



INFORME AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE -MADS-
VIGENCIA 2021**

**CGR-CDMA No. 014
Junio de 2022**

**INFORME AUDITORÍA FINANCIERA
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE -MADS-
VIGENCIA 2021**

| | |
|---|------------------------------------|
| Contralor General de la República | Carlos Felipe Córdoba Larrarte |
| Vicecontralora (E) | Lina María Aldana Acevedo |
| Contralor Delegado para el Medio Ambiente | Gabriel Adolfo Jurado Parra |
| Directora de Vigilancia Fiscal | Lucía Mazuera Romero |
| Director de Estudios Sectoriales | Iván López Dávila |
| Supervisor encargado | Juan Crisóstomo Blanco Arenales |
| Líder de auditoría | Henry Alberto Castellanos Cárdenas |
| Equipo Auditor | María Idalid Fontecha Meneses |
| | Kelly Yanel Santana Aguas |
| | Fredy Jesús Góngora Mendoza |
| | Tony Ariza Pitalúa |

TABLA DE CONTENIDO

| | | |
|-------------|--|----|
| 1. | INTRODUCCIÓN | 5 |
| 2. | OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS | 7 |
| 3. | CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO | 8 |
| 4. | OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL | 8 |
| 5. | REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES | 9 |
| 6. | FENECIMIENTO DE LA CUENTA..... | 9 |
| 7. | EFFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO | 9 |
| 8. | SEGUIMIENTO A GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS..... | 9 |
| 9. | RECURSOS PARA LA ATENCIÓN CIUDADANA | 10 |
| 10. | SEGUIMIENTO A SENTENCIAS | 10 |
| 11. | ATENCIÓN DE DENUNCIAS Y PETICIONES CIUDADANAS | 10 |
| 12. | RESUMEN DE HALLAZGOS..... | 10 |
| 13. | PLAN DE MEJORAMIENTO | 11 |
| ANEXO 1. | RELACIÓN DE HALLAZGOS | 12 |
| HALLAZGO 1. | [D-OI] REVELACIÓN SOBRE CORRECCIÓN DE ERRORES EN PERIODOS ANTERIORES | 12 |
| HALLAZGO 2. | CUENTAS POR PAGAR VIGENCIA 2021..... | 15 |
| HALLAZGO 3. | REVISIÓN Y VALIDACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN CONTRACTUAL..... | 18 |
| HALLAZGO 4. | ACTUALIZACIÓN DEL APLICATIVO EKOGUI | 21 |
| HALLAZGO 5. | CONSTITUCIÓN RESERVA PRESUPUESTAL CONTRATO 702-2021 | 26 |
| ANEXO 2. | MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS..... | 38 |
| ANEXO 3. | ESTADOS FINANCIEROS | 39 |
| ANEXO 4. | MATRIZ SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO AUD. CONTROL A DEFORESTACIÓN..... | 42 |

87111

Bogotá D.C.

Doctor
CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF
Ministro
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
E-mail: ccorrea@minambiente.gov.co, nbaquero@minambiente.gov.co,
jasaenz@minambiente.gov.co
Ciudad

Respetado señor Ministro:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017¹, la Contraloría General de la República realizó auditoría a los estados financieros del MADS de la vigencia 2021² con sus respectivas notas y anexos. Además, con fundamento en el artículo 268 de la Constitución Política se realizó auditoría a la programación y ejecución presupuestal de ingresos y gastos de la misma vigencia.

Este informe contiene la opinión sobre los estados financieros, la opinión sobre la ejecución del presupuesto, el concepto sobre el control interno financiero, la refrendación de las reservas presupuestales, el fenecimiento o no de la cuenta fiscal, la efectividad del plan de mejoramiento y la relación de los hallazgos.

El desarrollo de esta auditoría tuvo las limitaciones propias del acatamiento de las medidas implementadas por los gobiernos nacional y distrital y la Contraloría General de la República en el contexto de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2³, por lo que no se realizaron visitas de campo ni se realizó consulta a expedientes físicos originales en la sede de la entidad.

Los análisis, conclusiones y resultados se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada por la entidad en papeles de trabajo que se encuentran en los sistemas de información de la CGR y en el archivo físico de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente -CDMA-.

Los hallazgos de auditoría incluidos en este informe se comunicaron oportunamente a la entidad con el fin de garantizar el derecho a la contradicción y la defensa y las respuestas fueron analizadas siguiendo los procedimientos establecidos.

¹ Por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República y la Guía de Auditoría Financiera como instrumentos de control fiscal posterior y selectivo, dentro de los parámetros de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Publicada en el Diario Oficial Publicada en el Diario Oficial 50.188 del 27 de marzo de 2017.

² Estado de situación financiera, Estado de resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio.

³ Conocido en medios de comunicación y el lenguaje popular: coronavirus, covid o covid-19.

1. INTRODUCCIÓN

La auditoría tuvo los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros.

Objetivos específicos:

1. Expresar una opinión sobre si los estados financieros 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 para efectos de su refrendación.
5. Emitir el 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. Realizar seguimiento a sentencias de Altas Cortes y tribunales, en donde la entidad haya adquirido compromisos y obligaciones e invertido recursos.
8. Realizar seguimiento a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas (si procede).
9. Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto recursos para la participación ciudadana, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015.
10. Atender los derechos de petición asignados relacionados con la materia de auditoría (si los hubiere).

1.1. INFORMACIÓN EXPLICATIVA PRESUPUESTAL Y CONTABLE

En lo presupuestal

El MADS hace parte del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional (Ley 489 de 1998⁴, art. 38, Ley 99 de 1993⁵, art. 2), por lo que hace parte del presupuesto general de la nación (Decreto 111 de 1996⁶, art. 3, 10) y en consecuencia, la gestión presupuestal está regulada por el estatuto presupuestal.

Además el MADS ejerce la Secretaría Técnica Fondo de Compensación Ambiental a cargo de la Oficina Asesora de Planeación, y realiza operaciones de recaudo, contabilización control, reporte y transferencia de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental (FCA), creado con la Ley 344 de 1996⁷, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 954 de 1999⁸ (Compilado en el

⁴ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

⁵ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

⁷ Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

⁸ Por el cual se reglamenta el funcionamiento y la administración del Fondo de Compensación Ambiental.

Decreto 1076 de 2015⁹) y el Reglamento Operativo dispuesto en los acuerdos 4 de 2010, 5 de 2011, 6 de 2012, 7 de 2013 y 8 de 2018, expedidos por el Comité del FCA.

El fondo es una cuenta de la Nación sin personería jurídica, adscrita al MADS y creada como instrumento financiero de redistribución de recursos entre corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible que permite apoyar los presupuestos de las corporaciones con menores niveles de generación de ingresos. Los recursos del FCA provienen de las transferencias provenientes de las corporaciones correspondientes a: 1) el 20% de los ingresos recaudados del sector eléctrico, y 2) el 10% de las restantes rentas propias con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble y los provenientes de las relaciones contractuales interadministrativas (Ley 344 de 1996, art. 24).

En lo contable

La gestión contable del MADS y la preparación, aprobación y publicación de sus estados financieros se maneja conforme a las prácticas y políticas contables dispuestas en el Régimen de Contabilidad Pública (Resolución 354 de 2007¹⁰), el Marco Normativo para Entidades de Gobierno (Resolución 533 de 2015¹¹), lo previsto en el Decreto 1068 de 2015¹² y el Manual de Políticas Contables de la entidad, adoptado mediante Resolución 0181 del 06 de febrero de 2018 e identificado con el Código: M-A-GFI-01.

1.2. RESPONSABILIDAD DE LA ENTIDAD

El MADS es responsable de la preparación y presentación de los estados financieros y cifras presupuestales, de conformidad con la normatividad aplicable y del control interno establecido por la Dirección para permitir que toda la información reportada a la CGR se encuentre libre de incorrección material debida a fraude o error.

1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La responsabilidad de la CGR es producir un informe que presente 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 la evaluación del sistema de control interno financiero y una opinión sobre la ejecución presupuestal de la vigencia auditada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR¹³ y la Guía de Auditoría Financiera¹⁴ de la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras

⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁰ UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 354 de 2007. Por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su conformación y se define el ámbito de aplicación.

¹¹ UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 533 de 2015. Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones.

¹² "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

¹³ Disponible para la consulta en: <https://www.contraloria.gov.co/guia-de-auditoria-en-el-marco-de-normas-issai/1.-principios-fundamentos-y-aspectos>

¹⁴ Disponible para la consulta en: <https://www.contraloria.gov.co/web/quest/guia-de-auditoria-en-el-marco-de-normas-issai/2.-guia-de-auditoria-financiera>

Superiores (ISSAI, por su sigla en inglés¹⁵), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés¹⁶).

Las normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética del auditor y 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 incorrecciones materiales. La auditoría incluyó la ejecución de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre las 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 en las cifras financieras y presupuestales debido a fraude o error.

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.

La CGR considera que la evidencia de auditoría obtenida es suficiente, apropiada y proporciona una base razonable para expresar la opinión contable y presupuestal, el concepto sobre el control interno financiero, sobre la refrendación de las reservas presupuestales y sobre el fenecimiento de la cuenta rendida.

2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS

2.1. OPINIÓN CON SALVEDADES

La CGR auditó el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados Integrales y el Estado de Cambios en el Patrimonio a 31 de diciembre de 2021, así como las notas explicativas de los estados financieros que incluyen un resumen de las políticas contables significativas.

La CGR evidenció que:

- Se presentó la contable número 27 correspondiente al patrimonio, respecto a una depuración de cuentas contables de ejercicios anteriores, sin el lleno de las condiciones requeridas en el numeral 28 de la sección 4.3 del capítulo VI de las Normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco normativo para entidades de gobierno¹⁷.
- Se evidenció sobreestimación en las cuentas 240101001 (Cuentas por Pagar Bienes y Servicios) por COP 330.854.387 y 240102001 (Cuentas por Pagar Proyectos de Inversión) por COP 635.235.591,14 para un total sobrestimado de COP 966.089.978,14 en el Pasivo¹⁸.

¹⁵ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹⁶ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

¹⁷ Ver Hallazgo 1 en el Anexo 1 de este informe.

¹⁸ Ver Hallazgo 2 en el Anexo 1 de este informe.

Para la CGR estas incorrecciones son materiales pero no generalizadas; sin embargo, afectan la presentación de la realidad económica de la entidad, por lo que emite una OPINIÓN CON SALVEDADES, sobre los estados financieros del MADS a 31 de diciembre de 2021.

3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la aplicación de la metodología para la evaluación del Control interno fiscal contable a diciembre 31 de 2021, en los procesos auditados, la entidad obtuvo una calificación final de 1,6 que corresponde al concepto CON DEFICIENCIAS (Figura 1), sustentada principalmente en situaciones relacionadas con:

- La aplicación de procedimientos y requisitos para el reconocimiento, clasificación y revelación de información financiera.
- La planeación contractual y la determinación y desarrollo de actividades inherentes a la supervisión de contratos.
- La actualización de la información sobre procesos judiciales en el aplicativo eKOGUI.

Figura 1. Resultados evaluación control interno financiero

| CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL | ADECUADO | CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO | MEDIO | | |
|---|-----------------------|---|-------|--|-------------|
| Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable | PARCIALMENTE ADECUADO | Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable | MEDIO | SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%) | |
| Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto | ADECUADO | Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto | MEDIO | | |
| RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%) | | 1 | | ADECUADO | |
| CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE | | | | 1,6 | 0,10 |
| CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO | | | | CON DEFICIENCIAS | |

Fuente: Matriz para la evaluación del control interno financiero (Formato 14-GAF).

4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

La evaluación presupuestal tiene como objetivo emitir una opinión sobre la planeación y ejecución presupuestal de los recursos asignados en la vigencia, para lo cual se realizaron pruebas con el fin de evaluar los procedimientos relacionados con programación, aprobación, modificación y desagregación del presupuesto, el cumplimiento de las normas y principios presupuestales y la constitución de reservas presupuestales.

4.1. OPINIÓN RAZONABLE

En opinión de la CGR, el presupuesto de la vigencia 2021 del MADS 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 LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

El MADS constituyó reservas presupuestales por valor de COP 17.744.309.713,98, de las cuales la CGR evaluó una muestra por valor total de COP 8.804.952.749 (49,62%), de las cuales se REFRENDA lo correspondiente a COP 7.742.591.673, mientras que la reserva 277821 por valor de COP 1.062.361.076 NO SE REFRENDA dado que se constituyó no por dificultades en la ejecución del contrato en razón a acontecimientos de la naturaleza, ni por la imposibilidad de ejecutar los compromisos por orden de autoridad competente, ni por ninguna otra razón que pudiera considerarse de fuerza mayor o caso fortuito, sino como respuesta a una inapropiada planeación contractual que impidió determinar que el plazo de ejecución del contrato en realidad pasaría a la vigencia siguiente¹⁹.

6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la OPINIÓN CON SALVEDADES sobre los estados financieros y la OPINIÓN RAZONABLE sobre la ejecución presupuestal, la CGR FENECE la cuenta rendida por el MADS para la vigencia fiscal 2021.

7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Como resultado de la aplicación del Formato No. 8 de la Guía de Auditoría Financiera se determinaron nueve (9) hallazgos del Plan de mejoramiento de la auditoría financiera a los estados financieros de la vigencia 2020, sobre los cuales se realizó la evaluación de la efectividad de las acciones de mejora implementadas por la entidad. Como resultado se determinó que las acciones fueron efectivas. Ver cuadro siguiente:

| Cuadro 1. Efectividad del Plan de mejoramiento | | |
|--|---|----------------|
| Cod. | Hallazgo | Evaluación CGR |
| H1 | Documentos previos | EFFECTIVO |
| H2 | Periodicidad pagos tiquetes aéreos | EFFECTIVO |
| H3D1 | Archivo contractual | EFFECTIVO |
| H4D2 | Supervisión de convenios y contratos | EFFECTIVO |
| H5D3P1 | Planeación del contrato interadministrativo 697 de 2020 | EFFECTIVO |
| H6D4 | Publicidad de la contratación - Plataforma Secop | EFFECTIVO |
| H7PAS1 | Calidad de la información manejada y reportada al órgano de control | EFFECTIVO |
| H12 | Propiedades, planta y equipo | EFFECTIVO |
| H13 | Gastos por provisiones e ingresos por recuperaciones | EFFECTIVO |

8. SEGUIMIENTO A GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

Durante la vigencia la entidad dio respuesta a un requerimiento de información de la Comisión Legal de Cuentas para la entrega de información presupuestal y contable de la vigencia 2020 y dio respuesta a un requerimiento de información realizado por la Procuraduría General de la Nación en relación con una glosa emitida a partir de un hallazgo incluido en el informe de la auditoría financiera realizada por la CGR a los estados financieros de la vigencia 2019.

¹⁹ Ver Hallazgo 6 en el Anexo 1 de este informe.

9. RECURSOS PARA LA ATENCIÓN CIUDADANA

En la vigencia 2021 se asignaron recursos por valor de COP 8.139.423.773 a través del rubro C-3208-0900-2-0-3208007-02 en atención al capítulo étnico del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, para el proyecto “Implementación de las estrategias de la política nacional de educación ambiental y participación hacia la gobernanza ambiental en Colombia”, liderado por la Subdirección de Educación y Participación, con una ejecución presupuestal del 100% a través de seis procesos contractuales:

| No. | Tipo | Contratista | Valor total |
|-------------|----------|--|---------------|
| CD 862-2021 | Convenio | Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Bajo Potedó | 47.600.000 |
| CD 861-2021 | OPS | Corporación Autónoma Regional del Magdalena | 4.700.648.273 |
| CD-549-2021 | Convenio | Consejo Regional Indígena del Huila | 2.300.000.000 |
| CD-721-2021 | Convenio | Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana | 613.175.500 |
| CD 780/2021 | Convenio | Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia | 378.000.000 |
| CD 276/2021 | Contrato | Plaza Mayor Medellín Convenciones y Exposiciones S.A. | 100.000.000 |
| Totales | | | 8.139.423.773 |

Los objetos contractuales desarrollados giraron en torno a fortalecer la gobernanza ambiental de las comunidades étnicas, la construcción y concertación de estrategias para la conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad, la participación y la educación ambiental, la gestión del riesgo y la gestión del conocimientos tradicionales y ancestrales asociados a la biodiversidad, los modos de vida y de relacionamiento con los ecosistemas.

10. SEGUIMIENTO A SENTENCIAS

La auditoría incluyó el seguimiento a la inversión realizada en 2021 para el cumplimiento de la sentencia STC4360 de 2018²⁰ en la que se declaró a la región amazónica de Colombia como sujeto de derechos, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran. Incluyó el seguimiento al Plan de mejoramiento suscrito a partir del informe de auditoría de cumplimiento “Control a la Deforestación en la Amazonía Colombiana”, publicado por la CDMA en enero de 2020.

11. ATENCIÓN DE DENUNCIAS Y PETICIONES CIUDADANAS

A esta auditoría fue incorporada la petición ciudadana con radicado 2022ER0044706 del 24 de marzo de 2022 y código SIPAR 2022-236103-82111-SE, relacionada con un contrato interadministrativo que hizo parte de la muestra seleccionada para la evaluación.

12. RESUMEN DE HALLAZGOS

Como resultado de esta auditoría se establecieron cinco hallazgos administrativos, de los cuales uno tiene presunta connotación disciplinaria [D] y otra instancia [OI] para ser comunicado a la Junta Central de Contadores para lo de su competencia.

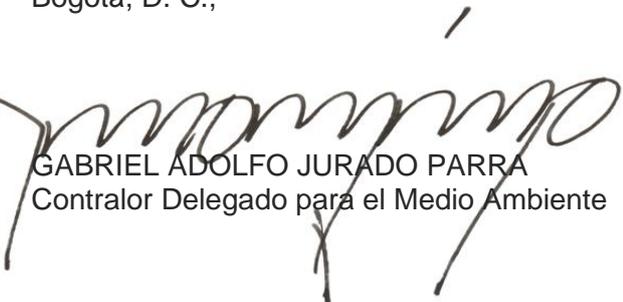
²⁰ Proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018.

13. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe elaborar y/o ajustar su plan de mejoramiento con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR que hacen parte de este informe, a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones implementadas según los procedimientos establecidos. Para efectos de la habilitación del aplicativo, por favor remitir copia del oficio de radicación del plan de mejoramiento al correo electrónico soportesireci@contraloria.gov.co.

Bogotá, D. C.,



GABRIEL ADOLFO JURADO PARRA
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial No. 22 del 27 de mayo de 2022

Revisó: Lucía Mazuera Romero, Directora de Vigilancia Fiscal

Juan Crisóstomo Blanco, Supervisor encargado

Elaboró: Equipo Auditor

ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de esta auditoría se establecieron cinco hallazgos administrativos, de los cuales uno tiene presunta connotación disciplinaria [D] y otra instancia [OI] para ser comunicado a la Junta Central de Contadores para lo de su competencia. Son los siguientes:

Hallazgo 1. [D-OI] Revelación sobre corrección de errores en periodos anteriores

Resumen:

Se evidenció que una nota contable correspondiente al Patrimonio, sobre corrección de errores de periodos anteriores, fue presentada sin el lleno de condiciones y requisitos requeridos en las Normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco normativo para entidades de gobierno.

Criterios:

- Marco Normativo para Entidades de Gobierno, incorporado mediante Resolución 533 de 2015²¹:

Normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos

Capítulo VI. normas para la presentación de estados financieros y revelaciones

4. Políticas contables, cambios en las estimaciones contables y corrección de errores

4.3. Corrección de errores

28. Cuando la entidad efectúe una corrección de errores de periodos anteriores revelará lo siguiente:

- a) la naturaleza del error de periodos anteriores;*
- b) el valor del ajuste para cada periodo anterior presentado, si es posible;*
- c) el valor del ajuste al principio del periodo anterior más antiguo sobre el que se presente información; y*
- d) una justificación de las razones por las cuales no se realizó una reexpresión retroactiva por efecto de la corrección del error.*

- Ley 734 de 2002²²:

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones,

²¹ Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones.

²² Ley vigente para el periodo auditado y los hechos relatados en el hallazgo. A partir del 29 de marzo de 2022 se encuentra derogada por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.

las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

Hechos/Condición:

Como resultado de la evaluación a los estados financieros del MADS a 31 de diciembre de 2021, se evidenció que, en la nota contable 27 correspondiente al Patrimonio, se informa que la cuenta 3109 - Resultado de ejercicios anteriores incluye registros relacionados con ajustes contables producto de una depuración de cuentas contables de ejercicios anteriores realizada en la vigencia, sin embargo, en la nota no se evidencian todas las condiciones y requisitos requeridos en el numeral 28 de la sección 4.3 del capítulo VI de las Normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco normativo para entidades de gobierno, ya que sólo menciona de manera general la depuración realizada.

Causa:

Esta situación se genera en debilidades en los controles internos establecidos para verificar las revelaciones en las notas a los estados financieros antes de su publicación, de manera que se dé cumplimiento a los requisitos establecidos en el Marco normativo para entidades de gobierno.

Efecto:

Esta situación genera afectación a las características fundamentales de la información financiera de propósito general, específicamente la que tiene que ver con la relevancia, porque no se está entregando toda la información financiera para que el usuario determine si es significativa para su propósito.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y se dará traslado a la Junta Central de Contadores para lo de su competencia.

Respuesta de la entidad:

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 4100-E2-2022-0066 del 19 de abril de 2022, remitida mediante correo electrónico.

En primer lugar presenta una relación de los comprobantes contables y los valores respectivos de los errores de vigencias anteriores que dan lugar al ajuste que se incluyó en el saldo de la cuenta 3109. En segundo lugar detalla cómo los valores incluidos en el ajuste son inmateriales y que no se afecta el Estado de Resultados Integrales del periodo. En tercer lugar señala que, por lo anterior, los estados financieros no deben ser reexpresados. Finalmente, concluye:

Por lo tanto, se solicita comedidamente a la comisión auditora considerar que el hallazgo se configura de tipo administrativo y retirar la presunta incidencia disciplinaria, en tanto, como se explicó los errores registrados son inmateriales y la norma permite su registro en el resultado del periodo en que se detectan tal como los presentamos (pág. 4).

Además informa que:

[...] describiremos en las notas a los estados contables para nuevos informes de manera total las condiciones y requisitos requeridos en el numeral 28 de la sección 4.3 del capítulo VI de las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del marco normativo para entidades de gobierno (pág. 3).

Análisis CGR:

En cuanto a los primeros tres elementos de la respuesta del MADS, una vez verificada la información remitida por la entidad, la CGR señala que la observación no cuestiona la calidad ni la pertinencia del ajuste realizado, por tanto, la observación tampoco versa sobre la materialidad de los errores incluidos en el ajuste, ni sobre la necesidad o no de reexpresar los estados financieros con ocasión del ajuste realizado.

La observación únicamente se refiere al presunto incumplimiento a lo establecido en el numeral 28 de la sección 4.3 del capítulo VI de las Normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco normativo para entidades de gobierno, que establece, que, cuando la entidad efectúe una corrección de errores de periodos anteriores se debe revelar los siguientes elementos:

- a) la naturaleza del error de periodos anteriores;
- b) el valor del ajuste para cada periodo anterior presentado, si es posible;
- c) el valor del ajuste al principio del periodo anterior más antiguo sobre el que se presente información; y
- d) una justificación de las razones por las cuales no se realizó una reexpresión retroactiva por efecto de la corrección del error.

En efecto, la nota contable 27 objeto de esta observación, en relación con la cuenta resultados de ejercicios anteriores, únicamente revela los valores para 2020, 2021 y la variación respectiva, así como la siguiente explicación:

***La cuenta Resultado de Ejercicios Anteriores:** Representa el valor del impacto en el patrimonio de las entidades por la transición al nuevo marco de regulación, por efecto de la incorporación de bienes, derechos, obligaciones, y ajustes de los activos, pasivos y reclasificación de otras partidas patrimoniales, esta cuenta incluye ajustes contables producto de la depuración de cuentas contables de ejercicios anteriores (pág. 46-47)²³.*

Es decir, en la nota contable no se revelaron, ni la naturaleza de los errores sujetos a ajuste, ni su valor por cada error por cada periodo presentado, ni el valor del ajuste al principio del periodo anterior más antiguo sobre el que se presenta la información, ni la justificación de las razones por las cuales no se realizó una reexpresión retroactiva por efecto de las correcciones de los errores, siendo estos los elementos que establece la norma contable citada.

Todas las normas contables del Marco normativo para entidades de gobierno, como lo son las Normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos, son de obligatorio cumplimiento y su finalidad es evitar afectaciones a las características fundamentales de la información financiera de propósito general, y en este caso, la relevancia de la información financiera dispuesta para los usuarios. Además, aunque la entidad establezca el compromiso de cumplir con lo previsto en la norma a futuro, esto no permite per-se desconocer el presunto incumplimiento evidenciado en la auditoría, de acuerdo con lo estipulado en la norma disciplinaria citada.

En conclusión, por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y se dará traslado a la Junta Central de Contadores para lo de su competencia.

²³ "Notas a los estados financieros. Comparativa a 31 de diciembre de 2021-2020.

Hallazgo 2. Cuentas por pagar vigencia 2021

Resumen:

Se evidenciaron sobreestimaciones en las cuentas 240101001 (Cuentas por Pagar Bienes y Servicios) y 240102001 (Cuentas por Pagar Proyectos de Inversión) para un total sobrestimado de COP 966.089.978,14 en el Pasivo, debido a debilidades de control frente al proceso de registro manual de las operaciones.

Criterios:

- Marco Normativo para Entidades de Gobierno, incorporado mediante Resolución 533 de 2015²⁴:

Normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos

Capítulo II Pasivos

3. Cuentas por Pagar

3.1. Reconocimiento

Se reconocerán como cuentas por pagar las obligaciones adquiridas por la entidad con terceros, originadas en el desarrollo de sus actividades y de las cuales se espere, a futuro, la salida de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento.

3.2. Clasificación

Las cuentas por pagar se clasificarán en la categoría de costo.

3.3. Medición inicial

Las cuentas por pagar se medirán por el valor de la transacción.

3.4. Medición posterior

Con posterioridad al reconocimiento, las cuentas por pagar se mantendrán por el valor de la transacción.

3.5. Baja en cuentas

Se dará de baja en cuentas, total o parcialmente, una cuenta por pagar cuando se extingan las obligaciones que la originaron, esto es, cuando la obligación se pague, expire o se transfiera a un tercero o cuando el acreedor renuncie a ella.

La diferencia entre el valor en libros de la cuenta por pagar que se da de baja en cuentas y la contraprestación pagada, incluyendo cualquier activo transferido diferente del efectivo o pasivo asumido, se reconocerá como ingreso o gasto en el resultado del periodo.

Cuando el acreedor renuncie al derecho de cobro o un tercero asuma la obligación de pago, la entidad aplicará la Norma de ingresos de transacciones sin contraprestación.

²⁴ Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones.

Hechos/Condición:

En la evaluación a los saldos contables de las cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2021, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- El Convenio Interadministrativo 525 de 2020 por COP 2.500.000.000 presenta a a 31 de diciembre de 2021 un saldo de COP 375.000.000, sin embargo, la auditoría evidencio que dicho convenio fue cargado a los siguientes CDP:

| Numero Documento | Fecha de Registro | Fecha de Creación | Valor Actual |
|------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| 166620 | 4-ago-2020 | 4-ago-2020 | 750.000.000 |
| 166720 | 4-ago-2020 | 4-ago-2020 | 1.000.000.000 |
| 166820 | 4-ago-2020 | 4-ago-2020 | 430.000.000 |
| 166920 | 4-ago-2020 | 4-ago-2020 | 320.000.000 |
| Total | | | 2.500.000.000 |

Además se estableció que durante la vigencia 2020 se realizó el pago de COP 1.250.000.000 y el saldo (COP 1.250.000.000) se pagó durante la vigencia 2021, por lo que esta cuenta debería estar contablemente con saldo cero (COP 0).

- La Orden de Compra 588 de 2020 por valor de COP 332.776.751,14 presenta un saldo a 31 de diciembre de 2021 por COP 260.235.591,14.

La auditoría corroboró que la orden corresponde a los siguientes registros presupuestales:

| Numero Documento | Fecha de Registro | Valor Actual |
|------------------|-------------------|----------------|
| 183020 | 19-sep-2020 | 300.176.751,14 |
| 234320 | 25-nov-2020 | 32.600.000,00 |
| Total | | 332.776.751,14 |

Además se comprobó que durante 2020 y 2021 se realizaron los siguientes pagos:

| Orden de Pago No | Fecha de Registro | Valor Actual |
|------------------|-------------------|----------------|
| 342020220 | 26-nov-2020 | 260.235.591,14 |
| 16094221 | 25-feb-2021 | 39.941.160,00 |
| 275749021 | 20-oct-2021 | 32.600.000,00 |
| Total | | 332.776.751,14 |

En consecuencia, esta cuenta debería estar en saldo cero (COP 0) y no debería existir contablemente un saldo por pagar ya que los pagos fueron realizados.

- El Contrato 666 de 2020 por COP 393.716.720 presenta un saldo a 31 de diciembre de 2021 de COP 330.854.387. Sin embargo, la auditoría evidenció que se hizo el pago total por valor de COP 393.716.720 el 10 de febrero de 2021, por lo que no debería existir un saldo contable.

En conclusión, estos tres contratos presentan una sobreestimación total por valor de COP 966.089.978,14 en los registros contables de las cuentas por pagar.

Causa:

Debilidades en los mecanismos de control interno relacionadas con el registro de obligaciones presupuestales, dado que se evidencio que manualmente se están haciendo registros por los mismos estos quedan duplicados.

Efecto:

La situación antes mencionada genera sobreestimación de la cuenta 240101001 CxP Bienes y Servicios por COP 330.854.387 y la cuenta contable 240102001 CxP Proyectos de Inversión por COP 635.235.591,14 para un total de COP 966.089.978,14 en el pasivo.

Esta situación genera sobreestimación en las cuentas 240101001 (Cuentas por Pagar Bienes y Servicios) por COP 330.854.387 y 240102001 (Cuentas por Pagar Proyectos de Inversión) por COP 635.235.591,14, para un total sobreestimado de COP 966.089.978,14 en el Pasivo.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 4000-E2-2022-0063 del 27 de abril de 2022, remitida mediante correo electrónico.

En su respuesta manifiesta:

Sobre el análisis presentado por la Comisión auditora de la CGR aceptamos la observación y realizaremos las correspondientes acciones de mejora (pág. 1).

Análisis CGR:

La respuesta de la entidad es la aceptación expresa de la situación evidenciada que representa incorrecciones materiales en el Pasivo por valor total sobreestimado de COP 966.089.978,14 y en consecuencia, inciden en el concepto sobre la opinión contable a emitir por parte de la CGR.

En segundo lugar, teniendo en cuenta las Normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco normativo para entidades de gobierno, para el reconocimiento, medicion y revelacion y preparacion de los estados financieros se deben relacionar de manera oportuna, soportadas y revisadas, todas las cuentas por pagar, sin embargo, en este caso no se cumplió con este principio, toda vez que estas presentan saldo por pagar cuando en realidad el saldo es cero (COP 0).

Finalmente, la entidad manifiesta que realizará las acciones de mejora que sean pertinentes, lo cual se expresará en el Plan de mejoramiento correspondiente.

Por lo anterior esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 3. Revisión y validación de la documentación contractual

Resumen:

Se evidenciaron debilidades de control y supervisión en cuanto a la revisión de los datos identificadores clave en la documentación generada en el proceso contractual, tanto en la suscripción como en la ejecución.

Criterios:

- Ley 80 de 1993:

Artículo 26. 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 y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

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

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

- Ley 1474 de 2011:

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.

- Ley 80 de 1993:

Artículo 1. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

PARÁGRAFO. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones

administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

ARTÍCULO 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

- Manual de Supervisión en Interventoría (MADS):

1. *Supervisión e Interventoría:* La supervisión consiste 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. (...)

2. *Objetivos de la supervisión e Interventoría:* (...) Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual del contrato vigilado para verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado. Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben ser publicados en el SECOP.

7. *Funciones de los Supervisores:*

7.2. *Funciones de contenido legal:*

- c. Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta ejecución del contrato o convenio.
- d. Revisar que el expediente electrónico o físico del contrato esté completo, sea actualizado constantemente y cumpla con la normativa aplicable.

- Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado

VI. *Funciones de los supervisores e interventores:*

Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos vigilados, dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado. (...)

D. *Vigilancia Financiera y Contable:*

- Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al contrato, incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del mismo.

V. *Responsabilidad de los Supervisores o Interventores:*

En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Hechos/Condición:

Una vez realizado el análisis del contrato interadministrativo No. 971, suscrito con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, se observaron errores en cuanto a la anotación del número del contrato, dado que se coloca un número diferente al que corresponde (723 a cambio de 791), y seguidamente, en las facturas expedidas por el contratista, se incurre en el mismo error, lo cual evidencia que se presentaron debilidades en la supervisión en cuanto a la revisión de los datos identificadores clave en la documentación generada en el proceso contractual, tanto en la suscripción como en la ejecución del contrato.

Causa:

Esta situación se genera en debilidades y denota falencias en el proceso de supervisión en cuanto a la verificación de la documentación generada en la suscripción y ejecución del contrato.

Efecto:

Esta situación genera riesgos de afectación al proceso contractual, al propiciar confusiones y falta de claridad del trámite contractual adelantado.

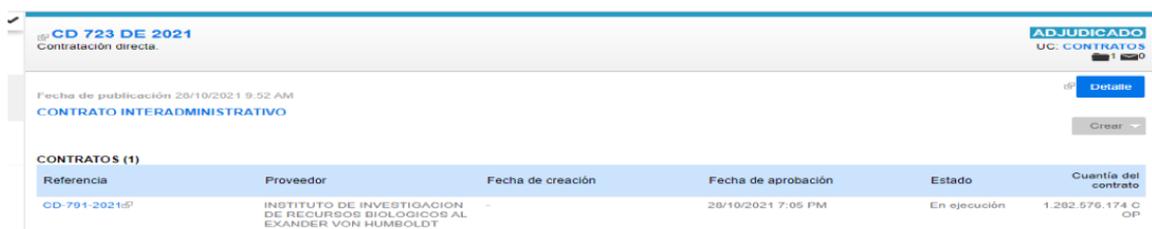
Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 4000-E2-2022-0063 del 27 de abril de 2022, remitida mediante correo electrónico.

En la respuesta la entidad manifiesta:

Una vez revisada la información soporte de los pagos del Convenio Interadministrativo No. 971 de 2021 y con base en los argumentos de la observación, manifestamos que, en efecto por parte del conveniente existió un error en el momento de tomar el número del convenio y transcribirlo en la factura, ya que, lo confundió con el número del proceso precontractual publicado en Secop – CD 723 de 2021, que dio origen al convenio CD-791-2021, como se ve en la siguiente imagen:



| Referencia | Proveedor | Fecha de creación | Fecha de aprobación | Estado | Cuantía del contrato |
|-------------|---|--------------------|---------------------|--------------|----------------------|
| CD-791-2021 | INSTITUTO DE INVESTIGACION DE RECURSOS BIOLÓGICOS AL EXANDER VON HUMBOLDT | 28/10/2021 7:05 PM | | En ejecución | 1.282.576.174 C OP |

Sin embargo, podemos además afirmar que en el proceso de pago no se afectó el proceso de ejecución contractual en tanto, el objeto, valor y partes del convenio estaban plenamente identificados y culminó de manera satisfactoria.

Por lo tanto, solicitamos que el error evidenciado y su consecuencia sea objeto de una observación de tipo administrativa.

Análisis CGR:

Para la CGR la respuesta de la entidad es una aceptación expresa de la situación evidenciada en la auditoría. En segundo lugar, se confirmó que en efecto no se presentaron afectaciones al desarrollo de la ejecución contractual, ni en la realización de los pagos, ni al deber funcional de la entidad, por lo que se retira la connotación disciplinaria con la que fue comunicada. Sin embargo, la situación evidenciada pudo haber generado la materialización de riesgos de afectación al proceso contractual y la realización de pagos, al propiciar confusiones.

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 4. Actualización del aplicativo eKOGUI

Resumen:

Se evidenció que la actualización de los registros en el aplicativo eKOGUI no se realizan oportunamente, de acuerdo con las actuaciones adelantadas, los hechos suscitados en los procesos o la información generada en los mismos, evidenciando debilidades en la supervisión para que tales registros se realicen de manera constante y rigurosa.

Criterios:

- Ley 80 de 1993:

Artículo 26. 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 y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

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

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

- Ley 1474 de 2011:

Artículo 84. Facultades y Deberes de los Supervisores y los Interventores:

La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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.

- Ley 87 de 1993:

Artículo 1. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

PARÁGRAFO. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

ARTÍCULO 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
- h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*

- **Manual de Supervisión en Interventoría (MADS):**

Funciones de los supervisores 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. Para efecto de coordinar las actividades contractuales al interior de las áreas, los supervisores deberán socializar los estudios previos, el proceso de selección del contratista y el contrato resultante de los cuales ejerzan la supervisión sean supervisores en el interior de su grupo de trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, se encuentran algunas de las actividades y funciones principales a cargo del supervisor o interventor, las cuales deberán ser tenidas en cuenta para garantizar la correcta ejecución del contrato.

- **Decreto 1069 de 2015:**

Artículo 2.2.3.4.1.2. Objetivo. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, es la herramienta para la adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a la actividad judicial y extrajudicial de la Nación, así como para monitorear y gestionar los procesos que se deriven de aquella actividad, sin perjuicio de la función constitucional y legal atribuida a la Contraloría General de la República.

El Sistema brindará mecanismos focalizados para la generación de conocimiento, la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, la generación de estrategias de defensa jurídica y el diseño de políticas para la adecuada gestión del ciclo de defensa jurídica.

(Decreto 2052 de 2014 artículo 2).

ARTÍCULO 2.2.3.4.1.3. Ámbito de aplicación. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI deberá ser utilizado y alimentado por las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico y por aquellas entidades privadas del mismo orden que administren recursos públicos. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.

Cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI [...]

(Decreto 2052 de 2014 artículo 3).

Artículo 2.2.3.4.1.8. Designación del administrador de la información reportada en Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI. Los representantes legales las entidades de que trata este capítulo, deberán asegurar el registro oportuno y la actualización permanente de información en Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, para lo cual, deberá designar como administrador del Sistema a un servidor que acredite título de abogado [...]

(Decreto 2052 de 2014 artículo 8).

ARTÍCULO 2.2.3.4.1.10. Funciones del apoderado. Son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, las siguientes:

- 1. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo.*
- 2. Validar la información de solicitudes de conciliación, procesos judiciales y trámites arbitrales a su cargo, que haya sido registrada en el Sistema por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e informar a la Agencia, dentro de los 15 días siguientes al ingreso de la información, cualquier inconsistencia para su corrección.*
- 3. Diligenciar y actualizar las fichas que serán presentadas para estudio en los comités de conciliación, de conformidad con los instructivos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expida para tal fin*
- 4. Calificar el riesgo en cada uno de los procesos judiciales a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo, de conformidad con la metodología que determine la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.*
- 5. Incorporar el valor de la provisión contable de los procesos a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo de conformidad con la metodología que se establezca para tal fin.*

PARÁGRAFO . Cuando la representación extrajudicial y judicial sea adelantada por abogados externos a la entidad, se deberán incluir como obligaciones del contrato el cumplimiento de las responsabilidades asignadas para los apoderados en el presente artículo.

(Decreto 2052 de 2014 artículo 10).

Hechos/Condición:

Como resultado de la evaluación realizada se evidenció que la actualización de los registros en el aplicativo eKOGUI no se realiza oportunamente, de acuerdo con las actuaciones adelantadas, los hechos suscitados en los procesos y la información generada en los mismos, lo cual evidencia debilidades en la supervisión para que tales registros se realicen de manera constante y rigurosa, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

| No. | Código único del proceso | Observaciones CGR |
|-----|--------------------------|--|
| 1 | 11001334306020190007900 | No se evidencia soporte documental relacionado con la última actuación procesal registrada en el aplicativo. |
| 2 | 19001333100420100046600 | El proceso lleva 12 años en curso, no se evidencia soporte documental asociado con la última actuación; las actuaciones del proceso no son registradas de manera sistemática o inmediata, dado a la vigencia del proceso las costas procesales y la cuantía de la pretensión incrementan de manera proporcional. |
| 3 | 20001233900320170060600 | No se evidencia soporte documental relacionado con la última actuación procesal registrada en el aplicativo. |
| 4 | 25000234100020120034900 | El proceso lleva 10 años en curso, se evidencia documentación del proceso y registro oportuno de las actuaciones procesales. |
| 5 | 25000234100020150092700 | No se encuentra expediente documental, se observa que el cargue de información no se realiza de manera oportuna. |
| 6 | 25000234100020160146700 | No se evidencia soporte documental relacionado con las últimas actuaciones procesales registrada en el aplicativo, se observa que actualización de información no se realiza de manera oportuna. |
| 7 | 25000234100020170068700 | No se evidencia soporte documental asociado con la última actuación registrada en el aplicativo eKOGUI y no se encuentra actualizado en proceso dado a que el sistema arroja mensaje informando que el proceso se encuentra terminado. |
| 8 | 25000234100020180034000 | La actualización no se realiza de manera oportuna una vez tenida la información, no se cuenta con evidencia documental relacionada con la última actuación registrada. |
| 10 | 27001233100020160010600 | No se encuentra actualizada la información del aplicativo respecto a la información documental aportada. |
| 11 | 27001233300020170000600 | Las actuaciones procesales no se registran una vez tenida la información, parte de la información aportada es ilegible, la última actuación no se encuentra dentro de los documentos aportados. |
| 12 | 47001233300020180008900 | El código del proceso no corresponde con el soporte documental aportado, Las actuaciones procesales no se carga oportunamente, no se observa soporte documental de la última actuación registrada en el aplicativo. |
| 13 | 52001233300020170026400 | Las actuaciones procesales no se cargan oportunamente, no se observa soporte documental de la última actuación registrada en el aplicativo. |
| 14 | 52001233300220190019500 | Las actuaciones procesales no se cargan oportunamente, no se observa soporte documental de las últimas actuaciones registradas en el aplicativo. |
| 15 | 73001233300020130002902 | Proceso que se encuentra terminado, no se observa documentación soporte de la última actuación registrada en el aplicativo, las actuaciones no son actualizadas oportunamente. |
| 16 | 76001233300020190046000 | Las actuaciones procesales no se registran oportunamente. |

Causa:

Lo anterior se origina en debilidades en la supervisión ejercida por el MADS y en los mecanismos de control interno para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los apoderados de los procesos judiciales en relación con los registros en el aplicativo eKOGUI.

Efecto:

La situación evidenciada implica, para los usuarios del sistema eKOGUI, que no haya plena certeza sobre el estado real de los procesos judiciales, porque no se cuenta con la información completa y actualizada sobre las actuaciones procesales adelantadas, los hechos suscitados en desarrollo de los procesos y la información generada en los mismos, dado el registro tardío por parte de los apoderados y las debilidades en la supervisión. En consecuencia, en los casos observados, la información reportada en el aplicativo eKOGUI no corresponde al estado actual y vigente de los procesos judiciales en contra de la entidad, situación que potencialmente podría llegar afectar la estimación de las provisiones para atender los eventuales fallos en contra.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 4000-E2-2022-0063 del 27 de abril de 2022, remitida por correo electrónico.

En su respuesta la entidad detalla la gestión realizada con el fin de obtener registros actualizados en el aplicativo eKOGUI, a partir de estrategias de la Oficina Asesora Jurídica, como revisiones aleatorias mensuales, el no pago de honorarios a contratistas cuando se evidencia desactualización del aplicativo, requerimientos generales recordando las obligaciones respecto al aplicativo y capacitaciones semestrales sobre el uso del aplicativo.

Ahora, en relación con el primer componente de la observación, sobre el proceso 25000234100020160146700, la entidad explica que no está terminado sino que se encuentra en el despacho pendiente de fallo. Para el efecto adjunto pantallazo de Sistema de Gestión Judicial SAMAI. Añade que en procesos compartidos con varias entidades puede suceder que a una o más de ellas les resultan probadas excepciones previas u otras circunstancias que se generan antes de proferir sentencia, por lo que se termina el proceso para ellas. En consecuencia, el aviso que despliega eKOGUI es una alerta para que las demás entidades verifiquen si continúan en los procesos.

En relación con el segundo componente de la observación, sobre los 16 procesos con información desactualizada, manifiesta:

Como se puede observar, la Oficina Asesora Jurídica ha venido implementando acciones de mejora para superar esta dificultad, pero admite que debe continuar trabajando para lograr que el 100% de los procesos registrados en la plataforma EKOGUI se actualicen por parte de los abogados asignados de manera oportuna y verás (sic).

Por lo anterior, acoge la observación realizada por su entidad respecto de los siguientes 16 procesos judiciales indicados, y estará presta a realizar las acciones de mejora necesarias (pág. 5).

Análisis CGR:

En relación con el primer componente de la observación, relacionado con el proceso 25000234100020160146700, una vez evaluada la información aportada por la entidad, la CGR retira este componente de la observación.

En relación con el segundo componente, sobre los 16 procesos judiciales con información desactualizada en el eKOGUI, la entidad acepta la observación realizada, por lo que su

manifestación de realizar las acciones de mejora necesarias se reflejará en el Plan de mejoramiento respectivo.

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo administrativo con los ajustes en el texto final de acuerdo con lo presentado en este análisis.

Hallazgo 5. Constitución reserva presupuestal contrato 702-2021

Resumen:

Se evidenció la constitución de una reserva presupuestal como respuesta a una inapropiada planeación contractual que afectó determinar que el plazo de ejecución del contrato en realidad pasaría a la vigencia siguiente, y no por dificultades en la ejecución del contrato en razón a acontecimientos de la naturaleza, ni por la imposibilidad de ejecutarlo por orden de autoridad competente, ni por ninguna otra razón que pudiera considerarse de fuerza mayor o caso fortuito.

Criterios:

- Constitución Política:

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

- Ley 80 de 1993²⁵:

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

Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

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

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

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

4o. 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.

²⁵ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

6o. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.

7o. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

- Decreto 1082 de 2015²⁶:

Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. (Modificado por el artículo 1 del Decreto 399 del 13 de abril de 2021).

Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

[...]

6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo [...]

El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.

- Sentencia Expediente No. 27315²⁷:

La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los dos últimamente mencionados es decir el de la transparencia y el de la economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección objetiva. 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, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.

La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato [...] Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración [...] De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva [...]

²⁶ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

²⁷ Consejo de Estado. 24 de abril de 2013.

- Sentencia Expediente No. 22464²⁸:

[...] en el texto constitucional se infieren algunos elementos de planeación en la contratación pública a partir de los artículos 29, 209, 334, 339 y 341. En este sentido, lo expuesto en el artículo 209 de la Constitución Política implica entender la planeación como un tema atinente y transversal a la administración y funciones públicas, que hace parte del contenido de cada uno de los principios allí enunciados y de manera directa se relaciona con la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

No se limita con exclusividad a la contratación pública o a las obras públicas, pero su aplicación es indispensable para el correcto ejercicio de la función administrativa; en este orden, teniendo en cuenta que la actividad contractual del Estado hace parte del ejercicio de la actividad administrativa, es esencial la aplicación de los principios constitucionales en su desarrollo, los cuales traen inmersa la planeación en cada uno de ellos.

La planeación en contratación pública está relacionada con cuatro de esos principios: i) de eficacia para que las obras contratadas se ejecuten y pongan en pleno funcionamiento; ii) de economía, visto como la forma de aprovechar al máximo los recursos disponibles; iii) celeridad, en el sentido que las obras se realicen en el tiempo justo y iv) publicidad [...]

- Radicación No. 120-2216-2006 de la PGN-PDCE-1²⁹:

[...] El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 Y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica [...]

La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos.

- Decreto 111 de 1996³⁰:

ARTICULO 23. <Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

²⁸ Consejo de Estado. 1 de febrero de 2012.

²⁹ Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal de la Procuraduría General de la Nación.

³⁰ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9o de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO. Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

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

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

- Decreto 4836 de 2011³¹:

Artículo 7°. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos.

Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso primero del presente artículo y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros quince (15) días del mes de febrero del respectivo año.

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la expiración de estas.

Artículo 8°. Autorizaciones de Vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el Confis o su delegado podrá autorizar la asunción de obligaciones que

³¹ Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia.

afecten presupuestos de vigencias futuras con el fin de adicionar los contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal.

Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación requieran ampliar el plazo de los contratos en ejecución, sin aumentar el monto del mismo y ello implique afectación de presupuestos de posteriores vigencias fiscales, podrán solicitar la sustitución de la apropiación presupuestal que respalda el compromiso, por la autorización de vigencias futuras, en este caso las apropiaciones sustituidas quedarán libres y disponibles.

La autorización para comprometer vigencias futuras procederá siempre y cuando se reúnan las condiciones para su otorgamiento.

- Ley 2159 de 2021³²:

Artículo 31º. Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre del año en que se concede la autorización caduca, salvo en los casos previstos en el inciso 2 del artículo 8º de la Ley 819 de 2003.

Cuando no fuere posible adelantar en la vigencia fiscal correspondiente los ajustes presupuestales a que se refiere el inciso 2 del artículo 8º de la Ley 819 de 2003, se requerirá de la reprogramación de los cupos anuales autorizados por parte de la autoridad que expidió la autorización inicial, con el fin de dar continuidad al proceso de selección del contratista.

- Circular externa 43 de diciembre de 2008³³:

Sin perjuicio de lo anterior, si una entidad ejecutora, del orden nacional o territorial, celebra compromisos previendo su ejecución en la vigencia correspondiente, pero por razones ajenas a su voluntad, como dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, imposibilidad de ejecutar compromisos por orden de autoridad competente etc. no lo puede hacer, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, nada impide que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal [...]

5. Requisitos para constituir reservas presupuestales.

Con fundamento en las disposiciones orgánicas presupuestales y la jurisprudencia sobre la materia debe concluirse que son requisitos necesarios para la constitución de reservas presupuestales los siguientes:

(i). La existencia de un compromiso legalmente celebrado o contraído (inciso segundo artículo 89 EOP), es decir la expedición de un acto administrativo o la celebración de un contrato que afecte en forma definitiva el presupuesto de una vigencia, lo cual supone, de una parte el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables de acuerdo con la naturaleza del compromiso, v.gr. el Estatuto de Contratación Estatal, y el cumplimiento de las normas presupuestales, en especial, la realización del respectivo registro presupuestal en los términos del artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Debe recordarse que el acto administrativo o contrato, para que realmente tenga la virtualidad de comprometer el presupuesto debe tener como objeto directo e inmediato el desarrollo del objeto de la apropiación (inciso segundo artículo 89 EOP), razón por la cual relaciones puramente instrumentales como los encargos fiduciarios o los convenios o contratos para la administración de recursos no comprometen las apropiaciones presupuestales correspondientes a los recursos entregados en administración a terceros.

(ii). El compromiso legalmente contraído para ser ejecutado en la misma vigencia en que se adquirió, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 8º de la Ley 819 de 2003, por razones imprevistas no contempladas inicialmente; no logra ser cumplido a ejecutado a 31 de Diciembre de la respectiva vigencia.

Con fundamento en las normas orgánicas presupuestales, aplicables tanto para la Nación como para las entidades territoriales, ha de entenderse que no se cumple o ejecuta el compromiso cuando el objeto de la

³² Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021.

³³ Emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre reservas presupuestales y vigencias futuras.

respectiva apropiación presupuestal no se alcanza a recibir en la misma vigencia fiscal en que se expidió el acto o se celebró el contrato o convenio que afecto definitivamente los recursos incorporados [...]

6. Utilización de vigencias futuras y no de las reservas presupuestales para la adquisición de compromisos destinados a ser ejecutados en vigencias fiscales subsiguientes.

Como se explicó previamente, aunque las reservas presupuestales existen, tanto para la Nación como para las entidades territoriales, su uso se encuentra restringido, y en manera alguna constituye un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal.

Cuando la Nación o las entidades territoriales requieran celebrar compromisos que "afecten presupuestos de vigencias futuras", o aún, sin afectar tales presupuestos subsiguientes, cuando el compromiso éste destinado a ser ejecutado o cumplido, en los términos ya explicados, en vigencias subsiguientes a la de su celebración se requiera la previa autorización al respecto, en el caso de la Nación, del CONFIS, y en el caso las entidades territoriales, de los Concejos Municipales o Distritales ó de las Asambleas Departamentales.

En los eventos en que el compromiso a celebrarse va a afectar presupuestos de vigencias futuras, en el entendido que parte o la totalidad del compromiso se va a cancelar con recursos a programarse en presupuestos de vigencia futuras a aquella en que se perfecciona, la necesidad de solicitar autorización previa del CONFIS, a nivel nacional, o de los Concejos o Asambleas, a nivel territorial, deriva directamente de la literalidad de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003, regulatoria de la materia.

Hechos/Condición:

La entidad suscribió el contrato interadministrativo 702-2021 por valor de COP 2.188.000.000 el 9 de septiembre de 2021, con un plazo de ejecución del 20 de septiembre de 2021 al 31 de diciembre de 2021³⁴.

El 28 de diciembre de 2021 se constituyó la reserva presupuestal 277821 por valor de COP 1.062.361.076, correspondiente al 48,6% del valor total del contrato, bajo la siguiente justificación:

Para acreditar el hecho de que estamos en presencia de fuerza mayor, el proveedor alegó la ocurrencia de las siguientes situaciones:

El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible realizó la entrega de los archivos documentales de competencia del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en los términos establecidos en los artículos del 31 al 38 del Decreto 3570 de 2011. No obstante, en virtud de la escisión ordenada mediante Ley 1444 de 2011 se generó una serie de documentos sin organización técnica archivística, de esta manera, no son tres los fondos sino se entregaron 4 fondos acumulados así: INDERENA, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Esta entrega surtió dos actividades específicas, una que hace referencia a la entrega física por volumen de cajas que se encontraban tanto en la bodega del AGN y las instalaciones del Ministerio, y la segunda actividad fue la clasificación por parte de los funcionarios del ministerio para realizar la entrega formal de los fondos según lo establecido en la ficha técnica que culminó el 15 de noviembre de presente año.

Por otra parte en la etapa de clasificación de los archivos entregados, se encontró libros empastados que contienen hojas de papel mantequilla y por el tiempo de conservación que inicia desde el año 1.920, razón por la cual el procesamiento para este tipo de información es dispendioso debido a que hace necesario separar las hojas del empastado con especial cuidado lo cual generó retraso en los tiempos de ordenación de esta series documentales, a su vez al revisar la documentación se encontró unidades documentales en mal estado, porque, esta estaba sujeta con cauchos los cuales rasgaron los folios, por tal razón de debió realizar unos primeros auxilios específicos relacionados con cortes a la documentación sin afectar su información, con el fin que se pueda conservar y digitalizar.

³⁴ De acuerdo con memorando remitido por la Coordinadora Grupo de Contratos a la Coordinadora Grupo de Gestión Documental del 21 de septiembre de 2021.

Para la digitalización del papel que no cumpla con 75 gramos, su digitalización es más demorada por el cuidado de no rasgar los documentos o evitar que se atasque el documento destrozándose, estas anomalías pueden generar un alto riesgo que es la pérdida de la información, esto hace que la producción no se pueda hacer masiva y por lo anterior se debe disponer de más tiempo para cumplir este servicio.

Durante el tiempo de la operación, también se han visto afectados con novedades del personal como las enfermedades comunes y el COVID 19 en el pico que presento en esta temporada, es claro que este personal es reemplazado inmediatamente y nuevamente hay que realizar capacitación la cual la curva puede durar hasta 15 días y afecta los tiempos proyectados de operación retrasando la ordenación de los expedientes.

Para el presente caso, estamos en presencia de hechos exteriores, pues no están bajo el control del proveedor ni del Ministerio; ya que en virtud de la escisión ordenada mediante la Ley 1444 de 2011 se generó una serie de documentos sin organización técnica archivística, los cuales no estaban bajo la vigilancia de las partes de presente.

Sin embargo, en la verificación al expediente contractual y particularmente a los estudios previos que sustentan el proceso de contratación, la CGR observa que desde el comienzo sólo se definieron tres fondos para la contratación del servicio de intervención y organización técnico-archivística: INDERENA, MMA, y MINAMBIENTE, correspondiente a un estimado de 801 metros lineales de documentación y 3.844.800 imágenes para digitalización e indexación (MADS, Estudios previos contrato interadministrativo, pág. 4), es decir, desde los estudios previos no hubo claridad en la definición del universo de fondos documentales a ser intervenidos, con ocasión de la escisión ordenada en la Ley 1444 de 2011:

[...] de esta manera no son tres fondos sino se entregaron 4 fondos acumulados, así:

- 1. INDERENA*
- 2. Ministerio de Medio Ambiente*
- 3. Ministerio de Ambiente Desarrollo Sostenible*
- 4. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Edured, Seguimiento a la ejecución No. 2, pág. 2)*

En segundo lugar, desde el punto de vista de la determinación de especificaciones técnicas, no se analizó ni se consideró ningún aspecto de tipo técnico y/u operativo relacionado con las causales planteadas en la justificación de la constitución de la reserva, tales como los distintos tipos y gramajes de papel presentes en los archivos, los diversos estados de conservación de los documentos, los distintos métodos y técnicas de empastado y archivado existentes en los archivos a intervenir, ni sus distintos grados de antigüedad, todos estos, aspectos que son necesarios para realizar, por un lado una apropiada determinación técnica y detallada de la necesidad a contratar, y por el otro, una apropiada planeación de la contratación, en términos de la determinación de las actividades a desarrollar para cumplir el objeto contractual así como la determinación de los tiempos necesarios para la ejecución de las actividades y el establecimiento de su plazo de ejecución.

Finalmente, tampoco se consideró en los estudios previos la coyuntura vigente con ocasión de la pandemia por COVID-19, como un factor de riesgo presente para la ejecución del contrato, por lo que no se determinaron medidas de respaldo para no afectar la ejecución del contrato frente a los riesgos particulares que pudieran presentarse.

En consecuencia, para la CGR, la reserva presupuestal fue constituida como respuesta a una inapropiada planeación contractual, no por dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, la imposibilidad de ejecutar compromisos por orden de autoridad competente u otras razones de fuerza mayor o caso fortuito.

Causa:

Deficiencias en la estructuración de los estudios previos en la determinación de especificaciones técnicas que permitieran establecer con precisión las actividades a desarrollar para satisfacer la necesidad y establecer con precisión el plazo de ejecución del contrato.

Efecto:

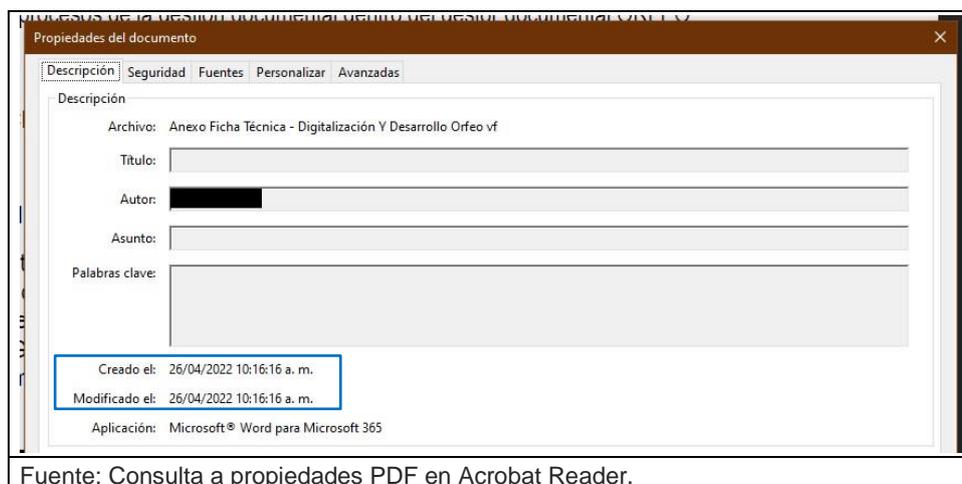
Con la anterior situación se obligó a incrementar los plazos y la modificación al contrato para prorrogar el tiempo de ejecución mediante dos otrosí, así como la constitución de una reserva presupuestal por valor de COP 1.062.361.076 que con una adecuada planeación no tuvo que haberse llegado a constituir, ya que se habría aplicado la figura de las vigencias futuras, como mecanismo regular para ejecutar recursos de más de una vigencia, y no el de reservas presupuestales y las consecuentes prórrogas al plazo contractual.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 4000-E2-2022-0063 del 27 de abril de 2022, remitida mediante correo electrónico.

Como soporte remitió un archivo en formato PDF con nombre: “Anexo Ficha Técnica – Digitalización y Desarrollo Orfeo vf.pdf”, que corresponde a un documento titulado “Ficha técnica proceso de alistamiento, digitalización y desarrollo sistema de gestión documental”³⁵. El documento es citado como el anexo técnico que acompañó la elaboración de los estudios previos y que en su momento no fue remitido a la auditoría como parte del expediente del contrato. Sin embargo, en el documento de estudios previos no hay menciones a este anexo técnico y el documento en sí no cuenta con elementos de identificación, de estructura y de presentación que permitan corroborar que en efecto acompañó la elaboración de los estudios previos. Finalmente, en la consulta a sus propiedades la fecha de creación no correspondería al periodo de la etapa precontractual (segundo semestre de 2020). No obstante, bajo el principio de la buena fe el documento remitido se tomó en cuenta para este análisis.



³⁵ Archivo con nombre: “Anexo Ficha Técnica – Digitalización y Desarrollo Orfeo vf.pdf”

En cuanto al primer componente de la observación, la entidad realiza un análisis detallado sobre el proceso de determinación y entrega de los fondos documentales por parte del MADS al contratista, para concluir que corresponden a:

1. *INDERENA*
2. *Ministerio de Medio Ambiente*
3. *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (inmerso en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).*
4. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (pág. 13).*

A continuación explica que el fondo documental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial está inmerso en el fondo documental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En relación el segundo componente de la observación, sobre la determinación de especificaciones técnicas para estimar el plazo de ejecución del contrato, la entidad refiere, por un lado, que en el anexo técnico a los estudios previos sí se hace referencia a este tipo consideraciones, y por el otro, que aspectos como los diversos estados de conservación y variedad de gramajes de papel no se podían conocer con anterioridad, ya que los archivos:

[...] no tienen ningún tipo de intervención o clasificación archivística que permitiera hacer un análisis de las cantidades de los diferentes soportes para ser expuesta en la ficha técnica, situación que solo debía ser revelada en la fase de intervención (pág. 13).

Análisis CGR:

Frente al primer componente de la observación, la CGR encuentra que lo afirmado por la entidad no desvirtúa el hecho de que se entregaron cuatro fondos documentales y no tres, como había sido previsto en la etapa precontractual, ya que, desde el punto de vista del marco conceptual y metodológico del Archivo General de la Nación -AGN- sobre fondos acumulados, en modo alguno puede considerarse que el fondo acumulado del MAVDT está inmerso, o hace parte de la documentación del MADS, justamente por ser periodos de vida institucional distintos, tal como se establece en el Manual de Organización de Fondos Acumulados del Archivo General de la Nación (2004):

2.1 FONDOS ACUMULADOS Definición. Los fondos acumulados son documentos reunidos por una entidad en el transcurso de su vida institucional sin un criterio archivístico determinado de organización y de conservación.

[...]

2.2 ¿CÓMO IDENTIFICAR LOS FONDOS ACUMULADOS EN UNA INSTITUCIÓN?

Cuando la entidad no está en proceso de liquidación, supresión ni fusión debe tenerse en cuenta la última reestructuración con el fin de tomar esta fecha como punto límite entre las Tablas de Retención Documental (TRD) y las Tablas de Valoración Documental (TVD). Es decir, desde la última reestructuración hasta la fecha de hoy se elaborarán unas TRD que se aplicarán en ese mismo período puesto que la documentación producida por la entidad reflejará las diferentes actividades y servicios prestados durante la última etapa de vida institucional.

Igualmente, la documentación generada durante el período comprendido entre la creación de la entidad o de la empresa hasta la fecha de la última reestructuración corresponde al concepto de fondos acumulados (pág. 13).

Al respecto, aunque en el documento de estudios previos la entidad hace referencia a las definiciones del AGN, concluye que para el proceso contractual sólo hay tres fondos:

Teniendo en cuenta lo antenormente expuesto, el Ministerio requiere realizar la contratación del servicio de intervención y organización técnico- archivística de los documentos definidos en los instrumentos archivísticos como de conservación total para los fondos INDERENA, MMA y Minambiente, como una primera fase, correspondientes a 801 metros lineales de documentación; así mismo, esta documentación posteriormente requiere ser digitalizada e indexada en la fase dos, para lo cual se tiene un cálculo total de 3'844.800 imágenes (pág. 4).

Es decir, desde los estudios previos no hubo claridad en la definición del universo de fondos documentales a ser intervenidos, lo cual se evidencia en los informes del contratista y que a la postre aparece en la justificación de la constitución de la reserva presupuetal. Por ejemplo, en el informe de diciembre de 2021 (titulado “Seguimiento a la ejecución No. 2”), el contratista manifestó:

[...] de esta manera no son tres fondos sino se entregaron 4 fondos acumulados, así:

- 1. INDERENA.*
- 2. Ministerio de Medio Ambiente.*
- 3. Ministerio de Ambiente Desarrollo Sostenible.*
- 4. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (pág. 2).*

En consecuencia, este componente de la observación se valida como parte del hallazgo.

En relación con el segundo componente de la observación, ante lo manifestado por la entidad la CGR encuentra que, en el documento remitido como el anexo técnico que acompañó la elaboración de los estudios previos, la única mención a este tipo de aspectos se da en los siguientes términos:

ESPECIFICACIONES TECNICAS

[...]

- El MADS cuenta con un 98% de su documentación en formato papel Bond tamaño carta u oficio, el 2% restante corresponde a grandes formatos en los cuales se identifican planos (pág. 16).*

Es decir, únicamente se hizo mención sobre una distribución porcentual de los distintos formatos presentes en los archivos a intervenir, aunque sin enunciar la fuente de los datos, ni cómo se llegó a determinarlos, situación que se replica en la oferta presentada por el contratista en los mismos términos (pág. 61).

Precisamente, al retomar la justificación para la constitución de la reserva presupuestal, se observa que el formato (tamaño) no se encuentra entre los aspectos que generaron demoras en la ejecución del contrato:

Por otra parte en la etapa de clasificación de los archivos entregados, se encontró libros empastados que contienen hojas de papel mantequilla y por el tiempo de conservación que inicia desde el año 1.920, razón por la cual el procesamiento para este tipo de información es dispendioso debido a que hace necesario separar las hojas del empastado con especial cuidado lo cual generó retraso en los tiempos de ordenación de esta series documentales, a su vez al revisar la documentación se encontró unidades documentales en mal estado, porque, esta estaba sujeta con cauchos los cuales rasgaron los folios, por tal razón de debió realizar unos primeros auxilios específicos relacionados con cortes a la documentación sin afectar su información, con el fin que se pueda conservar y digitalizar.

Para la digitalización del papel que no cumpla con 75 gramos, su digitalización es más demorada por el cuidado de no rasgar los documentos o evitar que se atasque el documento destrozándose, estas anomalías pueden generar un alto riesgo que es la pérdida de la información, esto hace que la producción no se pueda hacer masiva y por lo anterior se debe disponer de más tiempo para cumplir este servicio.

En consecuencia, de acuerdo a los criterios citados, para el caso concreto este tipo de variables deberion ser valoradas en la etapa precontractual, teniendo su relevancia desde el punto de vista técnico y operativo. Además, a lo largo de toda la documentación remitida a la auditoría se menciona que la Tabla de Retención Documental se encuentra convalidada y que la Tabla de Valoración Documental está en proceso de convalidación por parte del AGN para los diversos fondos documentales, es decir, que ya hubo un trabajo previo en la entidad en relación con este tipo de archivos en el cual seguramente se debió identificar este tipo de aspectos, teniendo en cuenta el Manual de Organización de Fondos Acumulados del Archivo General de la Nación (AGN, 2014) que establece:

La labor de organización de los fondos acumulados requiere por lo menos de tres momentos: el establecimiento del nivel de organización de la documentación y la reconstrucción de la historia institucional, la elaboración de un Plan Archivístico Integral y la ejecución de dicho plan enmarcado en las normas y principios archivísticos.

El establecimiento del nivel de organización se logra mediante la elaboración de un diagnóstico, para lo cual se dispone de un formato que permite la recolección progresiva de datos sobre la administración, estado de conservación y nivel de organización de la documentación. El conocimiento previo de estos aspectos facilita la labor de organización tanto en la etapa de planificación del trabajo como en la etapa de ejecución del mismo (pág. 14-15).

[...]

El diagnóstico integral involucra aspectos generales del archivo de la entidad tales como el nombre del archivo, su ubicación geográfica, fecha de creación, ubicación en la estructura organizacional; datos sobre la planta física donde funciona el archivo: áreas de depósito dentro y fuera del edificio, condiciones ambientales, tipos y materiales, el mobiliario; estado de conservación de la documentación: tipos de deterioro; almacenamiento: unidades de conservación (carpetas, A-Z, legajos, tomos libros, paquetes, costales, entre otros); estado o nivel de organización documental: instrumentos de recuperación de la información (inventarios, relaciones, libros de control y de registro, entre otros), tipos de soportes, fechas extremas, volumen documental. Del estado de todos estos aspectos es importante dejar registro visual o sonoro (pág. 15).

Por lo anterior, este componente de la observación se valida como parte del hallazgo.

Frente al tercer componente de la observación, sobre no considerar en los estudios previos la coyuntura vigente con ocasión de la pandemia por COVID-19 como un factor de riesgo presente para la ejecución del contrato, por lo que no se determinaron medidas de respaldo para no afectar la ejecución del contrato frente a los riesgos particulares que pudieran presentarse, la entidad no se manifestó, por lo que este componente de la observación se valida como parte del hallazgo.

Al respecto, se resalta que, como parte de los criterios para seleccionar la oferta más favorable, la entidad valoró:

6. CRITERIOS PARA SELECCIONAR LA OFERTA MÁS FAVORABLE

[...] Adicionalmente EDURED allegó a la entidad los siguientes valores agregados sin costo adicional para la entidad los cuales son beneficiados para el proyecto:

[...]

4. Entrega de bienes y servicios adicionales: EDURED entregará como valor agregado un 10% adicional en la realización de actividades, 80 metros lineales adicionales en la intervención y 384.480 imágenes digitalizadas extra.

5. Plazo expedito para la realización de las actividades: El proveedor se compromete a ejecutar el 100% de las actividades en menos de 3 meses. Para este fin se comprometió a allegar más personal y que dicho personal trabaje en dos turnos de trabajo así: 6 am-2 pm y 2 pm-10 pm de lunes a sábado.

*6. **Instalaciones adicionales:** En caso de requerirse y con el fin de culminar de manera más ágil y en menor tiempo las actividades contempladas, EDURED está en capacidad de aportar una Bodega en las instalaciones del proveedor en el centro empresarial Portos Sabana 80, kilómetro 1.5 vía mosquera.*

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

ANEXO 2. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

| Nombre hallazgo | A | F | D | P | OI | IP | PAS |
|--|---|---|---|---|----|----|-----|
| Hallazgo 1. [D-OI] Revelación sobre corrección de errores en periodos anteriores | 1 | | 1 | | 1 | | |
| Hallazgo 2. Cuentas por pagar vigencia 2021 | 2 | | | | | | |
| Hallazgo 3. Revisión y validación de la documentación contractual | 3 | | | | | | |
| Hallazgo 4. Actualización del aplicativo eKOGUI | 4 | | | | | | |
| Hallazgo 5. Constitución reserva presupuestal contrato 702-2021 | 5 | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| Total | 5 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |

ESTADO DE RESULTADOS INTEGRALES

| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | | | |
|---|------|-------------------------|--------------------------|
| ESTADO DE RESULTADOS INTEGRALES | | | |
| COMPARATIVO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 - 2020 | | | |
| (Cifras expresadas en pesos) | | | |
| | NOTA | Periodo 2021 | Periodo 2020 |
| COD INGRESOS OPERACIONALES (1) | 28 | 513.510.877.293 | 247.258.585.047 |
| 41 Ingresos fiscales | | 74.708.923.622 | 61.794.597.065 |
| 44 Transferencias y Subvenciones | | 185.928.238.131 | 1.902.904.901 |
| 47 Operaciones Interinstitucionales | | 252.873.715.540 | 183.561.083.081 |
| GASTOS OPERACIONALES (2) | 29 | 532.565.704.758 | 456.221.287.310 |
| 51 De administración y Operación | | 99.104.754.276 | 85.910.652.303 |
| 53 Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones | | 238.766.616.697 | 261.230.393.035 |
| 54 Transferencias y Subvenciones | | 85.897.118.671 | 65.638.869.977 |
| 55 Gastos público social | | 32.902.133.909 | 4.843.656.366 |
| 57 Operaciones Interinstitucionales | | 75.895.081.205 | 38.597.715.629 |
| EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (3) | | (19.054.827.465) | (208.962.702.263) |
| OTROS INGRESOS (4) | 28 | 2.093.312.859 | 81.745.224.744 |
| 48 Otros ingresos | | 2.093.312.859 | 81.745.224.744 |
| SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (5) * | | - | - |
| OTROS GASTOS (6) | | 65.028.189 | 3.883.125 |
| 58 Otros gastos | 29 | 65.028.189 | 3.883.125 |
| EXCEDENTE ó (DÉFICIT) NO OPERACIONAL (7) | | 2.028.284.670 | 81.741.341.619 |
| EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (8) | | (17.026.542.795) | (127.221.360.644) |

| | | |
|---|---|---|
|  CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible |  TALMA ELVIRA FURNIELES GALVAN Subdirectora Administrativa y Financiera |  GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO Contador Público TP 21583 T |
|---|---|---|

ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO

| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2021 (Cifras expresadas en pesos) | |
|---|-------------------|
| SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2020 | -508.663.566.570 |
| VARIACIONES PATRIMONIALES | 359.323.982.698 |
| SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2021 | -867.987.549.268 |
| DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2) | |
| INCREMENTOS: | 110.194.817.849 |
| DISMINUCIONES: | (469.518.800.547) |
| PARTIDAS SIN MOVIMIENTO | |
| <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible </div> <div style="text-align: center;">  TALMA ELVIRA FURNIELES GALVAN Subdirectora Administrativa y Financiera </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO Contador Público TP 21583 T </div> | |

ANEXO 4. MATRIZ SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO AUD. CONTROL A DEFORESTACIÓN

| Hallazgo | Acción de mejora | Actividades/Descripción | Fecha terminación | Estado | Reporte SIRECI | Seguimiento |
|----------|--|---|-------------------|--------------|--------------------|--------------|
| H2D2 | Identificar y adoptar el mecanismo de gestión y control pertinente para coordinar el ejercicio de las funciones del SNF, en el marco de las funciones de las entidades que conforman el SINA y otras entidades y de la implementación del PNDF. | A partir de un trabajo interinstitucional, identificar y adoptar un mecanismo que permita coordinar las acciones que realizan las entidades que prestan el Servicio Nacional Forestal en el marco de sus funciones legales. | 30-dic-21 | Finalizada | 2021 - II semestre | Cumplida. |
| H3 | Proponer al DNP una actualización al CONPES 3934 de 2018 para articularlo al Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a ajustar, dar alcance y desarrollar las acciones formuladas en el Conpes. | A partir de la evaluación del Plan de Acción y Seguimiento del CONPES y del marco normativo generado en la Ley 1955 de 2019 y demás normas aplicables, se evaluarán las medidas previstas, y se propondrán los ajustes que se requieran. | 31-dic-21 | Finalizada | 2021 - II semestre | Cumplida. |
| H4 | Actualización del Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas, y revisión de la estrategia financiera para su implementación. | En el marco de la mesa de apoyo al plan nacional de restauración, y según resulte de la información de los resultados alcanzados en la Fase I del PNR, se actualizará el PNR y se revisará a estrategia financiera para su implementación. | 30-dic-22 | En términos. | Pendiente | En términos. |
| H5 | Adoptar un mecanismo que permita armonizar e integrar las estrategias, resultados, indicadores y seguimiento de los proyectos de cooperación internacional, con las metas que tenga fijadas el Ministerio de Ambiente en los planes, programas y políticas nacionales. | Se adoptará un mecanismo que considere estrategias, resultados e indicadores, a través del cual se realizará seguimiento a los proyectos financiados con recursos de cooperación internacional, con respecto a las metas fijadas al Ministerio en planes, programas y políticas nacionales. A este mecanismo se incorporarán los proyectos de cooperación vigentes y los que se realicen en adelante. | 31-dic-21 | Finalizada | 2021 - II semestre | Cumplida. |
| H6D3 | Presentar una propuesta normativa para actualizar lo relacionado con las subcuentas del FONAM en el Decreto 1076 de 2015 y para revisar la estrategia de asignación de recursos en el FONAM para la región de la Amazonia. | En el marco de la propuesta normativa que se encuentra en la agenda normativa de la entidad, se actualizará la sección relativa a las cuentas del FONAM. Igualmente se revisará la estrategia de asignación de recursos para la Amazonia en el y FONAM. | 31-dic-20 | Finalizada | 2020 - II semestre | Cumplida. |

| Hallazgo | Acción de mejora | Actividades/Descripción | Fecha terminación | Estado | Reporte SIRECI | Seguimiento |
|-----------|--|--|-------------------|--------------|--------------------|-------------|
| H7 | Estructuración de estrategia de financiación a largo plazo para la gestión en el control de la deforestación en el bioma Amazónico. | En coordinación con el Ministerio de Hacienda y el DNP, se estructurará una estrategia de financiación a largo plazo considerando variables como la disponibilidad y fuente de recursos, para la gestión en el control de la deforestación en la Amazonia colombiana. | 30-abr-22 | En términos. | Pendiente | En términos |
| H8D4 | Solicitar a la ANT un reporte sobre procesos de titulación en la ZRF Amazonia, que incluya coordenadas, entre otra información relevante y que permita identificar y evitar posibles situaciones de titulación sin sustracción como las informadas por la CGR. | Se remitirá a la ANT una solicitud para que reporte al MADS los procesos de titulación en la ZRF Amazonia y proporcione información a la entidad en relación con lo comunicado por la CGR sobre predios titulados sin haber realizado el trámite previo de sustracción. | 20-may-20 | Finalizada | 2020 - I semestre | Cumplida. |
| H9D5 | Presentar una iniciativa normativa para emitir lineamientos en relación con la gestión de ecosistemas compartidos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993. | Se presentará una iniciativa normativa para emitir lineamientos relativos a la gestión de ecosistemas compartidos. Lo anterior en el marco de lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993. | 30-dic-22 | En términos. | Pendiente | En términos |
| H10D6PAS1 | Revisar y adoptar medidas correctivas en relación con la implementación de los lineamientos institucionales de gestión documental en el archivo de gestión de la dependencia. | Diagnosticar y recomendar intervenciones de gestión, de acuerdo con la política de gestión documental del Ministerio de Ambiente. Se revisarán los procedimientos internos para responder requerimientos de información de entes de control y demás entidades en ejercicio de sus funciones. | 30-dic-20 | Finalizada | 2020 - II semestre | Cumplida. |
| H12D8 | Generar un proceso interno dentro del sistema de gestión de calidad que oriente el ejercicio de las secretarías técnicas designadas a las dependencias del MADS en las instancias de coordinación interinstitucional. | Procedimiento interno para el ejercicio de secretarías técnicas. | 31-dic-20 | Finalizada | 2020 - II semestre | Cumplida. |
| H15 | Generar los lineamientos para articular la gestión y el fortalecimiento de las autoridades ambientales de la región Amazonia en materia de deforestación y hacerle seguimiento. | Documento con los lineamientos de armonización de actividades en materias de deforestación que deben implementar las autoridades ambientales con jurisdicción en la Amazonia, para generar consensos sobre sus intervenciones, necesidades de fortalecimiento y medición de resultados. | 31-dic-20 | Finalizada | 2020 - II semestre | Cumplida. |
| H15 | Socializar los lineamientos a corporaciones de la Amazonía para gestión armónica en materia de deforestación. | Realizar un taller con los Directores y equipos técnicos de las autoridades ambientales para la inclusión de los lineamientos en el Plan de Acción. | 30-abr-20 | Finalizada | 2020 - I semestre | Cumplida. |

| Hallazgo | Acción de mejora | Actividades/Descripción | Fecha terminación | Estado | Reporte SIRECI | Seguimiento |
|----------|---|--|-------------------|--------------|--------------------|--------------|
| H15 | Seguimiento a la incorporación de los lineamientos en el Plan de Acción. | Los delegados del ministerio en el consejo directivo de las autoridades ambientales de la amazonia verificaran al momento de aprobación del Plan de Acción Cuatrienal 2020-2023 la inclusión de los lineamientos expedidos por el Ministerio. | 31-dic-20 | Finalizada | 2020 - II semestre | Cumplida. |
| H16D10 | Informes de seguimiento a la implementación del Plan de Acción presentado en agosto de 2018 para dar cumplimiento a la STC 4360. | Se presentarán informes de seguimiento al Plan de Acción presentado en agosto de 2018 (MADS, SINA), para reflejar las acciones que se ejecutan en territorio en el marco de dicho Plan. | 30-nov-21 | Finalizada | 2021 - II semestre | Cumplida. |
| H16D10 | Plan de Acción actualizado de conformidad con lo ordenado por la SCT 4360 (Orden 1) y las directrices emitidas durante audiencias de seguimiento. | De manera conjunta con la Presidencia de la República y el MADR, se implementará una hoja de ruta para la formulación del Plan de Acción actualizado, en coordinación con el SINA, las entidades del orden nacional y las entidades territoriales, y con la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general. | 31-dic-22 | En términos. | Pendiente | En términos |
| H17D11 | Finalizar la construcción del PIVAC de manera participativa de acuerdo con lo ordenado en la STC 4360 (Orden 2). | De manera conjunta con la Presidencia de la República y el MADR, se implementará una hoja de ruta para la construcción del PIVAC de manera participativa con enfoque intergeneracional y étnico, con las comunidades que habitan la Amazonia colombiana, esto es, comunidades indígenas, afro, campesinos, así como niños, niñas, adolescentes y jóvenes y la población interesada en general. | 30-dic-22 | En términos | Pendiente | En términos. |
| H18 | Realizar acciones (talleres, capacitación y acompañamiento) para la implementación efectiva de RENARE y sus reportes en relación con los proyectos REDD+. | Realizar acciones (talleres, capacitación y acompañamiento) para la implementación efectiva de RENARE y sus reportes en relación con los proyectos REDD+. | 31-dic-21 | Finalizada | 2021 - II semestre | Cumplida. |