMPROMISO
				caninos a fin de mantener la seguridad en las instalaciones del MADS y de la ANLA.
9	Contrato Prestación de Servicios	Tecnimotor Repuestos y Rectificadora SAS	107.011.397,00	Prestar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo del parque automotor, suministro de repuestos originales u homologados nuevos que se requieran para las diferentes marcas, tipos y modelos de vehículos y motocicletas que conforman el parque
10	Contrato Interadministrativo	Unidad Nacional de Protección - UNP	216.209.154,00	Adición contrato interadministrativo No. 32 del 2019 "contratar los recursos físicos, humanos del esquema de protección del señor ministro.
11	Contrato de Consultoría	Unión Temporal Sistemas GEOTEK - 2019	774.499.025,00	Desarrollar e implementar el sistema de información para la planificación de la gestión ambiental de las CAR's SIPGA-CAR de conformidad con las especificaciones técnicas.
<b>TOTAL</b>			<b>3.112.036.172</b>	

Fuente: Información suministrada por la OCI del MADS febrero 2021

## Gestión contractual

**Tabla 6. Contratos celebrados en la vigencia 2020**

TIPO DE CONTRATO	CANTIDAD	VALOR TOTAL
ACEPTACIÓN DE OFERTA	11	\$ 149.326.217
ACUERDO DE FINANCIACIÓN	1	\$ 1.300.000.000
ACUERDO INTERINSTITUCIONAL	1	\$ -
ANULADO	10	\$ 237.405.000
CONTRATO DE CONSULTORIA	2	\$ 460.078.677
CONTRATO DE OBRA	1	\$ 89.761.427
CONTRATO DE SUMINISTRO	9	\$ 4.771.760.790
CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	10	\$ 2.731.164.481
CONVENIO DE ASOCIACIÓN	1	\$ 230.000.000
CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	1	\$ -
CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN	1	\$ 60.000.000
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	16	\$ 14.931.789.733
ORDEN DE COMPRA	30	\$ 5.738.678.478
PRESTACION DE SERVICIOS	613	\$ 33.382.260.232
<b>Total general</b>	<b>707</b>	<b>\$ 64.082.225.034</b>

Fuente: Información MADS

## HALLAZGO 1. DOCUMENTOS PREVIOS

### CRITERIOS

Decreto 1082 de 2015

El artículo 2.2.1.1.6.1. establece que las entidades estatales deben hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo, el cual debe reposar dentro de los documentos del proceso.

El artículo 2.2.1.1.2.1.1. indica que los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato, además, señala que los documentos deben contener elementos tales como: la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer, el objeto a contratar con sus especificaciones, la modalidad de selección del contratista y su justificación (fundamentos jurídicos), el análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.

### CONDICIÓN

Dentro del expediente electrónico remitido por el MADS del Convenio 481 de 2019 (Carpeta 1) está relacionado el documento denominado Análisis del Sector y no se encontró el de Estudios Previos.

Se solicitó el referido documento y mediante oficio 4100-2-00029 del cinco (5) de abril reportó la entidad manifestó que los estudios previos corresponden al análisis de sector.

Sin embargo, el Análisis del sector es un documento que de acuerdo con su contenido no cumple con algunos de los elementos considerados en el Decreto 1082 de 2015 para los estudios previos, por cuanto:

- No hay claridad sobre la necesidad que se busca satisfacer.
- No expresa el objeto a contratar ni sus especificaciones.
- No detalla los fundamentos jurídicos que justifiquen la contratación.
- No se pronuncia sobre el análisis de riesgos y las medidas de mitigación.

Así las cosas, el documento no corresponde al estudio previo y en tal sentido no se atendió a cabalidad lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 por lo que los hechos motivan la presentación de la observación.

### CAUSA

En la elaboración de los documentos previos del Convenio 481 de 2019 no precisó que la contratación se realizaría siguiendo los criterios de la FAO en atención a lo establecido en el marco normativo nacional asociado con la contratación con organismos internacionales

## EFFECTO

Debilidades en la elaboración de los pliegos y el contrato por no contar con la información exigida por el marco normativo vigente.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

EL MADS indica que se acogió a lo establecido en el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 que contempla la posibilidad de que cuando los contratos o convenios sean financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al 50% por organismos internacionales, se pueden someter a las normas de dichas organizaciones.

Expresa que *"el estructurador del convenio se guio por el documento "hoja de control expediente" versión 6 del proceso de gestión documental Código F-A-DOC-20. VIGENCIA 11/06/2019 Adoptado por el Ministerio. En el cual se anotó como Tipo de Documento/registro en el ítem 2 Análisis del sector. Siendo el correcto documento estudios previos. Sin embargo, el documento fue llamado como análisis técnico soporte, no correspondiente al de estudios previos."*

Agrega que *"dicho convenio debemos mirarlo en su conjunto no en forma desagregada, por cuanto como sabemos nos regimos por las normas del Organismo Internacional, tanto el modelo de convenio como de sus soportes, los cuales están como anexos; prueba de ello es el tema de los riesgos que se pueden generar durante su ejecución, los cuales fueron plasmados en su anexo. (ver página 108)."*

Finaliza reiterando que *"la Entidad se guio por los parámetros señalados para esta tipología de convenios; sin embargo realizaremos un plan de mejora para este tipo de relaciones contractuales."*

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

La CGR acepta que el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 permite la sujeción a la normativa del organismo internacional; sin embargo, no hay precisión sobre la norma que permite la no elaboración de los estudios previos y demás documentos asociados a la fase de planeación.

De otra parte, no hay claridad sobre el título del documento que hace parte del expediente, ya que más allá de lo descrito en la "hoja de control expediente" la CGR requirió mediante memorando recibiendo una respuesta diferente a lo expresado por el MADS al atender la observación.

Por lo tanto, se mantiene el hallazgo administrativo.

## HALLAZGO 2. PERIODICIDAD PAGOS TIQUETES AÉREOS

### CRITERIOS

Acuerdo Marco CCE-853-1-AMP-2019 y la Guía para Comprar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano a través del Acuerdo Marco de suministro de Tiquetes Aéreos II del tres (3) de abril de 2019.

Los citados documentos al desarrollar los temas "Facturación y Pagos", imponen obligaciones a las entidades compradoras tendientes al pago de las facturas tales como:

- Consolidar las facturas radicadas por el proveedor semanalmente.
- Aprobar o rechazar las facturas consolidadas durante los 10 días calendario siguientes a la consolidación.
- Pagar el total consolidado facturado dentro de los 30 días calendario, siguientes a la fecha de aprobación las facturas.

### CONDICIÓN

El MADS suscribió la Orden de Compra 431 con Subatours S.A.S para suministrar tiquetes aéreos por la tienda virtual para el periodo comprendido entre el 29 de abril y el 31 de diciembre de 2020 por un valor de \$1.077.000.000.

Teniendo en cuenta que a la fecha de suscripción de la orden de compra el gobierno nacional había promulgado normas para atender la pandemia generada por el coronavirus Covid 19, dentro de las cuales se ordenó la suspensión de vuelos, la ejecución del contrato se inició en septiembre de 2020.

De acuerdo con los documentos anexos a los tres (3) informes de supervisión la CGR estableció:

- De acuerdo con la vigencia de las facturas el suministro de tiquetes se realizó entre el 29 de septiembre y el 30 de diciembre, es decir, durante 14 semanas.
- Los archivos resumen y las facturas no especifican las fechas en que se emplearon los tiquetes.
- El primer y segundo informes de supervisión (4 de diciembre de 2020 y 4 de febrero de 2021 respectivamente) atienden los tiquetes comprados durante el mes de octubre de 2020.
- El tercer informe de supervisión considera los pagos de noviembre y diciembre de 2020.
- En el segundo informe de supervisión presentado el 4 de febrero de 2021 y que corresponde a los pagos del mes de octubre de 2020 se relacionaron facturas generadas entre el primero y el 17 de diciembre.

Sobre los pagos realizados por el MADS autorizados por los informes de supervisión, la CGR considera que la entidad no atendió lo establecido en el acuerdo marco y la guía para comprar en la tienda virtual, en lo atinente a los tiempos de la secuencia "consolidación-evaluación-pago".

Al atender lo contenido en la guía sobre la consolidación semanal, se infiere que para cancelar las facturas se debieron realizar más de tres (3) pagos, como se evidenció en el expediente.

Adicionalmente se observan incongruencias en el segundo informe de supervisión, el cual se elaboró para cancelar los tiquetes generados durante el mes de octubre, pero la relación de facturas incluyó soportes del mes de diciembre.

De otra parte, no se tiene certeza que las facturas fueran enviadas a diario y consolidadas semanalmente, como lo establece el acuerdo y la guía, ya que para el segundo informe de supervisión se relacionaron facturas generadas entre el primero y el 17 de diciembre y en el tercer informe se anexaron facturas de noviembre y del 18 al 30 de diciembre; sin que en ellas se pudiese evidenciar la fecha de los tiquetes ni el uso de éstos.

## **CAUSA**

No aplicación de las instrucciones que Colombia Compra Eficiente elaboró para el acuerdo de compra de tiquetes a través de la tienda virtual.

## **EFECTO**

Acumulación de facturas que aumentan el tiempo para su consolidación y evaluación, desatendiendo lo definido en el Acuerdo Marco, pueden generar una revisión sin tener en cuenta muchos detalles, que se pueden prevenir si se sigue el marco establecido.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

El MADS manifiesta que se realizaron seis (6) pagos de los cuales tres (3) correspondieron a facturas del año 2020; que en el informe de supervisión del pago número 2 se presentó un error de digitación y transcripción del periodo, el cual correspondió realmente al mes diciembre.

Anexa una matriz que contiene el detalle de la emisión de la facturación, la fecha correspondiente de utilización de tiquetes y una carpeta compartida con documentos sobre la ejecución detallada del contrato, los pagos y los soportes correspondientes.

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

La información anexada por el MADS no explica ni desvirtúa el planteamiento del ente de control fiscal, cuyo eje radica en que no se aplicaron los términos y actividades establecidos



en el acuerdo marco y la guía de Colombia Compra Eficiente para el proceso de consolidación, evaluación y pago a cargo del MADS.

La respuesta no aclara por qué no se atendió la secuencia “consolidación-evaluación-pago”, la cual implica la presentación de facturas a diario por el contratista, la consolidación “semanal” por parte de las entidades (MADS) y un plazo de 10 días para la evaluación y aprobación de las facturas, proceso definido en el acuerdo marco y la guía de compra.

Por lo anterior, se configura el hallazgo como administrativo.

### **HALLAZGO 3. ARCHIVO CONTRACTUAL (D1)**

#### **CRITERIOS**

Ley 594 de 2000

*El artículo tercero define archivo como “conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia.*

*También se puede entender como la institución que está al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.”*

Con respecto a la función archivística conceptúa responde a las “*actividades relacionadas con la totalidad del quehacer archivístico, que comprende desde la elaboración del documento hasta su eliminación o conservación permanente.*”

El artículo cuarto define los principios generales de la función archivística, dentro de los que se destacan:

El objetivo esencial de los archivos es disponer de la documentación organizada, para que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia.

Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia. Además, establece que los archivos en un Estado de Derecho cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora.

El manejo y aprovechamiento de los recursos informativos de archivo son consecuentes con la esencia de la administración pública y los fines del Estado y de la sociedad, por lo que no da cabida a ningún tipo de práctica sustitutiva.

Los servidores públicos la responsabilidad de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos que conforman un archivo.

Según el artículo 11 el Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.

Ley 734 de 2002

El numeral cinco (5) del artículo 34 establece la obligación para todo servidor público de custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo tenga bajo su cuidado o a la cual tenga acceso.

Circular Externa 001 del 31 de marzo de 2020 del Archivo General de la Nación

Recuerda a los servidores públicos y contratistas que deberán velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo que se encuentren a su cargo o de los cuales sean partícipes en su producción.

Manual de Contratación V6 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El manual indica que la supervisión aborda *“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.”*

Considera dentro de los objetivos de la supervisión *“velar por la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información de propiedad del Ministerio.”*

Oficio MIN 1000-2-00099 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del cuatro (4) de febrero de 2021

El ministerio asume la responsabilidad por la preparación y presentación de la información relacionada con el objeto de la evaluación a cargo de la CGR. Afirma que la información entregada oficialmente por el Ministerio es válida, integral y completa.

## **CONDICIÓN**

La CGR evidenció que en la muestra contractual compuesta exclusivamente por archivos digitales, los expedientes que se relacionan a continuación no fueron allegados al ente de control fiscal con toda la documentación generada durante las diferentes fases asociadas a los contratos.

**Tabla 7. Contratos de la muestra sin expedientes completos**

<b>Convenio o Contrato</b>	<b>Identificación</b>
Convenio Interadministrativo	442 de 2019
Convenio de cooperación internacional	481 de 2019
Contrato de consultoría	707 de 2019
Convenio Interadministrativo	523 de 2020
Convenio Interadministrativo	533 de 2020
Convenio Interadministrativo	551 de 2020
Convenio Interadministrativo	556 de 2020
Convenio Interadministrativo	627 de 2020
Contrato Interadministrativo	697 de 2020

*Fuente: Información suministrada por MADS.*

La muestra contractual solicitada por la CGR fue remitida por el ministerio mediante oficio 4100-2-0008 del 2 de febrero de 2021 y como resultado de la verificación adelantada por la CGR se estableció que en los contratos del cuadro presuntamente faltaban documentos.

Por lo anterior, la CGR solicitó los documentos faltantes de cada contrato y con oficio del 5 de abril (4100-2-00029) y en las carpetas cargadas en Google drive identificadas por el ministerio con los números 10, 11 y 12, se remitió la información faltante.

## **CAUSA**

Deficiencias en la organización y control de los documentos que se generan en las diferentes fases de la contratación estatal.

## **EFECTO**

Afectación de la integridad, disponibilidad, fidelidad y completitud de los expedientes, dificultando el cumplimiento de la función probatoria y garantizadora que es propia de los archivos.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

El MADS informa que está dando cumplimiento a lo señalado en la Ley 594 de 2000 y en el Acuerdo 39 de 2002, y destaca la expedición de la Resolución 1156 el 10 de diciembre de 2020 por medio de la cual se adoptó la tabla de retención y refiere que la función de archivo a cargo de los funcionarios de dicha dependencia se focaliza en la custodia de los documentos enviados por los responsables (supervisores).

Sobre el rol del supervisor y sus funciones indica que en la Circular 8300-2-0010 del 10 de noviembre de 2020, se recuerda la disponibilidad de la información y el archivo de las

evidencias de la ejecución contractual, señalándoles los procedimientos para el cargue de la información en la carpeta Drive.

Finalmente, afirma que *“con el fin de mejora de los procedimientos se procederá realizar capacitaciones al interior de cada área de la entidad con el fin de socializar, reforzar y retroalimentar estos lineamientos que son de obligatorio cumplimiento, con el objetivo de tener y mantener la documentación completa en el archivo”*.

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

El MADS destaca las acciones implementadas a fin de garantizar los principios y funciones de la función archivística, la cual está en gran medida a cargo de los supervisorés; sin embargo, las acciones referidas corresponden al final de la vigencia y por tanto la falta de oportunidad se ve reflejada en las ausencias documentales manifestadas por la CGR.

Habida cuenta que cada expediente tiene un responsable y que para los casos relacionados por la CGR se evidenciaron deficiencias en el cumplimiento de la función, la CGR configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

## **HALLAZGO 4. SUPERVISIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS (D2)**

### **CRITERIO**

Ley 80 de 1993 *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”*. En el artículo 26 numerales 1,2,4, establece que:

*Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:*

- 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado (...).*
- 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*
- 4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia”*.

Ley 734 de 2002 artículo 34, considera dentro de los deberes de todo servidor público cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos entre otros en la Constitución, las leyes y los decretos.

Ley 1474 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”* En los siguientes artículos determina que:

*“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 Manual de Contratación del MADS.

Para realizar y solicitar la modificación, prórroga o adición contractual el supervisor estará a cargo de actividades o documentos para cada caso.

Para la modificación:

La solicitud de modificación *“debe encontrarse suscrita por el supervisor del contrato, correspondiendo radicarla en el Grupo de Contratos con una antelación de diez (10) días hábiles, anteriores a la necesidad de la respectiva modificación”.*

La suscripción de la solicitud está a cargo de supervisor, *“conforme las funciones propias que le fueron encargadas. Los documentos que deben aportarse y verificarse como mínimo son:*

- a. La manifestación escrita del contratista en la que conste su solicitud justificada o la aceptación de la propuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o el Fondo Nacional Ambiental de modificar el clausulado del contrato.*
- b. La manifestación escrita del supervisor del contrato donde justifica su concepto sobre la procedencia de la modificación. En caso de que el contrato cuente también con un interventor, deberá adjuntarse el pronunciamiento e informe de este respecto de la modificación pretendida, avalado por el supervisor.*
- c. Informe actualizado del supervisor y/o interventor del contrato. Para el caso del informe del interventor, éste y sus anexos deben estar avalados por el supervisor.*
- d. Pueden anexarse todos aquellos documentos que soporten el otrosí “(...)*

Para la prórroga o adición del contrato:

*"b. La manifestación escrita del supervisor del contrato donde justifica su concepto sobre la procedencia de la prórroga o adición según la figura. En caso de que el contrato cuente también con un interventor, deberá adjuntarse el pronunciamiento e informe de este respecto de la ampliación del plazo pretendida, avalado por el supervisor.*

*d. Informe actualizado del supervisor y/o interventor del contrato. Para el caso del informe del interventor, este y sus anexos deben estar avalados por el supervisor".*

## CONDICIÓN

Durante el proceso auditor, se identificaron las siguientes situaciones relacionadas con la supervisión de contratos o convenios:

- Contrato Interadministrativo 642 de 2020 que tiene como objeto *"Realizar el análisis de la conectividad hídrica superficial, subsuperficial, subterránea y ecológica entre la zona de Reserva Forestal Thomas van der Hammen y la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá, en la unidad espacial de análisis del corredor de la Autopista Norte coincidente con el AP-2, esto en atención a lo ordenado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá y modificado en su numeral segundo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección B en Auto de fecha 9 de julio de 2020, y de conformidad con el ámbito funcional de cada uno de los Institutos"* y los contratistas son el Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt – IAVH.

El contrato relacionado anteriormente, tiene plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre del año 2020 y un valor total de \$72.668.239, de los cuales le corresponden al IDEAM \$8.600.000 y al IAVH \$ 64.068.239.

En los soportes del expediente contractual se encuentra el informe periódico de supervisión del IDEAM con fecha del 9 de diciembre de 2020, donde reciben a satisfacción los productos para su respectivo pago.

Continuando con la revisión, no se encuentran para el año 2020 los dos (2) informes periódicos de supervisión del IAVH, los cuales deberían contemplar los productos establecidos en la cláusula segunda del contrato:

*"1) Plan de trabajo (Antes de 15 días calendario después de la firma del contrato) incluyendo definición del equipo de trabajo. 2) Informe Final con la información, análisis, discusión y conclusiones en lo referente a la conectividad hídrica superficial, subsuperficial, subterránea y ecológica entre la zona de Reserva Forestal Thomas van der Hammen y la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá, (...)"*

Posteriormente se encontró que el informe periódico de supervisión del 20 de enero del año 2021 en el que relacionan los dos (2) productos mencionados anteriormente, teniendo en

cuenta que de acuerdo con la cláusula séptima del contrato, el primer desembolso es de \$32.034.119,50 y se efectuaría una vez se haya aprobado el plan de trabajo y el equipo de trabajo por parte del MADS, y el último desembolso por la misma cantidad se haría con la contra entrega y recibo a satisfacción de los productos e informes señalados en el presente contrato. Además, se encuentra el informe final de supervisión con la misma fecha, indicando que el contratista ejecutó los recursos asignados y cumplió con el objeto y obligaciones.

A partir de lo anterior, se puede evidenciar que los productos no se entregaron en la oportunidad y en el plazo de ejecución, lo que permite deducir que el contrato finalizó en el año 2021.

Teniendo en cuenta que la vigencia auditada corresponde al año 2020, se continua con la revisión de la información del expediente y del SECOP II, donde no se encuentra la modificación del contrato, prórroga o adición que justifique por qué el contrato no finalizó en los términos pactados inicialmente.

Para verificar y corroborar la existencia de dicha documentación, se le solicitó al MADS, el cual a través del oficio No. 4100-2-0036 del 15 de abril de 2021, relaciona un archivo Excel con enlace del Drive donde se encuentran el expediente contractual, evidenciando que no existen los soportes para ampliar el plazo de ejecución y constituir la reserva presupuestal.

- Contrato Interadministrativo 697 de 2020 que tiene como objeto *“mandato sin representación para prestar los servicios para la organización, administración, operación y ejecución de acciones logísticas para la realización de actividades, así como los servicios de operador de medios de comunicación que permita dar mayor conocimiento a la comunidad en general sobre la gestión que adelanta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de sus funciones”*.

El contrato relacionado anteriormente, tiene fecha de inicio 29 de diciembre del 2020 y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre del 2020 por un valor total de \$200.000.000, de los cuales \$100.000.000 corresponden al operador de medios y el restante al operador logístico. El contratista para la ejecución del contrato es Televisión Regional del Oriente Limitada.

Durante el proceso auditor en la plataforma de SECOP II y en los archivos facilitados del segundo requerimiento al MADS,<sup>1</sup> no se encontró información relacionada con la ejecución del contrato; por lo tanto, se solicitó al MADS los informes periódicos de supervisión, modificaciones, prórrogas o adiciones contractuales, obteniendo el oficio No. 4100-2-0036 del 15 de abril de 2021, donde relacionan el enlace del Drive donde se encuentran el expediente digital en línea.

En el expediente digital del MADS reposa el informe periódico de supervisión e informe de actividades con fecha del 29 de diciembre del 2020, donde solicita el pago número uno (1)

---

<sup>1</sup> Respuesta del segundo requerimiento de información a través del memorando del MADS N° 4000-2-008 del 2 de febrero de 2021.

por un valor de \$56.921.617, en el que de 19 obligaciones del operador de comunicaciones, cumplió con cuatro (4) y las restantes no se desarrollaron durante este período; dicho informe se presenta el mismo día que inició el contrato y tiene la firma del supervisor.

A partir de lo anterior, se verifica que no se han realizado pagos durante la vigencia 2020, y que según la base de datos de reserva presupuestal tiene un saldo por utilizar de \$200.000.000, que corresponde al valor total del contrato, con la siguiente justificación “el grupo de Comisiones informó por correo del 18 de 01: el contratista presenta inconsistencias en la facturación y presentación de soportes se ha devuelto facturación varias veces para la corrección y posterior radicación”.

Posteriormente, se encuentra el informe periódico de supervisión con fecha del 4 de marzo de 2021 correspondiente al pago número dos (2) por \$21.319.416; es así como se puede deducir que el contrato no finalizó el 31 de diciembre de 2020. Por otra parte, no se encontraron los soportes de modificación, prórroga o adición que justifiquen por qué no se ejecutó el contrato en el plazo inicialmente pactado y la constitución de la reserva presupuestal.

Los contratos expuestos anteriormente presentan falencias debido a que no cuentan con la documentación completa y debidamente diligenciada, ya que los estudios previos y el análisis económico del sector no tienen fecha.

- Informe final Convenio 442 de 2019

También se logró identificar que el convenio interadministrativo 442 de 2019 no tiene el informe final de supervisión con el que se verifica el porcentaje de ejecución de recursos y el cumplimiento del objeto y las obligaciones; a lo que el MADS responde *que se encuentran en elaboración por parte de la corporación (sic) bajo requerimiento enviado por parte del área técnica*<sup>2</sup>. Sumado a esto, los estudios previos, el análisis económico del sector y el acto administrativo de contratación directa no tienen fecha.

## CAUSA

Incumplimiento de las obligaciones del supervisor del contrato o convenio al no realizar permanentemente el seguimiento técnico, administrativo financiero, contable y jurídico del cumplimiento del objeto del contrato y la ejecución de los recursos destinados para su desarrollo.

## EFECTO

Se pueden presentar actos, hechos y circunstancias que pongan en riesgo el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la calidad del producto y la correcta ejecución presupuestal del contrato o convenio.

<sup>2</sup> Oficio del MADS No. 4100-2-0036 del 15 de abril de 2021



## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El MADS dio respuesta a las observaciones mediante oficio 4000-2-0028 del 4 de mayo de 2021 remitido a través de correo electrónico a la CGR el 5 de mayo de 2021.

A continuación se sintetiza la respuesta de la entidad por cada contrato o convenio.

### Contrato Interadministrativo 642 de 2020

*"En cumplimiento a la orden dada mediante auto del 9 de julio de 2020 por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B. sobre el análisis de conectividad ecológica e hídrica superficial, sub superficial y subterránea, (...) el Ministerio suscribió el contrato interadministrativo N°642 de 2020 con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAVH) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), para dicha labor.*

*Como quiera que dicho tarea debió ser consolidada por el Ministerio para remitirla al órgano judicial, ella implicó consolidar el producto realizado por las dos instituciones, las cuales realizaron la labor y entrega a los responsables del Ministerio los días 22 y 23 de diciembre de 2020, respectivamente como se evidencia en el correo suscritos por la subdirección de Hidrología del IDEMA (sic) y por el coordinador del Instituto de Investigaciones de recursos Biológicos Alexander Van Humboldt, de conformidad con el soporte adjunto.*

*En consecuencia, el objeto del contrato fue entregado dentro del término estipulado en el mismo.*

*Como quiera que administrativamente se nos escapa de nuestra competencia las gestiones para el cobro que realice cualquier institución en este caso, el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Van Humboldt, el cual no presento la cuenta de cobro dentro de la vigencia, quedando dicho saldo en cuentas por pagar, para la vigencia fiscal 2021.*

*Para efectos de trámite de pago lamentablemente para el mes de enero cuando el instituto actualizó la documentación y solicitó copia del informe de supervisión el cual por ser año 2021 quedo con dicha numeración de año. En consecuencia, es un error de soporte para tramite de una cuenta de tipo administrativo, el cual será objeto de aclaración; sin embargo, el objeto y los pagos se realizaron sin que el Ministerio tuviera erogaciones por fuera de lo pactado y sin detrimento y lo más importante cumplir la orden judicial".*

### Contrato Interadministrativo 697 de 2020

El MADS señala que se está dando cumplimiento a la normatividad de archivo y aclara que si bien la función reposa en los responsables del archivo estos no son competentes para cuestionar los contenidos de los documentos.

Además señala:

- *"Ahora bien; De conformidad con lo señalado por los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, las circulares 8300-3-37982 del 7 de noviembre de 2013 y 8300-2-32822 del 24 de septiembre de 2014 emanadas por la entidad y el manual de supervisión vigente, se encuentra dentro de las funciones del supervisor las de: Revisar que el expediente electrónico o físico del contrato esté completo, sea actualizado constantemente y cumpla con la normativa aplicable/ Coordinar la entrega de los bienes o la prestación de los servicios."*

En relación con el informe periódico de supervisión y de acuerdo con lo esbozado por el equipo auditor, el MADS en su respuesta enuncia los términos en que desarrollarían las actividades, aduciendo que las mismas no eran de obligatorio cumplimiento para el contratista, sino que estaban supeditadas a las solicitudes que hiciera el MADS, además copia el acápite 2.2.OBLIGACIONES DEL MINISTERIO de los estudios previos y manifiesta que los servicios fueron efectivamente prestados por el contratista canal TRO adjuntando imágenes que muestran los trabajos desarrollados

Así mismo informa:

*"Estos servicios y bienes fueron recibidos por el supervisor el día 29 de diciembre de 2020 y el material de promoción y divulgación fue instalado en el exterior de la sede de CORALINA en la Isla de Providencia el día 30 de diciembre de 2020 tal y como consta en los informes emitidos por el supervisor el día 29 de diciembre de 2020, que se adjuntan al presente documento."*

*"De otra parte, respecto al segundo informe de supervisión suscrito por el Director de DAMCRA, si bien dicho informe tiene fecha del 4 de marzo de 2021, las actividades certificadas y avaladas corresponden a las actividades realizadas al 31 de diciembre de 2020, que básicamente consistieron en el apoyo logístico para la capacitación y construcción de viveros para la producción de material vegetal que se va a utilizar para la restauración ecológica de la Isla de Providencia, tal y como consta en los anexos a dicho informe, el cual tuvo un costo de \$21.319.416".*

### Informe final Convenio 442 de 2019

*"El Ministerio está dando cumplimiento a lo señalado por Ley 594 de 2000 e igualmente ha dado cumplimiento a lo normado por el Acuerdo 39 de 2002, con relación integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo que se encuentren a su cargo, prueba de ello, fue la expedición de la Resolución No. 1156 del 10 de diciembre de 2020 por medio de la cual se adoptó la tabla de Retención para la Entidad, que actualmente se está aplicando.*

*El Grupo de Archivo solamente como función procede al archivo de los diferentes documentos que los responsables deben enviar para tal fin; pues no es de competencia entrar a cuestionar el contenido del documento, solamente se realiza lo que está contemplado en la Tabla de Retención.*

*La Secretaría General expidió la Circular No. 8300-2-0010 del 10 de noviembre de 2020, recordándoles a los supervisores de los contratos o convenios la disponibilidad de la*

*información y el archivo de las evidencias de la ejecución contractual, señalándoles los procedimientos para el cargue de la información en la carpeta Drive.*

*Sin embargo y con el fin de mejora de los procedimientos se procederá realizar capacitaciones al interior de cada área de la entidad con el fin de socializar, reforzar y retroalimentar estos lineamientos que son de obligatorio cumplimiento, con el objetivo de tener y mantener la documentación completa en el archivo, con todos los protocolos que debe tener un documento tales como fecha y firma”.*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

- Contrato Interadministrativo 642 de 2020

El MADS al presentar las explicaciones adjunta correos de productos entregados por el IDEAM y por el IAVH que se relacionan con el Contrato Interadministrativo 642 , y establece que las demoras se originaron en la no presentación de cuentas de cobro por parte de una de las instituciones en la vigencia 2020; sin embargo, esto no revela por qué la supervisión no estableció el incumplimiento en tiempo y oportunidad por parte del IAVH en la presentación del producto 1 correspondiente al plan de trabajo dado a que se debía entregar 15 días calendario después de la firma del contrato.

Además, frente a este contrato es pertinente reafirmar que el equipo auditor nunca manifestó que el objeto contractual no se hubiese cumplido, lo que se estableció fue que el no cargue de la documentación al SECOP y la ausencia de los productos e informes de la vigencia 2020, en la información suministrada por la entidad durante la etapa de ejecución de la auditoría, no permitía conocer el estado del proceso ni las actividades realizadas en el año 2020, puesto que solo relacionaron el informe periódico de supervisión del IAVH con fecha del 20 de enero de 2021, donde recibieron los productos del pago 1 y 2 a satisfacción.

- Contrato Interadministrativo 697 de 2020

El MADS señala el cumplimiento de las normas de archivo, hace precisiones sobre las actividades y el cumplimiento de las mismas, pero no da respuesta a por qué el supervisor no había señalado que la documentación no había sido cargada y actualizada en el SECOP.

Además se evidenció que de los archivos entregados por la entidad mediante oficio 4000-2-0028 que corresponden a la respuesta a observaciones de la auditoría, difieren de los soportes facilitados durante la fase de ejecución mediante oficio No. 4100-2-0036 del 15 de abril de 2021, donde relacionaron el enlace del expediente digital del MADS y también adjuntaron la carpeta de ejecución contractual; tras la revisión de los informes se encontró disparidad en el contenido del archivo y en las fechas relacionadas en los soportes del informe periódico de supervisión N° 2 del 4 de marzo de 2021, debido a que en el archivo facilitado en la etapa de ejecución se encuentra la cotización de servicios logísticos con fecha del 28 de diciembre de 2020, liquidación ejecución logística del 10 de enero de 2021, y el informe de ejecución del contratista donde cabe la pena resaltar el siguiente párrafo:



*“Finalmente se adelantó el 8 de enero una vez las condiciones climáticas de la Isla lo permitieron el Taller Teórico Práctico Sobre Restauración Ecológica y Viverismo en el marco de la Operación Cangrejo Negro” en la sede de CORALINA, el cual estuvo dirigido a cerca de 30 personas, entre raizales, miembros del Ejército Nacional, CORALINA y el Instituto Sinchi donde se desarrollaron las siguientes temáticas Introducción sobre restauración ecológica, ecosistemas de referencia y selección de especies, (...) y presentación del primer vivero para producción de material vegetal,*

*(...) Por último se realizó una práctica de campo en selección, colecta y conservación de especies idóneas para la restauración”, mientras que en el archivo facilitado en la respuesta a las observaciones “INFORME EJECUCIÓN N° 2 Erick” la liquidación ejecución logística es del 31 de diciembre de 2020, no se evidencia la cotización de servicios logísticos y en el informe de ejecución del contratista no relaciona la fecha de realización del taller teórico práctico, vale la pena destacar que los dos informes periódicos de supervisión cuentan con la firma del supervisor donde recibía los productos a satisfacción.*

Lo anterior sigue impidiendo que se tenga certeza de los tiempos de ejecución del contrato.

- Informe final Convenio 442 de 2019

La respuesta entregada por la entidad no da cuenta de por qué el informe final no reposa en el expediente, sino que solo se enuncian las normas aplicables y el compromiso de mejora de los procedimientos.

En conclusión, dado que la respuesta de la entidad no da explicaciones sobre por qué el expediente del contrato no contiene la totalidad de la información y en algunos casos no están debidamente diligenciados, no se desvirtúa la observación sino que se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

## **HALLAZGO 5. PLANEACIÓN DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 697 DE 2020 (D3) (P1)**

### **CRITERIOS**

La Constitución Política de Colombia 1991, a través del artículo 209 establece que: *“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. (...)”.*

Ley 734 de 2002 artículo 34, considera dentro de los deberes de todo servidor público cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos entre otros en la Constitución, las leyes y los decretos.



Ley 80 de 1993 “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

*“Artículo. 23. De los principios en 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 (...).”*

*Artículo. 25. Del principio de economía.*

*“1. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones (...)*

*7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso (...)*

*Artículo. 26. Del principio de responsabilidad.*

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

Decreto 1082 de 2015 “por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”

Sección 2 conceptos básicos para el sistema de compras y contratación pública, subsección 4 Plan Anual de Adquisiciones:

*“Artículo 2.2.1.1.1.4.1. Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. (...)*

*Artículo 2.2.1.1.1.4.4. Actualización del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones por lo menos una vez durante su vigencia (...)*

*Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo.”*

Sección 2 estructura y documentos del proceso de contratación, subsección 1-Planeación:

*“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato”.*

Consejo de Estado, Expediente No. 21489 del 28 de mayo de 2012

*“(…) Principios. Planeación El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar (...).”*

Sentencia No. 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) del Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - Sección Tercera, del 24 de abril de 2013. En las consideraciones señala:

*“2. De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.*

*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 para el patrimonio público (...).”*

Circular 8300 - 2 – 007 del 16 de octubre de 2020 del MADS con el asunto “Cronograma de Cierre Financiero 2020”.

## **CONDICIÓN**

A lo largo del proceso auditor, se identificaron falencias en la planeación del contrato interadministrativo 697 de 2020, que tiene como objeto *“Mandato sin representación para prestar los servicios para la organización, administración, operación y ejecución de acciones logísticas para la realización de actividades, así como los servicios de operador de medios de comunicación que permita dar mayor conocimiento a la comunidad en general sobre la gestión que adelanta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de sus funciones”*, celebrado con el contratista Televisión Regional del Oriente Limitada - Canal TRO, debido a las siguientes situaciones.

Iniciando la revisión en el SECOP II, se encontró que la fecha de inicio del contrato es el 29 de diciembre del 2020 y que el plazo de ejecución es hasta el 31 de diciembre del 2020; por lo tanto, el contratista tendría dos (2) días de ejecución.

Adicionalmente, se evidencian inconsistencias entre los estudios previos y el plazo de ejecución, debido a que el operador logístico debe dar cumplimiento a 39 obligaciones, de las cuales llaman la atención las siguientes:

*"3. Brindar y garantizar los servicios de operación, producción y ejecución de acciones de naturaleza logística, requeridas para la atención de las actividades requeridas por la entidad, de conformidad con las especificaciones técnicas y condiciones económicas previstas en el contrato". Debido a que las especificaciones cobijan servicio de transporte, alojamiento, alimentación, servicios tecnológicos, espacio físico, mobiliario y equipos (audiovisuales e informáticos), suministro de papelería, fotocopias, material didáctico y de apoyo a la gestión, en el desarrollo de actividades, personal para la atención de las actividades objeto del contrato y servicio de Operador de Medios de comunicación.*

*9. Contar con sede localizada en la ciudad de Bogotá DC, además de contar con un representante autorizado radicado en Bogotá, con disponibilidad permanente. El CANAL TRO no cuenta con sede en Bogotá, las sedes están localizadas en Florida Blanca y en Cúcuta.<sup>3</sup>*

*14 "Tramitar los servicios ofrecidos por terceros de acuerdo a los servicios requeridos por el Ministerio. Siempre y cuando el Ministerio los solicite con el tiempo mínimo requerido (5 días hábiles) y el proveedor cumpla con los requisitos de ley (...)*

*19. Presentar en los primeros cinco (5) días de cada mes, y cada vez que le sea requerido, un informe de ejecución financiero y técnico parcial del contrato, (...)*

*30. Presentar, en un máximo de tres (03) días calendario, las propuestas disponibles para suplir la necesidad de la entidad, una vez que se haga el requerimiento por parte de la supervisión del contrato. (...)*

*32. Tener unos tiempos de respuesta para las actividades planeadas de acuerdo a las condiciones técnicas, esto es máximo 05 días calendario luego de aprobada la propuesta presentada por el contratista y aprobada por la entidad. Para las eventualidades urgentes solicitadas por el Ministerio, los tiempos de respuesta deberán ser acordados de acuerdo a la magnitud de la solicitud de la actividad".*

Así mismo, las especificaciones generales indican que para "las fechas de actividades como la logística deben ser acordadas entre la supervisión y el contratista, con mínimo siete (7) días hábiles de antelación y dependiendo de la magnitud de la actividad este plazo podrá aumentar", mientras que en las especificaciones técnicas del servicio, se señala: "El supervisor del componente de operador de medios solicitará la cotización o las cotizaciones

<sup>3</sup> Cámara de Comercio de Cúcuta Televisión Regional del Oriente Limitada CANAL TRO, fecha de expedición 2020/12/04.

del servicio respectivo al contratista el cual remitirá la cotización respectiva dentro de los 3 días calendario siguiente a la solicitud".<sup>4</sup>

Posteriormente, se encuentran diferencias entre el Plan Anual de Adquisiciones PAA 2020 y los estudios previos, puesto que en dicho plan se encuentra la actividad correspondiente a "Prestar los servicios para la organización, administración, operación y ejecución de acciones logísticas para la realización de actividades que requiera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de sus funciones", con fecha estimada de inicio de proceso de selección en marzo, fecha estimada de presentación de ofertas en abril, duración de contrato de siete (7) meses, valor estimado de \$1.210.000.000, y modalidad de selección licitación pública.

Al revisar los estudios previos se identificó que el proceso lo clasifican con otra actividad diferente, textualmente se señala que "el presente proceso se clasifica en el **Plan Anual de Adquisiciones de Bienes, Servicios y Obra Pública**, establecido para el año 2020, así:

**Tabla 8. Proceso de clasificación del PAA para el contrato 697 de 2020.**

DEPENDENCIA	FUENTE RECURSOS	RECURSO	CÓDIGO BPIN	ACTIVIDAD PRINCIPAL PLAN DE ACCIÓN	ACTIVIDAD DESAGREGADA PLAN DE ACCIÓN
Secretaría General	C-3299-0900-14-0-329 9057-02	11	2018011000248	Fortalecer institucionalmente la gestión integral de los procesos de la Secretaría General, despacho del Ministro y la Subdirección Administrativa y Financiera.	Ejecutar actividades del Minambiente en el contexto Nacional e internacional institucional acorde al principio de transparencia y la búsqueda de la participación ciudadana.

Fuente: Estudios previos del contrato interadministrativo 697 de 2020 tomado del SECOP II y del expediente contractual digital.

Vale la pena resaltar que las actividades relacionadas en la figura anterior no están en el PAA 2020 y que el contrato interadministrativo 697 de 2020 se celebró por un valor de \$200.000.000, contratación directa y dos (2) días para la ejecución.

Adicionalmente, llama la atención que la solicitud del proceso contractual se realizó el 24 de diciembre de 2020<sup>5</sup>, puesto que el MADS mediante la circular 8300-2-007 del 16 de octubre de 2020 indica que para los procesos contractuales, darían trámite a solicitudes de contratación directa hasta el 23 de octubre de 2020 y que la *fecha máxima para realizar eventos con el operador Logístico es el 10 de diciembre de 2020, en caso de presentarse una solicitud extraordinaria se deberá radicar la solicitud debidamente justificada, a través de memorando, a la Secretaría General.*

Por otra parte, se identificó que el Canal TRO en la Cámara de Comercio registra como actividad principal la J6120 - actividades de telecomunicaciones inalámbricas y otras

<sup>4</sup> Estudios previos contrato interadministrativo 697 de 2020.

<sup>5</sup> Memorando 8310-3-0128 de Dirección de Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos y Coordinadora Grupo de Comunicaciones para Coordinador Grupo Contratos con el asunto solicitud proceso contractual para Operador Logístico y Medios.

actividades M7310 – publicidad, N7730 - alquiler y arrendamiento de otros tipos de maquinaria, equipo y bienes tangibles n.c.p<sup>6</sup>, actividades que no corresponden para cubrir las especificaciones técnicas del operador logístico, como la de alojamiento, transporte y comida; por lo tanto, el contratista debe establecer alianzas o contratar a terceros para realizar dichas actividades.

## CAUSA

Las situaciones descritas anteriormente se presentan por debilidades en la etapa de planeación y ausencia de oportunidad en la puesta en marcha del plan anual de adquisiciones, ya que si bien es cierto que es una necesidad, el divulgar el quehacer del MADS y sus programas, el fin último del contrato 697 de 2020 no se cumple, pues al no hacer un correcto uso de la herramienta (PAA), se cubrió la necesidad solo faltando dos (2) días para finalizar la vigencia, lo que genera dudas sobre si las circunstancias de tiempo, modo y lugar eran las requeridas y si el servicio contratado realmente se prestó a cabalidad.

## EFEECTO

Por consiguiente, al contratar de manera tardía y al no existir certeza sobre el desarrollo del objeto contractual dentro de los términos previstos, no solo se afectó la prestación de los servicios contratados, sino que se incidió en la oportunidad del servicio, pues sin el fin último que era la comunicación, divulgación y la generación de eventos para que se diera a conocer las actividades del MADS, dos (2) días de ejecución no eran suficientes.

La actividad contratada fuera de términos presume una deficiente ejecución del presupuesto y un inadecuado manejo del recurso público, pues a la fecha se generaron cuentas por pagar por un servicio sin mayores soportes de ejecución.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El MADS dio respuesta a las observaciones mediante oficio 4000-2-0028 del 4 de mayo de 2021 remitido a través de correo electrónico a la CGR el 5 de mayo de 2021.

A continuación se sintetiza la respuesta de la entidad:

El contrato se celebró con base al Decreto 1472 del 18 de noviembre de 2020, *“Por el cual se declara la existencia de una situación de Desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*. Y que una de las actividades a realizar por parte del contratista es *“(…) hacer una jornada práctica de capacitación y divulgación la cual tenía como objetivo capacitar a raizales de la Isla, ejército nacional, entre otros, en relación a temáticas asociadas a: especificaciones técnicas para la construcción y operación de un vivero (…)”*

---

<sup>6</sup> Cámara de Comercio de Cúcuta Televisión Regional del Oriente Limitada CANAL TRO, fecha de expedición 2020/12/04.



Respecto al tiempo de ejecución indican que era hasta de 7 días hábiles; adicionalmente en relación al Plan Anual de Adquisiciones, señalan que sí tenían incluida la actividad de *“Prestar los servicios para la organización, administración, operación y ejecución de acciones logísticas para la realización de actividades que requiera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de sus funciones”*, pero que no se realizó, debido a que el contrato 276 de 2019 cuyo objeto era similar, tuvo adiciones en tiempo y suspensiones con origen en *“la coyuntura y que las condiciones sanitarias no permitían la operación de eventos y la ejecución se vio afectada por la grave crisis que generó la pandemia del COVID-19 y las restricciones implementadas por el Gobierno Nacional (...)”*.

Posteriormente indican que la contratación se estructuró con *“el ánimo de suplir la necesidad de operación logística, a través de la colaboración del Canal Tro, que además aprovechando su experiencia en temas de comunicaciones se hizo la complementación de actividades en esta materia (...) con un alcance acotado a esta necesidad y que finalizara su ejecución el 31 de diciembre de 2020.”*, posteriormente manifiestan que lograron el objetivo del contrato antes de la terminación de la vigencia 2020 *“(…) como dan cuenta los informes y soportes de ejecución (...)”*

Continuando con la idoneidad del contratista Canal de Televisión Regional TRO, señalan que en la Cámara de Comercio del 4 de diciembre del 2020, *“La sociedad tendrá por objeto social la operación del servicio público de televisión mediante la administración, operación, producción, realización, programación y emisión del canal regional, (...) en cumplimiento de su objeto en el ramo de los servicios, la empresa podrá desarrollar las siguientes actividades de manera directa, en asociación o a través de terceros, estará habilitada para: (...) l) realizar intermediación para el manejo o administración de planes de medios, comercialización y todas las demás relacionadas con mensajes comerciales y compras de piezas publicitarias para televisión o para cualquier otro medio; ATL y BTL, contenidos, activación de marca, eventos y estrategia digital para clientes de la región y a nivel nacional”*.

También mencionan *“Respecto del cumplimiento de la obligación No. 9 mencionada por el grupo auditor, se da cumplimiento tal y como consta en el informe de supervisión (sic), relacionada con la sede localizada en la ciudad de Bogotá D.C. y con un representante autorizado, como se evidencia del certificado expedido por el Canal Tro de fecha 29 de diciembre de 2020. (VER ANEXO)”*.

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

Teniendo en cuenta la respuesta suministrada por la entidad, no se discute la necesidad de contratar los servicios de apoyo logístico y comunicaciones, puesto que se origina de la existencia de una situación de desastre; sin embargo, no se desvirtuaron algunas de las situaciones planteadas tales como:

- La actividad que se establece en el PAA del Ministerio para la vigencia 2020 no es concordante con la señalada en los estudios previos.

- La entidad contratada (canal TRO no cumple con la obligación de poseer sede en la ciudad de Bogotá, requerimiento planteado en la fase de planeación por la entidad contratante (MADS).
- El canal TRO en su Cámara de Comercio no tiene establecida como actividad principal las solicitadas por el contratista, y de manera accesoria señala "(...) en cumplimiento de su objeto contractual la empresa podrá desarrollar las siguientes actividades de manera directa, en asociación o a través de terceros, estará habilitada para: (...) k), diseño, producción operación y logística general de eventos, transmisiones y demás servicios que la sociedad este en capacidad de ofrecer por razón, de sus actividades. i) prestar servicios de capacitación en temas referentes a sus actividades (...)", pero estas a pesar de relacionarse con apoyo logístico, deben desarrollarse en concordancia con su quehacer misional y difieren de lo ejecutado por el operador logístico que fue la capacitación y divulgación de técnicas de construcción y operación de un vivero.
- Los tiempos en que fueron ejecutadas las actividades contradas, ya que no existe certeza de cuando se cumplieron las actividades, pues a pesar de que mediante oficio No. 4100-2-0036 del 15 de abril de 2021 se adjunto informe que relacionaba cotización de servicios logísticos con fecha del 28 de diciembre de 2020, liquidación ejecución logística del 10 de enero de 2021, y el informe de ejecución del contratista, donde cabe la pena resaltar el siguiente párrafo: "Finalmente se adelantó el 8 de enero una vez las condiciones climáticas de la Isla lo permitieron el Taller Teórico Práctico Sobre Restauración Ecológica y Viverismo en el marco de la Operación Cangrejo Negro" en la sede de CORALINA, el cual estuvo dirigido a cerca de 30 personas, entre raizales, miembros del Ejército Nacional, CORALINA y el Instituto Sinchi donde se desarrollaron las siguientes temáticas Introducción sobre restauración ecológica, ecosistemas de referencia y selección de especies, (...) y presentación del primer vivero para producción de material vegetal, (...) Por último se realizó una práctica de campo en selección, colecta y conservación de especies idóneas para la restauración", mientras que al dar respuesta a la observación suministraron un archivo denominado "INFORME EJECUCIÓN N° 2 Erick", donde se señala que la liquidación ejecución logística es de fecha del 31 de diciembre de 2020, adicionalmente no se encuentra la cotización de servicios logísticos y no se relaciona la fecha de realización del taller teórico práctico, lo cual difiere de la información entregada inicialmente. Vale la pena destacar que los dos informes periódicos de supervisión cuentan con la firma del supervisor donde recibía los productos a satisfacción.

Si bien es cierto que el Ministerio con ocasión de la contingencia presentada por el desastre natural ocurrido en el Archipiélago de San Andrés y Providencia debió contratar de manera

directa el servicio de logística, esto no era óbice para que durante las etapas del proceso contractual no cumpliera con los principios y valores que enmarcan la función administrativa del Estado y sus entidades tales como la objetividad, imparcialidad, honestidad, eficiencia, transparencia, entre otros.

Al presuntamente no observar estos principios en la etapa de planeación y ejecución del contrato, al seleccionar al Canal TRO ( idoneidad, domicilio) y demostrando falencias en la supervisión ( dos informes, actividades y fechas distintas) la entidad auditada estaría vulnerando el adecuado funcionamiento de la administración y poniendo en riesgo la actividad encomendada, pues se presume que celebró un contrato desconociendo los requisitos que ellos mismos habían planteado en los estudios previos, sin que en su respuesta se diera una explicación para ello.

La respuesta no desvirtúa lo señalado en referencia a la idoneidad del contratista, a los tiempos de ejecución y a los informes, adicionalmente allega documentos que difieren de la información entregada por el MADS previamente y por tanto se mantienen las presuntas connotaciones disciplinaria y penal del hallazgo.

## **HALLAZGO 6. PUBLICIDAD DE LA CONTRATACIÓN - PLATAFORMA SECOP (D4)**

### **CRITERIOS**

Ley 734 de 2002, en su artículo 34 considera dentro de los deberes de todo servidor público cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos entre otros en la Constitución, las leyes y los decretos.

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”*, establece:

*“Artículo 10. Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9 literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.*

Por su parte, el Decreto 1082 de 2015 *“por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”*, ha dispuesto:

*“Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación.*

*Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición (...)*

En cumplimiento de las funciones otorgadas por el Decreto 4170 de 2011, como ente rector del Sistema de Compra Pública y administrador del Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía, que cuenta con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, y atendiendo a su competencia para expedir directivas en materia de compras y contratación pública, así como actos administrativos que contengan instrucciones dirigidas a las Entidades Estatales y al público en general sobre la materia, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, expidió la Circular No.1 de 2019 dirigida a entidades relacionadas en anexo que hace parte integral de la misma, entre ellas el MADS y que tiene como Asunto: Obligatoriedad del uso del SECOP II en el 2020

Es así como, con el propósito de articular los sistemas de información de gestión contractual pública, se instruye al MADS, entre otras entidades, para que a partir del 1° de enero de 2020 todos los procesos de contratación, en todas las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación Pública, que inicien a partir de esa misma fecha, se gestionen, exclusivamente, en el SECOP II.

En consideración a lo anterior, la Secretaría General del MADS, expidió la Circular No.8300-3 0009 de fecha 19 de noviembre de 2019 con el propósito de impartir instrucciones correspondientes a la contratación del año 2020, dirigida al Despacho del Ministro, Viceministros, Directores, Jefes de Oficina, Subdirectores y Coordinadores de Grupo y Contratistas que tiene como Asunto: Obligación del uso de la Plataforma SECOP II – Modificaciones al Plan Anual de Adquisiciones.

Anota la circular en mención:

*“2. Todos los documentos precontractuales y contractuales deben estar digitalizados y son responsabilidad de los Viceministerios, Direcciones y Oficinas que éstos estén cargados en la plataforma SECOP II.”*

Adicionalmente y con respecto a las actividades de supervisión consigna:

*“13. Serán creados usuarios para todos los supervisores de contratos y convenios celebrados a partir del 1° de enero de 2019, específicamente para la incorporación del plan de ejecución, confirmar entregas, registro de entregas no planeadas, documentos de supervisión del contrato y demás gestiones que se encuentran o sean incluidas para su rol en la “Guía para hacer la gestión contractual en el SECOP II”.”*

En el mismo sentido, señala la “Guía para hacer la gestión contractual en el SECOP II”-de autoría de la misma Agencia de fecha de actualización 21 de agosto de 2019 que:

*“(…) En la plataforma la gestión contractual va desde la creación del contrato hasta su terminación, o liquidación si aplica. Incluye además cargue y aprobación de las garantías, la información de supervisión contractual, el cargue y aprobación de las facturas del contrato y las modificaciones realizadas al mismo.”*

Así mismo, la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente que incluye las actualizaciones del 16 de abril de 2019 advierte que:

*“Las Entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público.”*

Igualmente anota:

*“1.2 Oportunidad en la publicación de la información en el SECOP. (...) la información registrada por las Entidades en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, está disponible en tiempo real en razón a que las actuaciones del Proceso de Contratación tienen lugar electrónicamente a través de dichas plataformas transaccionales. Con respecto a los documentos que no son generados electrónicamente, el SECOP II permite publicarlos a través de un “mensaje público” o como un “documento del proceso. (...)”*

*2.1 Conformación del Expediente electrónico en SECOP II:(a) Los documentos electrónicos elaborados en el SECOP II y anexados por las Entidades Estatales y los proveedores conforman el expediente electrónico del Proceso de Contratación. (...) (d) Los documentos electrónicos que conforman el expediente en el SECOP II tienen contenido estable, forma documental fija, vínculo archivístico y equivalente funcional en cumplimiento del artículo 2.8.2.7.2 del Decreto 1080 de 2015.”*

Y de manera expresa, en cuanto versa a oportunidad en la publicación de la información en el SECOP, especifica:

*“Las Entidades que aún utilizan el SECOP I están obligadas a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.*

*La información registrada por las Entidades en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, está disponible en tiempo real en razón a que las actuaciones del Proceso de Contratación tienen lugar electrónicamente a través de dichas plataformas transaccionales.*

*Con respecto a los documentos que no son generados electrónicamente, el SECOP II permite publicarlos a través de un “mensaje público” o como un “documento del proceso”, para la publicidad de dichos documentos la Entidad Estatal tiene el plazo de tres días siguientes a su expedición.”*

## CONDICIÓN

Una vez revisada la muestra de contratos seleccionada, se evidenció que durante el año 2020, el MADS no ha dado cabal cumplimiento a las obligaciones anteriormente esbozadas.

Dichos desconocimientos se relacionan a continuación:

- El Contrato Interadministrativo 642 del año 2020 no tiene publicada la ejecución del contrato y adicionalmente no están los soportes que justifiquen por qué el contrato no finalizó en el plazo establecido, ya sea el otrosí, prórroga o adición.
- Los Convenios Interadministrativos 439 de 2019, 442 de 2019, 523 de 2020, el convenio de asociación 720 de 2019 no tienen información publicada de la ejecución del contrato en el SECOP I.
- El Contrato Interadministrativo 697 de 2020 no tiene publicada la información respecto a la ejecución del contrato, facturas y modificaciones, adicionalmente presenta errores en la validación del CDP.

Debido a que el contrato debía finalizar el 31 de diciembre del año 2020 y actualmente se encuentra en ejecución, deberían estar publicada la justificación del tiempo de ejecución a través del apartado de modificación del SECOP II donde relacionen el otrosí, prórroga o adición.

- El Convenio 481 entre el MADS y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) fue suscrito el cuatro (4) de julio de 2019.

Consultado el SECOP I, se evidenció que el MADS ha publicado en el sistema siete (7) documentos asociados con el convenio, de los cuales dos (2) no cumplieron con el término para su publicación:

- El primero es el documento reportado en el sistema el 9 de julio de 2019 con el nombre “Análisis Técnico CDP” y que fue enviado el 21 de mayo a la Oficina de Asuntos Internacionales del MADS, superando el término en 31 días.
- El segundo documento fue incorporado en el sistema el 10 de julio de 2019 con el título “Acto Administrativo” y su fecha de elaboración es del 3 de julio, superando en dos (2) días el plazo definido en el Decreto 1082 de 2015.

Se concluye que los documentos referidos no atendieron el término de tres (3) días para la publicación de documentos en el SECOP I (sistema vigente para el momento de los hechos).

- Para el caso del Contrato Interadministrativo 276 suscrito entre el MADS y Plaza Mayor Medellín Convenciones y Exposiciones S.A. - Plaza Mayor Medellín S.A., firmado el 2 de abril de 2019, no se encuentran publicados en la plataforma SECOP I los certificados de disponibilidad presupuestal, las facturas, ni los informes periódicos y final de supervisión. Adicionalmente, la información registrada se encuentra incompleta. Es preciso anotar que a la fecha, el contrato se encuentra finalizado.

## CAUSA

En tal sentido, se advierte que los responsables de los contratos antes relacionados, han desconocido la obligación de publicar oportunamente la actividad contractual en la plataforma SECOP.

Paralelamente, lo anterior denota falencias en los controles y la efectividad de los mismos, así como en el ejercicio de las funciones y responsabilidades a cargo de Viceministerios, Direcciones y Oficinas.

## EFEECTO

La situación antes expuesta, no garantiza el derecho al acceso y al conocimiento de información completa y veraz en la oportunidad debida e impide a los órganos de control y a la ciudadanía, verificar con transparencia la ejecución de los referidos contratos a través de la vista pública de la plataforma SECOP, esto es, por medio de la página oficial de Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, herramienta creada precisamente para este propósito.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante oficio de fecha 4 de mayo de 2021, dirigido al Supervisor del Proceso Auditor por el Secretario General del MADS se dio respuesta a la comunicación de las observaciones obtenidas durante el ejercicio, señalando con respecto a este particular, una síntesis sobre el marco normativo que recoge las disposiciones externas e internas con respecto a las obligaciones de publicación en la plataforma SECOP.

Así mismo, se manifestó la decisión de *proceder a realizar capacitaciones al interior de cada área con el fin de retroalimentar estos temas y garantizar el derecho al acceso y al conocimiento de información a través de la plataforma SECOP.*

En el mismo sentido, afirma *haber identificado la necesidad de incluir puntos de control a la actividad de los supervisores, y por tal razón, encontrarse planteando la modificación del*

*procedimiento de pago de cuentas, en el que se verificará antes de obligar las cuentas o facturas, que los informes y soportes se encuentran en la respectiva carpeta contractual.*

Por otro lado, mediante oficio de radicado No.1600-2-00023 de fecha 5 de mayo de 2021 suscrito por la Jefe de la Oficina de Control Interno del MADS y dirigido al Supervisor del Proceso Auditor en curso, dio respuesta la citada Oficina a la comunicación que de la Observación No.7 se hizo.

Para este propósito, la Oficina de Control Interno expuso sus argumentos a través de tres (3) acápite, así:

“1. Plan Anual de Auditorías 2020 e insumos de información OCI entregados durante las fases de planeación del proceso auditor CGR.”

Una vez realizada una detallada descripción acerca de la naturaleza de tal instrumento y enunciadas algunas de las actividades adelantadas durante la vigencia 2020 por la Oficina de Control Interno, concluye la argumentación presentada, que los informes realizados por la misma dependencia y que fueran comunicados a la Comisión de Auditoría en la fase inicial del ejercicio, posiblemente no fueron tenidos en cuenta durante la evaluación realizada por el órgano de control.

“2. Evaluación al informe de gestión contractual que reportamos a través de los diferentes aplicativos dispuestos por ley (SIRECI- Cámara de Comercio -SECOP). MADS y FONAM Subcuenta Ministerio (si aplica).”

Al respecto, anota la comunicación:

*“Los informes fueron remitidos al Despacho del señor Ministro, al Secretario General, y al Grupo de Contratos con las recomendaciones y conclusiones provistas en los tres (3) momentos de realizados, frente a las debilidades en la supervisión afines al debido cuidado y cumplimiento de la publicación de las unidades documentales sobre la ejecución contractual en los respectivos sistemas de información (SECOP y carpetas en la nube administradas por el Grupo de Contratos).*

*Nos parece importante señalar, que nuestras recomendaciones fueron tenidas en cuenta con la expedición de la Circular 8300-2-0010 del 10 de noviembre de 2020 "Archivo documental virtual de los informes de supervisión", en la que se insta a los supervisores de contratos y/o convenios, a realizar el cargue de la información contractual en la correspondiente carpeta Drive, por cada uno de los contratos en los que haya sido designado como supervisor.*

*Finalmente, en lo que concierne a la vigencia 2021, se tiene previsto la emisión del primer informe sobre la materia, en fase de ejecución en los meses de abril y mayo de 2021, toda vez que es una actividad que requiere de permanente seguimiento por parte de esta Oficina, en razón de sus funciones y competencias, en aras de que los resultados provistos en la vigencia 2020 puedan ser superados en la vigencia 2021.”*

*“3. Evaluación al Convenio Interadministrativo No 523 de 2020 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Fondo Nacional Ambiental y la Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE, a cargo de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.”*

Una vez expuestas las debilidades evidenciadas y las observaciones realizadas, en el marco de sus funciones, por parte de la Oficina de Control Interno al Convenio Interadministrativo, así como las respuestas obtenidas por la Supervisión del mismo, la dependencia solicita:

*“(…) retirar la mención a la Oficina de Control Interno, en la redacción de la causa provista dentro de la observación No. 7, por considerar que hemos adelantado nuestro rol de evaluación y seguimiento de manera permanente, con muestras de auditoría razonables y ajustadas a nuestras capacidades, como se puede observar en los informes suministrados al equipo auditor, enmarcados siempre dentro de la tercera línea de defensa de la entidad, de manera objetiva e independiente, aportando a los procesos auditados valor agregado como principio intrínseco al desarrollo de la labor de auditoría.”*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

Inicialmente, es preciso señalar que la Entidad no ha presentado argumentos dirigidos a desvirtuar la condición observada por el ejercicio auditor; por el contrario, ya se ha advertido por el MADS la necesidad de adelantar capacitaciones sobre la materia e incluir puntos de control a la actividad de los supervisores, a través de la modificación de procedimientos que presupongan el cumplimiento de obligaciones y requisitos en materia de construcción de carpetas.

Por otro lado, si bien la Oficina de Control Interno, en cumplimiento de sus funciones y en desarrollo de sus actividades, ha advertido acerca de la existencia de estas debilidades, es claro que tales debilidades existen y persisten a pesar de ello. Luego, las medidas y los controles adoptados para corregir tales deficiencias, no han sido suficientes, efectivos ni eficaces.

Corolario de lo anterior, la observación se mantiene y se ratifica como un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

## **HALLAZGO 7. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN MANEJADA Y REPORTADA AL ÓRGANO DE CONTROL (PAS1)**

### **CRITERIOS**

El Decreto 403 del 16 de marzo de 2020, *por medio del cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*, con respecto al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal ha señalado:



**“ARTÍCULO 81. De las conductas sancionables. Serán sancionables las siguientes conductas:**

(...)

*h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.*

*i) Reportar o registrar datos o informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información de los órganos de control o aquellos que contribuyan a la vigilancia y al control fiscal.*

(...)

*k) No atender los requerimientos o solicitud de documentos, libros registrados, contabilidad o información en el marco de ejercicios de vigilancia y control fiscal, de las indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal. La sanción para esta conducta también aplicará en tratándose de contratistas, proveedores, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación.*

(...)

*m) Obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten los órganos de control fiscal, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.*

*n) No permitir el acceso a la información en tiempo real por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal en las condiciones previstas en la ley, o reportar o registrar datos e informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información.(...)”*

En el mismo sentido, mediante Carta de Salvaguarda de fecha 4 de febrero de 2021 y radicado MIN1000-2-00099 suscrita por el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dirigida a la Contralora Delegada para el Medio Ambiente, ha manifestado expresamente el Representante Legal de la Entidad que:

*“1. Somos responsables por la oportuna preparación y presentación de la información relacionada con todo el asunto o proceso objeto de evaluación por la Contraloría General de la República.*

*2. Se hará entrega oficial de toda la información relacionada con la gestión de la Entidad y demás aspectos relacionados con el asunto a evaluar por la CGR, atendiendo los requerimientos hechos por el equipo de auditoría; dicha información es válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso.*

*3. Confirmamos que respondemos por la información suministrada a la CGR y revelaremos a ustedes los resultados de nuestra gestión y que la misma no tiene errores importantes o relevantes. (...)”*

Por otro lado, la Ley 87 de noviembre 29 de 1993, “por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”, ha dispuesto en su artículo 2 literal e), como objetivo del sistema de Control Interno, que este se orientará como uno de sus objetivos fundamentales a: “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.”

## CONDICIÓN

Con el propósito de seleccionar la muestra de contratos que serían objeto de revisión en el ejercicio del proceso auditor adelantado, mediante solicitud vía correo electrónico de fecha 27 de enero de 2021, dirigido a la Oficina de Control Interno, se solicitó la información relacionada con los contratos y convenios celebrados en el año 2020 y vigencias anteriores que hubieran finalizado durante el año 2020.

El 2 de febrero del 2021, el MADS remitió el Memorando 4000-2-004 indicando que la información contractual se encontraba en soportes en la carpeta en el drive "*Requerimiento No.1CGR.2020, subcarpeta 7, 19, 28, 29*", que se corroboró efectivamente correspondía a un archivo Excel en el que se relacionan el número de contrato, la modalidad de selección, el tipo de contrato, el contratista, el objeto, la afectación del recurso, el supervisor, el cargo, el valor de adiciones, el tiempo prorrogado, el plazo de ejecución, el valor del contrato y su estado. A partir de esta información, se procedió a determinar la muestra objeto de evaluación por parte del Equipo Auditor, teniendo como universo contratos y convenios finalizados en el año 2020.

Una vez realizada la revisión, se encontró que la información reportada no correspondía al estado real de algunos de los contratos seleccionados, como se muestra en la tabla presentada a continuación:

**Tabla 9. Estado de los Contratos**

<b>Contrato</b>	<b>Estado del contrato</b>
533 de 2020	Prorrogado en 151 días, esto es hasta el 31/05/2021 En consecuencia, el contrato a 31 de diciembre de 2020 se encontraba en ejecución.
642 de 2020	Para el caso de este contrato, no se cuenta con los soportes que permitan concluir que el contrato finalizó durante el año 2020 (ver Observación Supervisión de convenios y contratos).
697 de 2020	Para el caso de este contrato, no se cuenta con los soportes que permitan concluir que el contrato finalizó durante el año 2020 (ver Observación Supervisión de convenios y contratos).
707 de 2019	Prorrogado en al menos 194 días y suspendido en 30 días, es decir que su plazo de ejecución es hasta 15/05/2021 y adicionado en \$95.247.600 (corte año 2020) para un valor total del contrato de \$1.006.422.924 El contrato a 31 de diciembre de 2020 se encuentra en ejecución.
550 de 2020	Suspendido a partir del 10 de diciembre de 2020 mediante Acta de suspensión de fecha 17 de diciembre de 2020 (fecha posterior) por el término de dos (2) meses, esto es hasta el 9 de febrero de 2021, de acuerdo con Memorandos No.8220-2-01058 del 25 de noviembre de 2020 de la Coordinación del Grupo de Gestión del Riesgo, Información y Participación Comunitaria Marino Costera del MADS y No.8220-2-01081 del 04 de diciembre de 2020 de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos del MADS, solicitando y justificando la suspensión del contrato, recomendación que fuera aprobada en sesiones del Comité de Contratación realizadas los días 2 y 9 de diciembre de 2020 (Acta No.40) Es decir, que a fecha 31 de diciembre de 2020, el contrato tenía una ejecución técnica y financiera del 10%



636 de 2020	De conformidad con la solicitud efectuada mediante memorando No.01-2020-43157, del 28 de diciembre de 2020, suscrito por la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo y la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio; se prorrogó por tres meses el plazo de ejecución del Convenio de Asociación No 636 de 2020, es decir hasta el día 31 de marzo de 2021. Luego, a 31 de diciembre de 2020, el contrato tenía una ejecución técnica y financiera del 70%
-------------	--

Fuente: Información suministrada por MADS y consultada en SECOP I y II

Teniendo en cuenta las situaciones anteriormente descritas, la CGR mediante actuaciones posteriores llevará a cabo la revisión de los negocios jurídicos antes relacionados.

## CAUSA

Los hechos anteriormente expuestos, denotan desconocimiento de la Administración acerca del estado de los procesos contractuales que adelanta la Entidad, así como ausencia de seguimiento y falta de control a la ejecución de los mismos.

## EFFECTO

El inconveniente presentado entorpece el ejercicio del control fiscal.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Como respuesta a esta observación, mediante oficio de fecha 4 de mayo de 2021, dirigido al Supervisor del Proceso Auditor por el Secretario General del MADS, ha señalado la Entidad:

*"Acatando la recomendación plasmada en el oficio con radicación Contraloría 2021EE0062542, procederemos realizar capacitaciones al interior de cada área de la entidad con el fin de socializar, reforzar y retroalimentar estos lineamientos que son de obligatorio cumplimiento, con el objetivo de tener y mantener la documentación completa en el archivo, con ello cumplir con las normas expedidas e igualmente cumplir con los órganos de control.*

*Nuestra Oficina de Control Interno está fomentando en toda la organización, la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional, en el cumplimiento de los planes, metas y objetivos previstos, razón por la cual se procederá a solicitar la realización periódica de auditorías con el fin de prevenir y realizar los correctivos de caso, especialmente para el tema objeto de este punto; todo lo anterior en cumplimiento a lo señalado por la Ley 87 de noviembre 29 de 1993."*

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

Como quiera que ha sido aceptada la observación, ésta se mantiene y se ratifica como hallazgo administrativo y se adelantará un Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS).



## MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

### HALLAZGO 8. EVALUACIÓN SOLICITUDES DE INVERSIÓN

#### CRITERIOS

Constitución Política de Colombia

El artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla basada en principios dentro de los que se destacan la eficacia y la economía.

Según el artículo 79 el Estado tiene el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente

El artículo 80 ordena al Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Ley 1437 de 2011

El artículo tercero indica que la aplicación del principio de eficacia induce a las autoridades a buscar que los procedimientos logren su finalidad evitando dilaciones o retardos; con respecto al principio de economía la norma impone a las autoridades la obligación de actuar con eficiencia optimizando el uso del tiempo.

Acuerdo 4 de 2010 del Fondo de Compensación Ambiental

El numeral 4 del artículo quinto establece que le correspondió a la secretaría técnica recibir y evaluar integralmente las solicitudes presentadas por las corporaciones.

#### CONDICIÓN

De acuerdo con la información remitida por el MADS en lo atinente a la evaluación de las solicitudes de financiamiento para proyectos de inversión, la CGR evidenció demoras en el análisis de dos (2) proyectos presentados por Coralina y CRC.

Para el caso de Coralina el proyecto "*Conservación de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*", fue presentado por la entidad el 8 de febrero de 2019 y el resultado de la evaluación fue emitido por el MADS el 12 de agosto del mismo año.

El proyecto de CRC titulado "*Recuperación ecosistémica en fuentes abastecedoras de acueductos en municipios del macizo colombiano, departamento del Cauca*", se presentó ante el MADS el 7 de febrero de 2019 y el pronunciamiento del FCA sobre la evaluación se generó el 15 de abril de 2020.



La demora en la evaluación afecta la puesta en marcha de los proyectos y por ende la conservación y recuperación de los recursos naturales, alejándose de las obligaciones constitucionales a cargo del Estado.

## **CAUSA**

Debilidades en la aplicación de los principios constitucionales de la función administrativa en la evaluación de las solicitudes de recursos para proyectos de inversión.

## **EFFECTO**

Retrasar los resultados en cuanto a conservación y recuperación de ecosistemas incrementando su fragilidad ante las amenazas naturales o al aprovechamiento descontrolado de los recursos por parte de la ciudadanía.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

El MADS indica que en la normatividad asociada al Fondo (acuerdos) no se especifican términos para adelantar la evaluación de los proyectos y por tanto no se puede inferir que se hubiese retrasado el análisis de los proyectos.

Destaca que en el caso del proyecto de la CRC como resultado de la evaluación la secretaría técnica solicitó a la corporación ajustes al proyecto desde el 12 de marzo hasta el 14 de noviembre, para concluir con el concepto favorable del cinco (5) de diciembre de 2019.

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

El ente de control fiscal reitera que la observación tiene como referencia dos (2) proyectos de inversión, uno presentado por la CRC y el otro por Coralina.

Con respecto al proyecto de la CRC, se evidencia que el tiempo transcurrido entre la presentación y la aprobación se debió a las múltiples solicitudes de ajuste del mismo (4) requeridas por la secretaría a la corporación, lo que justifica la demora en el desarrollo de la evaluación de la solicitud.

Teniendo en cuenta que la normatividad del Fondo no define términos explícitos para la ejecución de actividades, pero como no se puede desconocer que desde el orden constitucional se señalan los principios de la función administrativa, los cuales se deben reflejar en la normatividad específica del Fondo y que la respuesta del MADS no se pronunció sobre las razones asociadas con la evaluación del proyecto presentado por Coralina se mantiene el hallazgo administrativo.

## HALLAZGO 9. VERIFICACIÓN DE INFORMACIÓN

### CRITERIOS

Decreto 1076 de 2015

El artículo 2.2.9.5.15 indica que la secretaría técnica debe revisar e informar periódicamente al Comité sobre la situación de recaudo del Fondo y el cumplimiento de las obligaciones por parte de las Corporaciones.

Acuerdo 4 de 2010 del Fondo de Compensación Ambiental

El artículo quinto describe las funciones de la secretaría técnica del Fondo de Compensación Ambiental; entre otras la revisión del recaudo y el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las corporaciones.

El artículo 15 establece que las corporaciones deben enviar a la secretaría técnica copia de la consignación y la información sobre la liquidación mensual de los aportes del fondo.

### CONDICIÓN

La verificación por parte de la CGR de los pagos de los aportes a cargo de las corporaciones, permitió evidenciar inconsistencias en la información reflejadas en la descripción del pago en el cuadro resumen y en las copias de las consignaciones, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Tabla 10. Pagos de Corporaciones**

Corporación	Fecha del pago	Concepto
Corponariño	14/08/2020	Aportes julio 2017
CAS	15/10/2020	Aportes septiembre 2017
	14/07/2020	Aportes junio 2017
Corpocaldas	16/03/2020	Aportes febrero 2017
Corpomag	17/07/2020	Aportes junio 2018
	18/09/2020	Aportes agosto 2018

*Fuente: Reportes de la circularización a las Corporaciones.*

### CAUSA

Debilidades en la verificación por parte de la secretaría técnica de la información remitida por las corporaciones relacionada con los giros a favor del Fondo.

## **EFECTO**

Afectación de la confiabilidad de la información recibida por el Fondo y que debe ser objeto de revisión por parte de la Secretaría Técnica.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

Indica que la Secretaría ha dado cumplimiento a la función de revisar e informar al comité y que los errores reflejados en la observación son involuntarios y se presentaron al momento de digitar las transferencias o pagos, pero no afectaron la confiabilidad de la información recibida porque los montos liquidados concuerdan con los soportes de pago.

*Agrega que "en la Tesorería del Ministerio reposan los respectivos soportes de los pagos realizados en los meses relacionados en el cuadro bajo el ítem de concepto, es decir, los soportes de los pagos realizados por las corporaciones en las vigencias anteriores, que para el caso son 2017 y 2018, los cuales son diferentes y no concuerdan con lo liquidado para los meses de la vigencia 2020, relacionados en el cuadro como aportes las Corporaciones allí relacionadas".*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

Teniendo en cuenta que el MADS expresa que las fechas de los giros relacionados por la CGR responden a errores involuntarios, se ratifica que existen debilidades en la revisión de la documentación remitida por las corporaciones y por tanto se configura como hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO 10. SUSTITUCIÓN CORPORACIONES**

### **CRITERIO**

Acuerdo 8 de 2018 del Fondo de Compensación Ambiental

El artículo segundo expresa la sustitución de hasta dos (2) corporaciones cuando no cumpla con los requisitos, fechas y obligaciones establecidas en la convocatoria.

### **CONDICIÓN**

Al verificar la información remitida por el MADS sobre la convocatoria de proyectos de inversión, se estableció que de conformidad con el artículo primero del Acuerdo 8, se convocaron 17 corporaciones, incluidas CRQ y Corpoguvio, corporaciones que no fueron tenidas en cuenta para la asignación de los proyectos de inversión.

En el siguiente cuadro se muestran 21 proyectos de inversión, presentados por 11 corporaciones que no cumplieron con el plazo fijado en la convocatoria (6 de febrero de 2019); pese a lo anterior, el Fondo no realizó las sustituciones contempladas en el Acuerdo

8, como se evidencia en los resultados del seguimiento a los recursos destinados a la inversión para el año 2020, donde no están relacionadas. CRQ y Corpoguvavio, corporaciones que sí cumplieron con los términos establecidos y sus proyectos no se tuvieron en cuenta.

**Tabla 11. Proyectos de Inversión presentados por Corporaciones**

Corporación	Nombre Proyecto	Fecha Presentación
CRC	RECUPERACIÓN ECOSISTÉMICA EN FUENTES ABASTECEDORAS DE ACUEDUCTOS EN MUNICIPIOS DEL MACIZO COLOMBIANO, DEPARTAMENTO DEL CAUCA	7/02/2019
CORPOURABÁ	APLICACIÓN DE LA GUÍA TÉCNICA DE CRITERIOS PARA EL ACOTAMIENTO DE LAS RONDAS HÍDRICAS DE LA JURISDICCIÓN DE CORPOURABA, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	7/02/2019
CARSUCRE	FORMULACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL DE LA MICROCUENCA DEL ARROYO VILLEROS EN LA JURISDICCIÓN DE CARSUCRE, SUCRE	7/02/2019
	RESTAURACIÓN DE BOSQUES EN LAS ZONAS DE RECARGA DE ACUÍFEROS EN LA JURISDICCIÓN DE CARSUCRE SUCRE	7/02/2019
	APOYO A LA GESTIÓN DEL RIESGO EN MUNICIPIOS DE LA JURISDICCIÓN DE CARSUCRE, SUCRE	7/02/2019
CORPOCHIVOR	IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN FRENTE A LA VULNERABILIDAD HÍDRICA EN COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA JURISDICCIÓN DE CARSUCRE SUCRE	3/09/2019
	CONSTRUCCIÓN DE DOCUMENTO TÉCNICO CON PRÁCTICAS PARA EL MANEJO SOSTENIBLE DEL SUELO PARA AUMENTAR LOS SUMIDEROS DE CARBONO, COMO MEDIDA DE MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LAS ÁREAS AGRÍCOLAS HETEROGÉNEAS EN LA JURISDICCIÓN DE CORPOCHIVOR BOYACÁ	7/02/2019
	GENERACIÓN DE MEDIDAS DE MITIGACIÓN Y MANEJO DE RIESGOS POR FENÓMENOS DE REMOCIÓN EN MASA CON USO AGROPECUARIO COMO ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS MUNICIPIOS DE LA JURISDICCIÓN DE CORPOCHIVOR.	7/02/2019
CODECHOCO	IMPLEMENTACIÓN ADECUADA DE PRÁCTICAS DE SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CHIVOR – CORPOCHIVOR	7/02/2019
	DESARROLLO DE ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE ECOSISTEMAS DE BOSQUES EN MUNICIPIOS DE LA JURISDICCIÓN DE CODECHOCÓ (FASE II), DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ	7/02/2019
	CONSOLIDACIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL DE LOS NEGOCIOS VERDES EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ	7/02/2019
CORPOGUAJIRA	RECUPERACIÓN DE ÁREAS BOSCOSAS DEGRADADAS POR ACTIVIDAD MINERA EN EL MUNICIPIO DE CANTÓN DEL SAN PABLO EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ	22/04/2019
	IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS NEGOCIOS VERDES EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	7/02/2019
CORPOAMAZONIA	IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARA LA GENERACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN GESTIÓN DE RIESGO Y LA VARIABILIDAD CLIMÁTICA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	7/02/2019
	IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA LA GOBERNANZA Y RESTAURACIÓN EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS, CAQUETÁ Y PUTUMAYO	7/02/2019
CORALINA	FORTALECIMIENTO DE LOS CRITERIOS Y POSICIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL PROGRAMA DE NEGOCIOS VERDES EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS, CAQUETÁ, PUTUMAYO	7/02/2019
	IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA DE NEGOCIOS VERDES COMO ESTRATEGIA PARA CONTRIBUIR A LA CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	8/02/2019
CORMACARENA	CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	8/02/2019
	IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA EN ÁREAS DEGRADADAS EN EL DEPARTAMENTO DEL META	15/02/2019
CSB	GENERACIÓN DE ACCIONES QUE PROMUEVAN LAS OPORTUNIDADES DE FORTALECIMIENTO Y PROMOCIÓN DE LOS NEGOCIOS VERDES EN LA JURISDICCIÓN DE LA CSB, BOLÍVAR. BOLÍVAR	21/02/2019
CDA	DESARROLLO DE ACCIONES DE PREVENCIÓN, CONTROL, Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS NATURALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE GUAINÍA, GUAVIARE Y VAUPÉS COMO UNA HERRAMIENTA PARA CONTRIBUIR AL LOGRO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. GUAINÍA, VAUPÉS, GUAVIARE	27/06/2019

Fuente: Información suministrada por MADS – Fondo Compensación Ambiental.

Igual situación se presentó con los recursos para funcionamiento, cuya convocatoria tenía como plazo el 9 de marzo y de las 15 corporaciones únicamente tres (3) (Corpocesar, Coralina y Cormarcarena) cumplieron con la presentación oportuna de la solicitud, tal como se refleja en la siguiente tabla:

**Tabla 12. Corporaciones beneficiarias Fecha solicitud- Rubro Aprobado**

CORPORACIÓN	FECHA SOLICITUD	RECURSO APROBADO
CVS	9/03/2020	870.372.125
CORPOURABA	10/03/2020	1.006.131.343
CODECHOCO	2/04/2020	5.965.661.618
CORPONARIÑO	10/03/2020	650.000.000
CORPOGUAJIRA	9/03/2020	795.965.307
CORPOCESAR	4/03/2020	654.276.000
CRC	13/03/2020	590.658.390
CORPOAMAZONIA	13/03/2020	1.192.675.340
CDA	10/03/2020	1.252.312.388
CORALINA	6/03/2020	662.258.628
CORMACARENA	6/03/2020	1.290.682.498
CORPOMOJANA	11/03/2020	946.480.379
CARSUCRE	11/03/2020	929.582.841
CORPOCHIVOR	10/03/2020	645.058.411
CSB	10/03/2020	1.338.809.880

Fuente: Información suministrada por MADS- Fondo de Compensación Ambiental.

## CAUSA

Debilidades en el conocimiento y aplicación de la normativa integrada al quehacer del Fondo de Compensación Ambiental.

## EFECTO

No aplicar las herramientas sancionatorias que asisten al Fondo en procura del cabal cumplimiento de las obligaciones que deben atender las corporaciones para el uso de los recursos.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Indica la entidad que el Fondo es un instrumento financiero de redistribución de recursos a las corporaciones con menor posibilidad de generación de ingresos; que según el artículo siete (7) del Acuerdo 4 de 2010, son 15 corporaciones beneficiarias y agrega que el Fondo cuenta con criterios para seleccionarlas.

Con respecto a las solicitudes para funcionamiento, expresa que los retrasos se debieron en gran medida a la falta de personal en las corporaciones durante el primer trimestre del año por temas contractuales y a la emergencia sanitaria a partir de marzo a causa del COVID 19.

Finaliza afirmando que *“se viene realizando un proceso de fortalecimiento y actualización al Reglamento Operativo del FCA que busca subsanar vacíos y generar mejoras para la aplicación de*

la normativa; para lo cual se viene generando un nuevo documento que ha sido socializado con todos los actores involucrados con el Fondo (Corporaciones, DNP, Viceministerio y Subdirección Administrativa y Financiera).”

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

El artículo segundo del Acuerdo 8 del 17 de enero de 2018 (vigente a la fecha) expresa puntualmente que la corporación convocada que no cumpla con los requisitos, fechas y obligaciones establecidas en la convocatoria para cada vigencia, será sustituida por la corporación que dentro de las 17 convocadas no cuente con asignación de recursos, en debido orden y cumplimiento de requisitos.

En su párrafo detalla que requisitos, fechas y obligaciones se establecen mediante acto administrativo y se comunican a las corporaciones.

Para el caso de la convocatoria para inversión, la comunicación se envió a las corporaciones el 21 de enero de 2019 y en ella se informó que el plazo para la radicación finalizaba a las 4 p.m. del 6 de febrero del mismo año.

Ahora bien, como varias corporaciones presentaron tarde sus propuestas, atendiendo lo establecido en el artículo segundo del Acuerdo 8 de 2010, el Fondo debió hacer la respectiva sustitución, acción que no se realizó.

Con respecto a las solicitudes para funcionamiento, la comunicación se envió el 2 de marzo de 2020 y en ella se estableció que la documentación debía ser enviada “antes del 9 de marzo de 2020”. Al igual que con las solicitudes de inversión, no hubo sustitución a pesar del incumplimiento de la fecha de presentación de la documentación.

Con respecto a las razones de los incumplimientos (falta de personal y emergencia sanitaria) la CGR manifiesta que no son de recibo ya que las debilidades de personal son del resorte de las corporaciones y por tanto son ellas las obligadas a establecer mecanismos para evitar que dicha situación afecte la operatividad de las entidades.

Y sobre los efectos de la pandemia, es evidente que no pudieron afectar el proceso de comunicación y presentación de solicitudes ya que la comunicación se remitió antes de la declaratoria de la emergencia sanitaria (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020) y de la emergencia económica, social y ecológica (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020).

Por lo anterior, se mantiene como hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO 11. EVALUACIÓN DE SOLICITUDES**

### **CRITERIOS**

Decreto 1076 de 2015



El artículo 2.2.9.5.15 establece para la secretaría técnica la función de evaluar las solicitudes de asignación de recursos presentadas por las corporaciones.

#### Acuerdo 4 de 2010 del Fondo de Compensación Ambiental

El artículo 12 establece de manera imperativa que las solicitudes para tener en cuenta por la Secretaría Técnica para evaluación serán las que se reciban dentro de las fechas establecidas en la convocatoria.

### CONDICIÓN

La CGR estableció que de las evaluaciones a proyectos de inversión presentados por las corporaciones, 13 no cumplieron con el plazo para su presentación (4 p.m. del seis de febrero de 2019).

**Tabla 13. Proyectos Evaluados de las Corporaciones**

Corporación	Nombre Proyecto	Fecha Presentación	Evaluación
CRC	RECUPERACIÓN ECOSISTÉMICA EN FUENTES ABASTecedorAS DE ACUEDUCTOS EN MUNICIPIOS DEL MACIZO COLOMBIANO, DEPARTAMENTO DEL CAUCA	7/02/2019	SI
CORPOURABÁ	APLICACIÓN DE LA GUÍA TÉCNICA DE CRITERIOS PARA EL ACOTAMIENTO DE LAS RONDAS HÍDRICAS DE LA JURISDICCIÓN DE CORPOURABA, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	7/02/2019	SI
CARSUCRE	RESTAURACIÓN DE BOSQUES EN LAS ZONAS DE RECARGA DE ACUÍFEROS EN LA JURISDICCIÓN DE CARSUCRE SUCRE	7/02/2019	SI
	IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN FRENTE A LA VULNERABILIDAD HÍDRICA EN COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA JURISDICCIÓN DE CARSUCRE SUCRE	3/09/2019	SI
CODECHOCO	RECUPERACIÓN DE ÁREAS BOSCOSAS DEGRADADAS POR ACTIVIDAD MINERA EN EL MUNICIPIO DE CANTÓN DEL SAN PABLO EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ	22/04/2019	SI
CORPOGUAJIRA	IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS NEGOCIOS VERDES EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	7/02/2019	SI
	IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARA LA GENERACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN GESTIÓN DE RIESGO Y LA VARIABILIDAD CLIMÁTICA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	7/02/2019	SI
CORPOAMAZONI A	IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA LA GOBERNANZA Y RESTAURACIÓN EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS, CAQUETÁ Y PUTUMAYO	7/02/2019	SI
	FORTALECIMIENTO DE LOS CRITERIOS Y POSICIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL PROGRAMA DE NEGOCIOS VERDES EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS, CAQUETÁ, PUTUMAYO	7/02/2019	SI
CORALINA	CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	8/02/2019	SI
CORMACARENA	IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA EN ÁREAS DEGRADADAS EN EL DEPARTAMENTO DEL META	15/02/2019	SI
CSB	GENERACIÓN DE ACCIONES QUE PROMUEVAN LAS OPORTUNIDADES DE FORTALECIMIENTO Y PROMOCIÓN DE LOS NEGOCIOS VERDES EN LA JURISDICCIÓN DE LA CSB, BOLÍVAR, BOLÍVAR	21/02/2019	SI
CDA	DESARROLLO DE ACCIONES DE PREVENCIÓN, CONTROL, Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS NATURALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE GUAINÍA, GUAVIARE Y VAUPÉS COMO UNA HERRAMIENTA PARA CONTRIBUIR AL LOGRO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. GUAINÍA, VAUPÉS, GUAVIARE	27/06/2019	SI

Fuente: Información suministrada por MADS- Fondo de Compensación Ambiental

La misma situación se presentó con las solicitudes para funcionamiento pues para el nueve (9) de marzo de 2020, fecha máxima de presentación definida en la convocatoria

únicamente tres corporaciones presentaron oportunamente las solicitudes (Corpocesar, Coralina y Cormarcarena).

## **CAUSA**

Deficiencias en la aplicación de las normas relacionadas con la evaluación de las solicitudes presentadas por las corporaciones.

## **EFECTO**

Retrasos en la ejecución del proceso de evaluación que influyen negativamente en la asignación, distribución y giro de los recursos del fondo. Se comunica con presunta incidencia disciplinaria.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

Indica que el Fondo es un instrumento financiero de redistribución de recursos para las corporaciones de menos ingresos, también afirma que son 15 las corporaciones cobijadas por el Fondo, de las cuales las de desarrollo sostenible deben incluirse siempre y que los recursos son aportados por las corporaciones autónomas regionales.

Afirma que el reglamento operativo está en proceso de actualización para subsanar vacíos y errores, complementariamente está trabajando con las corporaciones para la implementación de un banco de proyectos, que les permita responder con oportunidad y calidad a las convocatorias de financiamiento.

Considera que reemplazar corporaciones que entregaron los proyectos tarde (algunas con un día de retraso, que pudo ser causado por una razón ajena a la Corporación), de una manera u otra, estaría desvirtuando el objeto que dio lugar a la creación del Fondo.

Agrega que debido al COVID 19 la evaluación de los proyectos presentados por las corporaciones se vio comprometida, ya que para los documentos presentados en medio físico se prorrogó el término de análisis en cumplimiento del literal e) numeral 3 de la Circular 9 del 2020 proferida por el MADS

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

La observación de la CGR se deriva concretamente del contenido del literal a) del artículo 12 del Acuerdo 4 de 2010, el cual establece que: *"La Secretaría Técnica del Fondo deberá tener en cuenta para su evaluación las solicitudes que se reciban dentro de las fechas establecidas en la correspondiente convocatoria"*.

Se entiende que lo anterior se asemeja a una medida sancionatoria para aquellas corporaciones que no atiendan las fechas de presentación definidas en las convocatorias y que fueron comunicadas oportunamente a las corporaciones.



Ahora bien, el cuadro presentado en la observación contiene las solicitudes que a pesar de haber sido presentadas por fuera del término definido en la convocatoria fueron evaluadas por el Fondo, desconociendo así lo establecido en artículo 12 del Acuerdo 4 de 2010.

Sin embargo, para la CGR es claro que sin los aportes del fondo la operatividad de las corporaciones se vería altamente afectada habida cuenta de la fragilidad presupuestal e institucional que las caracteriza, por lo tanto, el ente de control fiscal superior desestima mantiene el hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO 12. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO**

### **CRITERIO**

Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del marco normativo de Entidades de Gobierno, establecen:

#### *"10. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO*

##### *10.1. Reconocimiento*

*1. Se reconocerán como propiedades, planta y equipo: a) los activos tangibles empleados por la entidad para la producción o suministro de bienes, para la prestación de servicios o para propósitos administrativos; b) los bienes muebles que se tengan para generar ingresos producto de su arrendamiento; y c) los bienes inmuebles arrendados por un valor inferior al valor de mercado del arrendamiento. Estos activos se caracterizan porque no se espera venderlos en el curso de las actividades ordinarias de la entidad y se prevé usarlos durante más de 12 meses.  
(...)*

*5. Las adiciones y mejoras efectuadas a una propiedad, planta y equipo se reconocerán como mayor valor de esta y, en consecuencia, afectarán el cálculo futuro de la depreciación. Las adiciones y mejoras son erogaciones en que incurre la entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su capacidad productiva o eficiencia operativa, mejorar la calidad de los productos o servicios, o reducir significativamente los costos."*

### **CONDICIÓN**

De la verificación de la información suministrada por el MADS, se observó que durante las vigencias 2019 y 2020, se ejecutaron contratos de adecuación del edificio de propiedad del MADS, que debieron ser reconocidos como mayor valor del activo y no como un gasto como lo hizo la Entidad.

Estos contratos son:


**Tabla 14. Contratos Ejecución de Obras**

No. CONTRATO	VALOR	OBJETO	OBSERVACIONES
715-2019	606.475.120	Contratar las obras necesarias para la adecuación, instalación y puesta en funcionamiento del sistema acústico, audio y video del auditorio ubicado en las instalaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Se reconocieron como gastos desde la vigencia 2019, en las cuentas Servicios y Mantenimiento
727-2019	30.077.250	Prestar el servicio de interventoría al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la obra de adecuación, instalación y puesta en funcionamiento del sistema acústico, audio y video del auditorio ubicado en las instalaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Se reconoció como gasto en la cuenta Interventorías, Auditorías y Evaluaciones
436-2020	89.761.426	Contratar las obras necesarias para la adecuación de cuatro (4) baños ubicados en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Se reconoció como gasto en la cuenta Mantenimiento
663-2020	448.595.160	Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dos (2) ascensores para el edificio principal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Se reconoció como gasto en las cuentas materiales y suministros y mantenimientos
667-2020	32.613.883	Realizar la interventoría técnica y administrativa para la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de dos (2) ascensores para el edificio principal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Se reconoció como servicios
<b>TOTAL</b>	<b>1.207.522.839</b>		

Fuente: Información suministrada por MADS

## CAUSA

Esta situación se presenta por deficiencias de control interno financiero relacionado con el cumplimiento del marco normativo y debilidades de políticas contables sobre el reconocimiento y medición de las Propiedades, Planta y Equipo.

## EFFECTO

Como resultado del no reconocimiento de las adecuaciones realizadas, se presenta subestimación del activo por valor de \$1.207.522.839 y sobreestimación de los gastos del periodo por valor de \$672.581.894.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El MADS en la respuesta solicita que se revisen los datos relacionados con la subestimación, teniendo en cuenta que para el contrato 715-2019, fueron registrados como

equipos de comunicación la suma de \$251.427.025 correspondientes al suministro de bienes nuevos que se encontraban enmarcados en dicho contrato.

Por otro lado, solicita se revise el contrato 663-220 porque todavía se encuentra en ejecución y en la vigencia actual se puede llevar a cabo el reconocimiento de los valores ejecutados durante el 2021.

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

Al verificar los comprobantes con los que se afectaron las operaciones desarrolladas con ocasión del contrato 715-2019, se observó que efectivamente dicha suma se reconoció como un bien nuevo. No obstante, se observó que no se tuvieron en cuenta los valores ejecutados durante la vigencia 2019, por lo que fue necesario ajustar el cálculo realizado por la CGR frente a la subestimación de la cuenta 1640 - Edificaciones.

Conforme a lo anterior se mantiene como hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO 13. GASTOS POR PROVISIONES E INGRESOS POR RECUPERACIONES**

### **CRITERIO**

Frente a las provisiones sobre demandas y litigios, las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de las Entidades de Gobierno establecen:

#### *"6. PROVISIONES*

##### *6.1. Reconocimiento*

*1. Se reconocerán como provisiones los pasivos a cargo de la entidad que estén sujetos a condiciones de incertidumbre en relación con su cuantía o vencimiento. Son ejemplos de hechos que pueden ser objeto de reconocimiento como provisiones: los litigios y demandas en contra de la entidad, las garantías otorgadas por la entidad, la devolución de bienes aprehendidos o incautados, los contratos onerosos y los desmantelamientos.*

*2. La entidad reconocerá una provisión cuando se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones: a) tiene una obligación presente de origen legal, como resultado de un suceso pasado; b) probablemente, debe desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio para cancelar la obligación; y c) puede hacerse una estimación fiable del valor de la obligación."*

Por su parte, las mismas normas establecen frente a la corrección de errores:

#### *"4.3. Corrección de errores*

21. Los errores son las omisiones e inexactitudes que se presentan en los estados financieros de la entidad, para uno o más periodos anteriores, como resultado de un fallo al utilizar información fiable que estaba disponible cuando los estados financieros para tales periodos fueron formulados y que podría esperarse razonablemente que se hubiera conseguido y tenido en cuenta en la elaboración y presentación de aquellos estados financieros. Se incluyen, entre otros, los efectos de errores aritméticos, errores en la aplicación de políticas contables, la inadvertencia o mala interpretación de hechos y los fraudes.

22. Los errores del periodo corriente, descubiertos en este mismo periodo, se corregirán antes de que se autorice la publicación de los estados financieros.

23. La entidad corregirá los errores de periodos anteriores, sean materiales o no, en el periodo en el que se descubra el error, ajustando el valor de las partidas de activos, pasivos y patrimonio, que se vieron afectadas por este. En consecuencia, el efecto de la corrección de un error de periodos anteriores en ningún caso se incluirá en el resultado del periodo en el que se descubra el error."

El Procedimiento contables para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias, el cual hace parte del Marco Normativo para Entidades de Gobierno establece:

*"El registro de la provisión se efectuará con un débito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 5368-PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS y un crédito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o en la subcuenta 279015-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790-PROVISIONES DIVERSAS.*

*Las provisiones se revisarán cuando la entidad obtenga nueva información o, como mínimo, al final del periodo contable y se ajustarán afectando el resultado del periodo para reflejar la mejor estimación disponible. Los mayores valores se registrarán con un débito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 5368-PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS y un crédito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o en la subcuenta 279015-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790-PROVISIONES DIVERSAS. Por su parte, los menores valores se registrarán con un débito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o en la subcuenta 279015-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790-PROVISIONES DIVERSAS y un crédito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 5368-PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS o en la subcuenta 480826-Recuperaciones de la cuenta 4808-INGRESOS DIVERSOS, dependiendo del periodo contable en el que se registró el gasto relacionado con la provisión."*

## CONDICIÓN

Con base en la información suministrada por el MADS, correspondiente a los procesos judiciales en contra de la Entidad sobre los cuales se realizó la evaluación de la probabilidad de pérdida del proceso, se realizó la verificación contra los registros contables teniendo en cuenta que dicha evaluación es el soporte para el registro tanto de las provisiones como de los pasivos contingentes respectivos.

Como resultado de dicha evaluación, se evidenció que existe sobreestimación del gasto de la vigencia 2020 en la cuenta 5368 - Provisión Litigios y Demandas por valor de \$509.522.080, debido a que se reconocieron gastos por provisión en cabeza de terceros que se detallan a continuación, y que no tienen el correspondiente saldo en la provisión; además, no aparecen en los procesos en contra de la Entidad que se hayan calificado como ALTA la probabilidad de pérdida del proceso, en algunos casos ni siquiera se evidencia demanda en contra del MADS.

**Tabla 15. Procesos Judiciales**

DOCUMENTO	VALOR
10310004	1.475.434
10523319	1.700.152
10526146	80.000
10527247	8.370.953
11803458	134.525.022
13811447	9.132.720
14209477	13.622.154
15360902	3.737.434
17160146	4.905.100
17191151	16.145.460
32446152	38.334.752
33174412	1.635.551
3370605	12.617.146
34320186	14.132.170
34528094	14.441.894
34529437	4.128.912
4889028	43.099.223
5559669	4.468.700
5815726	35.638.779
63275732	12.128.290
6633618	57.096.093
8230649	81.100
9055059	45.619.440
91261327	4.207.678
5815726	26.247.819
17053958	1.950.104
	509.522.080

Fuente: SIF Nación

Se observó que durante la vigencia 2020, se realizó el registro por provisión por valor de \$22.052.767 afectando el gasto de la vigencia. Al respecto, con base en los documentos suministrados por la Oficina Asesora Jurídica, se evidenció que se trata de un proceso que



fue fallado en contra de la Entidad en el año 2014, por lo que se trata de la corrección de un error, el cual, de acuerdo con la norma, si bien se realiza en el momento en el que se evidencia el error, este registro no debe afectar el resultado de la vigencia sino los resultados de ejercicios anteriores. Por esta situación se sobreestima la cuenta Provisión Litigios y Demandas por valor de \$22.052.767, con la correspondiente contrapartida en el patrimonio.

Igualmente se pudo establecer que el MADS, realizó registros por concepto de recuperaciones por provisiones de vigencias anteriores en la cuenta 4808 - Ingresos Diversos por concepto de recuperación de provisiones; sin embargo, al realizar la verificación se encontró que existen valores a nivel de auxiliar de terceros que no contaban con saldo en provisiones al inicio de la vigencia, por lo que no corresponde tal registro, lo que sobreestima la subcuenta en \$1.419.802.085.:

**Tabla 16. Ingresos por Recuperación sobre terceros que no cuentan con provisión**

DOCUMENTO	VALOR
10519410	63.281.022
10526146	11.547.296
10527673	11.527.614
1072961203	868.713.000
12095253	16.792.842
14195952	30.672.128
1522852	2.135.962
17800996	3.740.874
19053099	45.317.034
19057601	38.394.750
22407947	51.786.236
32456344	49.956.139
33193157	1.488.088
37831649	39.750.676
40043339	2.143.488
51902051	1.234.331
52968844	2.298.337
5815726	26.247.819
800148514	8.864.669
800250062	16.311.194
80240681	82.501
818000156	1.500.000
820000142	61.854.305
8230649	25.265.078
8252051	15.668.130
832000171	7.885.677
860061110	15.342.895

DOCUMENTO	VALOR
TOTAL	1.419.802.085

Fuente: SIF Nación

## CAUSA

Estas situaciones se presentan por debilidades de control interno frente a la consistencia de las cifras contables y a la verificación del cumplimiento de los procedimientos que hacen parte de Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

## EFECTO

Los registros expuestos sobreestiman las cuentas 5368 - Provisión Litigios y Demandas por valor de \$531.574.847 y 4808 - Ingresos diversos por valor de \$1.419.802.805.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Frente a la situación observada, relacionada con la sobreestimación de las subcuentas 536803 – Administrativas y 480826 – Recuperaciones, la entidad manifiesta:

*“Realizando el respectivo cruce frente a las cifras reportadas por la Contraloría, se verificó que no existe sobreestimación en la cuenta 536805. Si bien es cierto que debe existir una relación de causalidad entre los gastos y la provisión registrada, también es cierto que se deben reconocer los hechos económicos en el momento de su identificación. El Ministerio durante la vigencia 2020, realizó algunos ajustes que correspondían en su mayoría a la diferencia entre los valores provisionados y el pago de las sentencias. (se adjunta auxiliar contable mes a mes de los gastos donde se pueden verificar los movimientos y los números de comprobantes que puede consultar la Contraloría en el SIF).”*

*El grupo de Contabilidad y la Oficina Asesora Jurídica, durante la vigencia 2020 realizó conciliación entre las cifras registradas y lo que de acuerdo al criterio de los apoderados y quienes manejan esta información debería ir como provisión, es importante aclarar que el Grupo de Contabilidad realiza los registros de las provisiones conforme a la información suministrada por la OAJ, como se puede observar en las actas de conciliación realizadas en la vigencia 2020.”*

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta del MADS no desvirtúa la situación observada por la CGR, teniendo en cuenta que los cruces de información se realizaron con base en los reportes de SIF Nación y en la información suministrada por la Oficina Asesora Jurídica, respecto de los procesos jurídicos en contra de la Entidad. Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo.

**ANEXO 2. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS**  
**AUDITORÍA FINANCIERA AL MADS - VIGENCIA 2020**

Hallazgo	A	F	CUANTÍA	D	P	OI	IP	PAS
HALLAZGO NO. 1. DOCUMENTOS PREVIOS	1							
HALLAZGO NO. 2. PERIODICIDAD PAGOS TIQUETES AÉREOS	2							
HALLAZGO NO. 3. ARCHIVO CONTRACTUAL (D1)	3			1				
HALLAZGO NO. 4 SUPERVISIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS (D2)	4			2				
HALLAZGO NO. 5. PLANEACIÓN DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 697 DE 2020 (D3) (P1)	5			3	1			
HALLAZGO NO.6. PUBLICIDAD DE LA CONTRATACIÓN - PLATAFORMA SECOP (D4)	6			4				
HALLAZGO NO.7. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN MANEJADA Y REPORTADA AL ÓRGANO DE CONTROL (PAS)	7							1
HALLAZGO 8. EVALUACIÓN SOLICITUDES DE INVERSIÓN	8							
HALLAZGO No. 9. VERIFICACIÓN DE INFORMACIÓN	9							
HALLAZGO 10. SUSTITUCIÓN CORPORACIONES	10							
HALLAZGO 11. EVALUACIÓN DE SOLICITUDES	11							
HALLAZGO 12. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	12							
HALLAZGO 13. GASTOS POR PROVISIONES E INGRESOS POR RECUPERACIONES	13							
Total	13			4	1			1

## ANEXO 3. ESTADOS FINANCIEROS

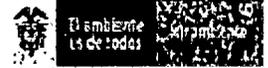


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE								
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA								
COMPARATIVO AL 31 DICIEMBRE DE 2020 - 2019								
(Cifras expresadas en pesos)								
COD	ACTIVO	Periodo 2020	Periodo 2019	COD	PASIVO	Periodo 2020	Periodo 2019	
	<b>CORRIENTE</b>	NOTA	<u>195.521.335.934</u>	<u>164.397.809.646</u>		NOTA	<u>731.683.203.129</u>	<u>578.121.743.767</u>
11	Efectivo o Equivalente en Efectivo	6	7.954.767.218	2.060.049.840	24	21	11.318.547.842	5.746.841.230
13	Cuentas por Cobrar	7	6.863.751.476	4.699.094.013	25	22	151.663.114.325	161.209.429.352
16	Propiedades Planta y Equipo	10	-	-	27	23	668.701.541.182	331.165.475.185
17	Bienes de Uso Público E Histórico y Culturales		-	-	29		-	-
19	Otros activos	16	180.552.787.240	157.637.784.792			-	-
	<b>NO CORRIENTE</b>		<u>27.499.300.828</u>	<u>25.734.483.491</u>			-	-
13	Cuentas por Cobrar	7	-	-	24	31	-	-
15	Inventarios		-	-	25	32	-	-
16	Propiedades Planta y Equipo	10	20.503.545.428	19.676.404.080	27	23	-	-
17	Bienes de Uso Público E Histórico y Culturales		-	-	29	0	-	-
19	Activos Intangibles	14	6.994.752.197	6.058.079.411			-	-
	<b>TOTAL PASIVO</b>						<u>731.683.203.129</u>	<u>578.121.743.767</u>
							-	-
					<b>3 PATRIMONIO</b>		<u>-508.663.568.570</u>	<u>-387.989.451.831</u>
					31 Patrimonio de las Entidades de Gobierno	27	-508.663.568.570	-387.989.451.831
	<b>TOTAL ACTIVO</b>		<u>223.019.636.558</u>	<u>190.132.292.136</u>			<u>223.019.636.558</u>	<u>190.132.292.136</u>
					<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>		<u>223.019.636.558</u>	<u>190.132.292.136</u>
							-	-
	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>	28	-	-			-	-
81	Activos Contingentes		497.210.282.145	497.210.282.145	91	01	19.996.507.335.410	19.447.290.879.900
83	Deudoras de control		5.876.299.083	4.479.508.058	93	03	1.183.372.348	13.213.680
89	Deudoras por contra (cr)		-503.080.578.233	-501.689.788.201	99	09	-19.997.750.707.785	-19.447.309.893.586

**CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**TALMA ELYRA FURNELES GALVÁN**  
Subdirectora Administrativa y Financiera

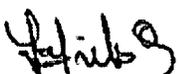
**DORCY MAYLY GONZÁLEZ JARAMILLO**  
Contadora TP 156787 T



<b>MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE</b>			
ESTADO DE RESULTADOS			
COMPARATIVO AL 31 DICIEMBRE DE 2020 - 2019			
(Cifras expresadas en pesos)			
	NOTA	Período 2020	Período 2019
<b>COD INGRESOS OPERACIONALES (1)</b>	<b>28</b>	<b>267.216.585.047</b>	<b>287.482.269.585</b>
41 Ingresos fiscales		81.764.557.065	57.212.530.439
44 Transferencias y Subvenciones		1.902.804.902	41.804.736.873
47 Operaciones Interinstitucionales		183.581.083.081	158.444.582.473
<b>GASTOS OPERACIONALES (2)</b>	<b>29</b>	<b>456.221.287.309</b>	<b>340.520.784.403</b>
51 De administración y Operación		85.910.652.303	60.808.436.874
53 Depreciación, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones		261.250.393.055	10.508.022.111
54 Transferencias y Subvenciones		65.638.859.977	48.230.000.508
55 Gastos público social		4.843.659.358	7.623.498.847
57 Operaciones Interinstitucionales		38.537.715.628	92.143.646.167
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (3)</b>		<b>(208.962.702.262)</b>	<b>18.941.233.180</b>
<b>OTROS INGRESOS (4)</b>		<b>81.745.224.744</b>	<b>10.740.194.840</b>
48 Otros Ingresos		81.745.224.744	10.740.194.840
<b>SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (5) *</b>		<b>-</b>	<b>-</b>
<b>OTROS GASTOS (6)</b>		<b>3.883.128</b>	<b>285.243.380</b>
58 Otros gastos		3.883.128	285.243.380
<b>EXCEDENTE o (DÉFICIT) NO OPERACIONAL (7)</b>		<b>81.741.341.616</b>	<b>19.464.951.470</b>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (8)</b>		<b>(127.221.358.646)</b>	<b>27.396.574.660</b>



**CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF**  
 Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible



**TALMA ELVIRA FUMIALES GALVÁN**  
 Subdirectora Administrativa y Financiera



**DORCY MAYLY DOMÍNGUEZ JARAMILLO**  
 Contadora TP 150787 T



**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO**  
**A 31 DE DICIEMBRE DE 2020**  
(Cifras expresadas en pesos)

<b>SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DICIEMBRE DE 2019</b>	<b>(387.989.451.631)</b>
<b>VARIACIONES PATRIMONIALES</b>	<b>(120.674.114.940)</b>
<b>SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DICIEMBRE DE 2020</b>	<b>(508.663.566.570)</b>

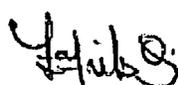
**DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2)**

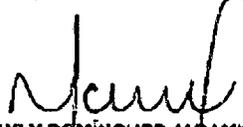
**INCREMENTOS:** **33.943.620.364**

**DISMINUCIONES:** **(154.617.735.303)**

**PARTIDAS SIN MOVIMIENTO**

  
**CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

  
**TALMA ELVIRA FURNIELES GALVÁN**  
Subdirectora Administrativa y Financiera

  
**DORCY MAYLY DOMÍNGUEZ JARAMILLO**  
Contadora TP 156787 T



El ambiente  
es de todos

Minambiente

## CERTIFICACIÓN

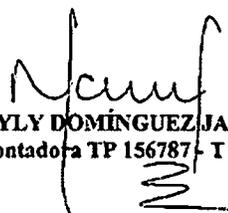
Los suscritos Representante Legal y Contador del **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, de acuerdo con lo exigido por la Resolución 706 de diciembre de 2016, emanada de la Contaduría General de la Nación, se permiten certificar:

- a. Los saldos presentados en los Estados Financieros del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MINAMBIENTE con corte a diciembre 31 de 2020, fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad;
- b. La contabilidad se elaboró conforme al Marco Normativo para Entidades de Gobierno;
- c. Se han verificado las afirmaciones contenidas en los estados financieros y la información revelada refleja en forma fidedigna la situación financiera, el resultado del periodo, los cambios en el patrimonio de la entidad; y
- d. Se dio cumplimiento al control interno en cuanto a la correcta preparación y presentación de los estados financieros libres de errores significativos.

La presente certificación se expide en Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero de 2021.



**CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible



**DORCY MAYLY DOMÍNGUEZ JARAMILLO**  
Contadora TP 156787-1