

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN INTEGRAL DE PÁRAMOS EN COLOMBIA EN
CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1930 DE 2018**

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS

2018-2022

**CGR-CDMA No. 035
Diciembre de 2022**

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN INTEGRAL DE PÁRAMOS EN COLOMBIA EN
CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1930 DE 2018

Contralor General de la República Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralora Delegada para
el Medio Ambiente Ada América Millares Escamilla

Directora de Vigilancia Fiscal Lucía Mazuera Romero

Supervisora encargada Ivonne Yaneth Guerrero Celis

Líder de auditoría Ivonne Yaneth Guerrero Celis

Auditores María Idalid Fontecha Meneses
Guiovanna Marcela Jácome Claro
Kelly Yanel Santana Aguas
Nicolás Fabricio Rodríguez López

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	13
2.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	14
2.1.1 Objetivo General	14
2.1.2 Objetivos Específicos	14
2.2. FUENTES DE CRITERIO	16
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	24
2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO	25
2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	25
2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	27
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS	27
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO	27
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	28
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	28
3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	29
3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	33
HALLAZGO No. 1. COORDINACIÓN Y GESTIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, FRENTE AL MANEJO DE PÁRAMOS EN COLOMBIA - Con presunta incidencia Disciplinaria. (D1)	33
HALLAZGO No. 2. CUMPLIMIENTO COMPROMISO DEL PND POLÍTICA PÚBLICA PÁRAMOS – Con presunta incidencia Disciplinaria (D2)	49
3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	56
HALLAZGO 3. GESTORES DE PÁRAMOS - Con presunta incidencia Disciplinaria (D3)	56
3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	65
3.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	72
3.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6	73
3.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7	73
ANEXO 1. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS	78

1. HECHOS RELEVANTES

REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 1930 DE 2018

La facultad reglamentaria de la Ley 1930 de 2018, es responsabilidad del gobierno nacional, en este caso particular a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para lo cual contaba con un plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la misma¹, para su ejecución, a través de la cual se pretende dar cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para su correcta aplicación.

A fecha de la presente auditoría, se evidencia que la Ley en mención, no ha sido reglamentada por el MADS, hecho que afecta la función de delimitar el alcance y de orientar la forma de cómo se deben cumplir las obligaciones establecidas².

Del seguimiento realizado a la aplicación de la norma, se observa que la Ley contempla y establece obligaciones, tanto para el mismo Ministerio como para las Corporaciones Autónomas Regionales, así como para otras entidades como Ministerio de Agricultura, Oficinas de instrumentos públicos, IGAC, DANE, entre otras, pero no contempla plazos perentorios, tal como se muestra a continuación:

- El párrafo del Artículo 8: Saneamiento Predial, las Oficinas de Instrumentos Públicos correspondientes deberán realizar la inscripción de los polígonos de los páramos delimitados en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria para los fines pertinentes
- Artículo 10. De las actividades agropecuarias y mineras, el Ministerio de Agricultura y el MADS, deben establecer lineamientos para las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles, también sin definir una fecha determinada como tampoco la definición de alto o bajo impacto.
- Artículo 23: Crear la subcuenta específica para la conservación de páramos en el Fondo Nacional Ambiental, adicional al hecho de no establecer un tiempo para su aplicación, este artículo fue modificado por la Ley 1955 de 2019- PND
- Artículo 27: Le asignan a la autoridad ambiental la responsabilidad de definir la capacidad de carga para el ecoturismo, sin establecer una fecha específica.

1 Ley 1930 del 27 de julio de 2018 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia"

2 Artículo 30. *Atribuciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y para la conservación de los páramos en Colombia, expedirá las normas requeridas para el efecto.

Artículo 31. *Facultad reglamentaria.* El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.

DELIMITACIÓN PÁRAMOS – ESTADO ACTUAL SENTENCIAS

A la fecha se encuentran delimitados 32 complejos de páramos de los 37 existentes en el país, se han presentado varias acciones legales que derogaron resoluciones de delimitación de cuatro complejos de páramos por falta de participación y reconocimiento de derechos de los habitantes de los páramos (Santurbán - Berlín, Almorzadero, Pisba, Cruz Verde –Sumapaz). Siendo Santurbán el primer páramo delimitado en 2014, fue uno de los que por acción de los tribunales se derogó la resolución de delimitación No.2090 de 2014.

*(...) El Ministerio desde el año 2018 viene dando cumplimiento a las Sentencias y Fallos ordenados por despachos judiciales para la nueva delimitación participativa del páramo Jurisdicciones -Santurbán -Berlín (Sentencia T-361 de 2017 proferida por la Corte Constitucional), la delimitación participativa del páramo Almorzadero (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga), la delimitación participativa del páramo de Pisba (Tribunal Administrativo de Boyacá) y la delimitación participativa del páramo Cruz Verde Sumapaz (Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Distrito de Bogotá-Sección Cuarta)...(...). **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.***

Es de anotar que los mencionados despachos judiciales han retomado las órdenes contenidas en la Sentencia T-361 de 2017 para fundamentar dichos procesos participativos de delimitación en los páramos.

De esta forma, los procesos que se llevaron a cabo fueron siete (7) fases y como mínimo dialogar y concertar sobre seis (6) temas ineludibles, a saber:

Fases del proceso participativo de delimitación (numeral 19.2)

1. **Convocatoria.** *El procedimiento de delimitación de páramos debe iniciar con una convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad en general para que ésta participe. Ese llamamiento debe realizarse por diferentes medios de comunicación, y desarrollarse en colaboración con la administración de nivel departamental y local. El Ministerio ha considerado que el desarrollo de esta fase debe ser transversal a todo el proceso.*
2. **Información.** *Establecida con el fin de que las personas puedan acudir a los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos. El Ministerio ha considerado que el desarrollo de esta fase debe ser transversal a todo el proceso.*
3. **Consulta e Iniciativa.** *Corresponde con el procedimiento donde los participantes emiten su opinión, juicio o análisis sobre el asunto de debate, y formulan opciones, así como alternativas de la delimitación del páramo.*

4. **Concertación.** Se trata de un proceso de diálogo deliberativo que debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público.
5. **Observaciones al Proyecto de Acto Administrativo.** Una vez el Min. Ambiente elabore la decisión con base en los insumos recogidos en las fases anteriores, se establecerá un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones, directamente o por medio de sus representantes, contra el proyecto de resolución que delimita el páramo en cuestión. La cartera ministerial analizará dichos juicios y emitirá una determinación final.
6. **Expedición de la Resolución.** Al momento de proferir la resolución que delimite un páramo, el Min. Ambiente deberá tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo deberá evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y se justificó su apartamiento. Será esta resolución la que finalmente reemplace el acto administrativo de delimitación en cada caso.
7. **Implementación de los acuerdos que se logren dentro del proceso de participación.** Las autoridades tienen la obligación de construir espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos. Además, estos escenarios deben garantizarse en la verificación del cumplimiento de los consensos estipulados en las etapas previas. (...) (**Ministerio de Ambiente**)

Por otro lado, Según la Sentencia T-361 de 2017 los procesos participativos de delimitación y los actos administrativos por los cuales se adopten las nuevas delimitaciones deberán desarrollarse teniendo en cuenta de manera ineludible las siguientes seis temáticas:

1. **Área del páramo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá emitir una nueva resolución para delimitar los páramos que se encuentran en proceso de delimitación y nueva delimitación.
2. **Lineamientos del Programa de Reconversión y/o Sustitución.** Para la creación del programa de reconversión y sustitución de labores prohibidas en el cual deben participar el Ministerio de Minas y Energía, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tanto en la fase de formulación como en la de ejecución; se deberán delinear los lineamientos para dicho programa.
3. **Sistema de Fiscalización.** En coordinación con las autoridades locales y regionales, el Minambiente deberá crear un sistema de fiscalización de gestión de la resolución. En particular, se discutirá sobre el control de las actividades prohibidas en las zonas de páramo.

4. **Parámetros de protección del Recurso Hídrico.** Se deberá incluir en la resolución los parámetros de protección de las fuentes hídricas que se encuentran en la estrella fluvial de Santurbán. Lo anterior, debido a que la gestión de los páramos comprende la regulación de los afluentes, debido a la importancia de ese ecosistema para producción del líquido.
5. **Instancia de Coordinación.** En la resolución de delimitación el Ministerio de Ambiente creará una instancia de coordinación permanente entre autoridades públicas y asociaciones que poseen intereses convergentes en la administración de los recursos del nicho enunciado.
6. **Modelo de Financiación.** Se dispondrá a configurar un modelo de financiación que facilite la articulación de aportes y obtención de recursos que provengan de diferentes agentes públicos y/o privados con el objeto de lograr la sostenibilidad económica de la gestión ambiental del páramo (...). (Ministerio de Ambiente)

Tabla No. 1
PROCESO DE DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS CON PROCESOS PARTICIPATIVOS DE DELIMITACIÓN

PÁRAMO	CAR's	RESOLUCION DE DELIMITACIÓN	ESTADO DE DELIMITACIÓN SEGÚN CAR's	ESTADO DE DELIMITACIÓN SEGÚN MADS
SANTURBÁN-BERLÍN	CORPONOR CDMB CAS	Resolución No. 2090 de diciembre 19 de 2014 - Sentencia T-361 de 2017 proferida por Corte Constitucional re - delimitación	Sin Avance, no hay delimitación - Para las comunidades de la zona, se encuentra en fase de información	En fase de concertación. (Fase IV del proceso participativo de delimitación).
PISBA	COPORORINOQUIA CORPOBOYACA	Resolución 1501 del 06 de agosto 2018, se suspendió -dicho procedimiento en atención al fallo de tutela del 29 de junio del 2018, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama	La re - delimitación del páramo de Pisba se encuentra en fase de concertación y está en cabeza del MADS y en diferentes espacios participativos	En fase de consulta e iniciativa (Fase III del proceso participativo de delimitación).
ALMORZADERO	CAS CORPONOR CDMB CORPORINOQUÍA	Resolución No. 152 de enero 31 de 2018. Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga. El 03 de septiembre de 2019 la Sala Civil y de Familia del Tribunal decidió en segunda instancia, anular el acto administrativo por medio del cual se delimitó el Páramo del Almorzadero Sentencia T-361 de 2017	En proceso para una nueva delimitación en cumplimiento del fallo, en fase de convocatoria.	En fase de Información (Fase II del proceso participativo de delimitación).
CRUZ VERDE - SUMAPAZ	CORPORINOQUIA CORPOCHIVOR CAR PNN CORPOGUAVIO	Resolución No. 1434 de Julio 14 de 2017 -Juzgado Cuarenta de Administrativo de Oralidad del Distrito de Bogotá - Sección Cuarta	Actualmente atraviesa una situación de carácter legal, debido a una acción de tutela 110013337040-2019-00257-00. interpuesta por la comunidad la cual dejó sin efectos la	En fase de Información (Fase III del proceso participativo de delimitación).

	CORMACARENA CAM SDA		Resolución 1434 de 2017 del MADS, hasta tanto no se realice una delimitación con participación de los habitantes de páramo. Se encuentra en proceso de redelimitación por parte del Ministerio, el cual se encuentra realizando un trabajo participativo con las comunidades	
--	---------------------------	--	--	--

Fuente: Tabla realizada por la CGR. Información suministrada por las Corporaciones a la información solicitada por esta entidad.

El presente cuadro se elaboró con base en la información remitida por las CAR's y por el MADS, y de esta manera se observa que cuatro (4) complejos de Páramo se encuentran en proceso de nueva delimitación participativa, dando cumplimiento a las Sentencias y Fallos ordenados por despachos judiciales: **Santurbán -Berlín** (Sentencia T-361 de 2017 proferida por la Corte Constitucional – 5 años); **Almorzadero** (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga - 03 de septiembre de 2019 – 3 años); **Pisba** (Tribunal Administrativo de Boyacá - 03 de septiembre de 2019 – 3 años) y **Cruz Verde - Sumapaz** (Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Distrito de Bogotá-Sección Cuarta – 14 de julio de 2017 – 5 años), por lo tanto, solo hasta que se cuente con la nueva delimitación en firme para estos páramos, las Autoridades Ambientales correspondientes podrán empezar a elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los mismos.

Es importante cumplir con los fallos y sentencias de manera eficiente y oportuna, puesto que no se está llevando a cabo la protección especial que deben tener estas zonas de páramo en su conservación y sostenibilidad, poniendo en riesgo estos importantes ecosistemas. Al verificar el tiempo transcurrido desde el pronunciamiento de las diferentes sentencias para la nueva delimitación con la participación comunitaria, se observa que, en algunos casos, han transcurrido más de 5 años para cada proceso y el resultado es considerablemente bajo.

Como se muestra en el cuadro, el proceso más adelantado es el correspondiente al Páramo **SANTURBÁN-BERLÍN**, que se encuentra en fase de concertación o fase IV del proceso participativo de delimitación en relación con los tiempos en los que se profiere la sentencia T-361 de 2017 por Corte Constitucional, el cual sigue sin concluir y sin emitir acto administrativo.

Por último, es importante mencionar, que el Páramo Tatamá, a pesar de no ser objeto de la Ley 1930 de 2018, por encontrarse en su totalidad bajo la jurisdicción de Parques Nacionales Naturales de Colombia, también se encuentra sin delimitar.

Páramo	Jurisdicción	Área (H)	Estado de Delimitación
Tatamá	PNN	51.900	No es objeto de la Ley 1930 de 2018

Fuente: Tabla realizada por la CGR. Información suministrada por las Corporaciones a la información solicitada por esta entidad.

TEMA ECONÓMICO

Con ocasión del artículo 23 de la Ley 1930 de 2018, se establece la creación de una subcuenta especial para Páramos en el fondo Nacional Ambiental – FONAM, orientada a la realización de inversión ambiental en actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos³.

De acuerdo con el artículo 24 de la misma Ley, dicha subcuenta se alimenta con el 3% de las transferencias que el sector eléctrico debe realizar, en el marco del artículo 45 de la Ley 99 de 1993.

Posteriormente, en el artículo 11 de la Ley 1955 de 2019 PND 2018-2022, se determinó que dichos recursos se constituyen como rentas propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, por lo que no ingresan al Fondo Nacional Ambiental, a su vez, esta misma Ley, estableció que los recursos destinados a la preservación restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos ingresarían y se manejarían por la subcuenta para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales del FONAM.

Ahora bien, el artículo 35 de la Ley 2169 de 2021, Ley de Acción Climática, estableció que los recursos provenientes del impuesto nacional del carbono serán operados, para las vigencias fiscales 2023 en adelante, el 50% para el manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos, especialmente páramos y el 50% restante para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS.

A continuación, se presenta la secuencia normativa, desde la vigencia de la Ley 1930 de 27 de julio de 2018, donde se involucran asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos:

³ La cual, posteriormente, queda sin recursos, debido a la modificación de este artículo a través del artículo 11 de la Ley 1955 de 2019 PND 2018-2022, donde se estableció que el manejo de los recursos destinados a la conservación de los páramos, constituyen rentas propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, por lo tanto, no ingresarán al Fondo Nacional Ambiental.

TABLA No. 2
SECUENCIA NORMATIVA PÁRAMOS

LEY 1930 DE 2018 (julio 27)	LEY 1955 DE 2019 (mayo 25)	LEY 2155 DE 2021 (septiembre 14)	LEY 2159 DE 2021 (noviembre 12)	LEY 2169 DE 2021 (diciembre 22)
<p>ARTÍCULO 23. Subcuenta de páramos. Créase la subcuenta específica para la conservación de páramos en el Fondo Nacional Ambiental, orientada a la realización de inversión ambiental en actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos.</p> <p>ARTÍCULO 26 Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así: El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al "fondo Colombia en Paz (FCP)" de que trata el artículo 10 del Decreto-ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El 25% se destinará al manejo de la erosión costera, el 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.</p>	<p>ARTÍCULO 11. RECURSOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS PÁRAMOS. Los recursos de que tratan los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, modificados por la Ley 1930 de 2018, que le correspondan a las CAR'S y a los municipios y, que sean destinados a la conservación de los páramos, constituyen rentas propias de estas autoridades por lo que no ingresarán al - FONAM. Los recursos que le correspondan a PNN ingresarán a la subcuenta para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales del FONAM. En todo caso los recursos de los que trata este artículo se destinarán exclusivamente a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos.</p> <p>ARTÍCULO 10. De los recursos provenientes del impuesto al carbono, concretamente del rubro "Colombia en Paz", se destinará el 15% exclusivo para la conservación de los bosques de la región de la Amazonia; toda vez que esta región contiene la mayor extensión de bosques a nivel nacional, constituyendo al territorio como un centro de desarrollo económico y ambiental sostenible para el país, por la biodiversidad que alberga. Con su preservación coadyuva en forma positiva a revertir el desequilibrio ecológico que existe actualmente por el impacto de las actividades humanas sobre el entorno</p>	<p>ARTÍCULO 59. Ver modificaciones a este artículo directamente en la Ley 1819 de 2016.</p> <p>Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, Destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono. Por el término de un (1) año, el 100% del recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al sector medioambiental para asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación.</p> <p>El 15% se destinará en partes iguales a las corporaciones de desarrollo sostenible con jurisdicción en la Amazonia (Amazonas, Caquetá, Putumayo (Corpoamazonia) Guainía, Guaviare y Vaupés (CDA)) y en el Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena).</p>	<p>ARTÍCULO 122. El recaudo de que trata el artículo 59 de la Ley 2155 de 2021, durante la vigencia fiscal de 2022, se distribuirá así:</p> <p>El 85% se destinará al sector medio ambiental para asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación.</p> <p>El 15% se destinará en partes iguales a las corporaciones de desarrollo sostenible con jurisdicción en la Amazonia (Amazonas, Caquetá, Putumayo (Corpoamazonia) Guainía, Guaviare y Vaupés (CDA)) y en el Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena).</p>	<p>ARTÍCULO 35. Deróguese el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019, y modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>1. El 50% para el manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos, a través de programas de reforestación</p> <p>2. El 50% para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS. Para tal efecto, los recursos serán transferidos y administrados por el Fondo Colombia en Paz (FCP)" de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017.</p>

Basados en la información remitida por las Corporaciones Autónomas Regionales, de los recursos destinados exclusivamente a las actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimientos de los páramos, sobre

el impuesto nacional del carbono, tasa de uso de agua, recursos propios, recursos de transferencia del sector eléctrico establecidos en el artículo 11 de la Ley 1955 de 2019, se evidencia que el 63.16% de las diecinueve (19) corporaciones que enviaron respuesta a la CGR, tienen proyectos en alguno de estos conceptos.

TABLA No. 3
PROYECTOS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

Relacionar los recursos destinados para la conservación de los páramos, destinados exclusivamente a las actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimientos de los páramos, artículo 11 de la Ley 1955 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad."	Impuesto nacional al carbono				Tasa de uso de agua					Recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales					Recursos por transferencias del sector eléctrico					Total
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	
CORANTIOQUIA					3	7	5								5	6	7			33
CORMACAREVA					\$ 1.250	\$ 138	\$ 236			1	2			1	\$ 73	\$ 198	\$ 225			\$ 2.119
CARDER										1	1	1	1	1						5
CAS																				7
CORPOCALDAS										2		3	2		\$ 3	1				11
CORPOQUÍJIRA					1	1				2	2	3	2	2	2	2	3	2	2	24
CORPONARIÑO					\$ 259	\$ 49				\$ 991	\$ 1.548	\$ 1.186	\$ 947	\$ 1.258	\$ 673	\$ 1.062	\$ 388	\$ 687	\$ 310	\$ 9.258
CORPONOR													1							1
CRC																				308
CRQ																				\$ 152
CVC					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3				12
CORPOBOYACA					\$ 10		\$ 20	\$ 77	\$ 163	\$ 61	\$ 181	\$ 22	\$ 86	\$ 46	\$ 45					\$ 710
CODECHOCO																				1
CORPAMAG																				\$ 60
CORPOCHIVOR																				1
CORTOLIMA																				5
CORPOAMAZONIA																				5
CAR																				5
CORPOORINOQUIA																				5
CORPOCESAR																				5
CORPOLURABA																				5
Total x Año	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 543	\$ 1.440	\$ 158	\$ 313	\$ 163	\$ 3.739	\$ 2.440	\$ 1.624	\$ 1.674	\$ 1.832	\$ 2.451	\$ 2.028	\$ 1.741	\$ 6.674	\$ 4.332	141
Total x Concepto	\$ 0				\$ 2.616					\$ 11.208					\$ 17.227					\$ 31.051
Total Proyectos					25					25					51					141

Fuente: (Elaboración según Información Corporaciones Autónomas Regionales)

Las respuestas de las Corporaciones Autónomas Regionales sobre los proyectos de inversión presentados, aprobados o en ejecución ante el FONAM que tienen incidencia en temas de protección de páramos, de las 19 corporaciones que enviaron respuesta el 15.79% (3 corporaciones) han presentado proyectos ante FONAM durante la vigencia 2018-2022, estas tres corporaciones son: CORPONOR, CORPOCALDAS y CORPOBOYACA, de las cuales a CORPONOR no fueron considerados por falta de recursos en el FONAM, de CORPOCALDAS, presenta en

estado de presentado: 1 proyecto; en estado de aprobado sin recursos: 1 proyecto; y en estado de presentado en revisión: 1 proyecto, de CORPOBOYACA ha presentado 1 proyecto.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

87111

Bogotá D.C.

Doctora
MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS
Ciudad

Respetada señora Ministra:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre el “Seguimiento a la gestión integral de páramos en Colombia en cumplimiento de la Ley 1930 de 2018”, en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el seguimiento a la gestión integral de páramos en Colombia en cumplimiento de la Ley 1930 de 2018, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI⁴), desarrolladas

⁴ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁵) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales que cuenten en su jurisdicción con Páramos y el Instituto Alexander Von Humboldt.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

La auditoría se adelantó en la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con sede en Bogotá D. C. El período auditado tuvo como fecha de corte junio de 2022 y abarcó el período comprendido entre diciembre de 2018 y junio de 2022.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

2.1.1 Objetivo General

Seguimiento a la gestión integral de páramos en Colombia en cumplimiento de la Ley 1930 de 2018

2.1.2 Objetivos Específicos

- Objetivo específico 1.

⁵ INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Comprobar el estado actual de la delimitación de los páramos en Colombia conforme a la Ley 1930 de 2018.

- Objetivo específico 2.

Verificar los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- para la elaboración, adopción e implementación de los Planes de Manejo Ambiental de los páramos por parte de las Autoridades Ambientales Regionales y comprobar la aplicación de dichos lineamientos.

- Objetivo específico 3.

Verificar la reglamentación de la figura de organización y funcionamiento de los gestores de páramos.

- Objetivo específico 4.

Verificar la asignación de los recursos destinados para las actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimientos de los páramos conforme a la jurisdicción de cada una de las entidades competentes territoriales y nacionales. (Plan Nacional de Desarrollo – PND, Planes de Desarrollo Territorial - PDT, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCAS) y las inversiones necesarias para la ejecución de actividades de páramos. Adicionalmente, verificar la creación de la subcuenta específica para la conservación de páramos del FONAM.

- Objetivo específico 5.

Verificar el cumplimiento del diseño e implementación de los sistemas de monitoreo para realizar el seguimiento a la biodiversidad, los servicios ecosistémicos derivados, y la gestión realizada, por parte del MADS, conforme a lo establecido la Ley 1930 de 2018.

- Objetivo específico 6.

Atender los Derechos de Petición asignados, relacionados con la materia de auditoría, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución. (Si los hubiere).

- Objetivo específico 7.

Evaluar la efectividad del Plan de Mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, relacionado con la materia auditada.

2.2. FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

Funciones Misionales

Fuentes	Criterios
Constitución Política	<p>Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.</p> <p>Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</p> <p>Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p>Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 267 modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 referente al control fiscal fundado en la eficiencia, la economía, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.</p>
Decreto Ley 2811 de 1974 ⁶	Código nacional de los recursos naturales renovables RNR y no renovables y de protección al medio ambiente. El ambiente es patrimonio común, el estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo. Regula el manejo de los RNR, la defensa del ambiente y sus elementos.
Ley 99 de 1993 ⁷	<p>ARTÍCULO 1o. Principios Generales Ambientales. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. 3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

⁶ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

⁷ 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.

Fuentes	Criterios
	<p>4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.</p> <p>(...)</p> <p>ARTÍCULO 31. Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.</p>
Ley 489 de 1998 ⁸	<p>"ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.</p> <p>PARAGRAFO. <u>Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.</u> (Subrayado fuera de texto).</p>
Ley 87 de 1993 ⁹	<p>Artículo 2o. Objetivos del Sistema de Control Interno [...]</p> <p>t) 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;</p> <p>[...]</p> <p>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.</p>
Decreto 3570 de 2011	<p>ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.</p> <p>El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.</p> <p>Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a</p>

⁸ 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.

⁹ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.

Fuentes	Criterios
	<p>garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.</p> <p>ARTÍCULO 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones: (1, 2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19)</p>
Ley 734 de 2002	Por la cual se expide el Código Disciplinario Único"; Artículo 33, Derechos y Artículo 34, Deberes.
Ley 1952 de 2019	Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario".
Decreto Ley 403 de 2020	<p>Artículo 125. Objeto de la responsabilidad fiscal.</p> <p>Artículo 126: Daño Patrimonial al Estado. "Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo".</p> <p>Artículo 127: Caducidad y Prescripción de la Acción Fiscal.</p>

Normas Aplicables a la Gestión de Páramos

Fuentes	Criterios
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. (todos los artículos)
Ley 1930 de 2018	Por Medio De La Cual Se Dictan Disposiciones Para La Gestión Integral De Los Páramos En Colombia. (todos los artículos).
Decreto 1076 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Resolución 1468 de 2021	Por la cual se establecen los lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramo delimitados por este Ministerio. (todos los artículos)

Fuentes	Criterios
Resolución 1294 de 2021	Por el cual se establecen los lineamientos de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos y se adoptan otras disposiciones. (todos los artículos)
Resolución 886 de 2018	Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias y se toman otras determinaciones. (todos los artículos)

Normas en materia financiera

Fuentes	Criterios
Resolución 533 de 2015	ARTÍCULO 1°. Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.
Ley 1955 de 2019 ¹⁰	ARTÍCULO 11. RECURSOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS PÁRAMOS. Los recursos de que tratan los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, modificados por la Ley 1930 de 2018, que le correspondan a las Corporaciones Autónomas Regionales y a los municipios y, que sean destinados a la conservación de los páramos, constituyen rentas propias de estas autoridades por lo que no ingresarán al Fondo Nacional Ambiental – FONAM.
Decreto – Ley 111 de 1996 ¹¹	Decreto Ley 111 completo y especialmente estos artículos: <p>Artículo 6°. Sistema Presupuestal. Está constituido por un plan financiero, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación (Ley 38 de 1989, art. 3°, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 5°).</p> <p>Artículo 7°. El Plan financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluir las en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatible con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria (Ley 38 de 1989, art. 4°, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 5°).</p> <p>Artículo 8°. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38 de 1989, art.5°, Ley 179 de 1994, art. 2°).</p>

¹⁰ Ley 1955 de 2019. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

¹¹ Decreto – Ley 111 de 1996. 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.

Normas en materia contractual

Fuentes	Criterios
Ley 80 de 1993 ¹²	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículos 1 al 22, disposiciones generales. Artículos 23 a 31, principios de la contratación estatal. Artículos 32 a 43, contrato estatal. Artículo 44 a 49, nulidad de los contratos. Artículos 50 a 59, responsabilidad contractual. Artículos 60 a 61, liquidación de los contratos. Artículos 77, normatividad aplicable en las actuaciones administrativas. (...)
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.
Decreto 092 de 2017	Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.
Ley 1150 de 2007	Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
Ley 1882 de 2018	Y demás normas concordantes, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.
Manuales de contratación, supervisión, resoluciones, normas presupuestales, contables y demás normas relevantes aplicables al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	

Instrumentos para La Evaluación y Seguimiento Ambiental de Proyectos

Fuentes	Criterios
Resolución 1552 de 2005 ¹³	<p>ARTÍCULO 1o. Adoptar los manuales de evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos, que se anexan a la presente resolución y hacen parte integral de la misma.</p> <p>ARTÍCULO 2o. Los manuales que por este acto administrativo se adoptan, son un instrumento de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental, por parte de las autoridades ambientales competentes, para la evaluación y seguimiento de los proyectos que requieren licencia ambiental y/o establecimiento de planes de manejo ambiental.</p> <p>ARTÍCULO 3o. El procedimiento para dar aplicación por parte de las autoridades ambientales a los manuales de evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos, que se adoptan mediante esta resolución, es el siguiente: [...]</p> <p>ARTÍCULO 4o. Las autoridades ambientales deben solicitar a los usuarios de licencias ambientales o planes de manejo ambiental, la presentación de los Informes de Cumplimiento Ambiental, ICA, conforme a lo requerido en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos.</p>

¹² Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Dispone las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales

¹³ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Por la cual se adoptan los manuales para evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos y se toman otras determinaciones.

Fuentes	Criterios
Resolución 188 de 2013 ¹⁴	ARTÍCULO 1o. Actualizar el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos, adoptado mediante la Resolución número 1552 del 20 de octubre de 2005, en lo concerniente a los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA), con el fin de adoptar el Modelo de Almacenamiento Geográfico (Geodatabase).

Antecedentes normativos

Fuentes	Criterios
Ley 1450 de 2011	<p>Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.</p> <p>ARTÍCULO 202. Delimitación de Ecosistemas de Páramos y Humedales. Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.</p>
Decreto 2372 de 2010	<p>Por el cual se reglamente el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.</p>
Ley 1753 de 2015	<p>"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".</p> <p>ARTÍCULO 173. Protección y delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos. (...)</p> <p>Parágrafo 3º. Dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (...)</p>

¹⁴ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Por la cual se actualiza el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos adoptado mediante Resolución número 1552 del 20 de octubre de 2005.

Sancionatorio Ambiental

Fuentes	Criterios
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. ¹⁵
Ley 1333 de 2009	Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
Resolución 415 de 2010	Por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA-
Resolución 2086 de 2010	Por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1o del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones.
Ley 1564 de 2012	Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
Decreto 3678 del 04 de octubre de 2010	<p>Artículo 1°. "Objeto y ámbito de aplicación. El presente decreto tiene por objeto señalar los criterios generales que deberán tener en cuenta las autoridades ambientales para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009".</p> <p>Artículo 2°. "Tipos de sanción. Las autoridades ambientales podrán imponer alguna o algunas de las siguientes sanciones de acuerdo con las características del infractor, el tipo de infracción y la gravedad de la misma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. 2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio. 3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro. 4. Demolición de obra a costa del infractor. 5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. 6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres. 7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

¹⁵ - Modificada por la Ley 2220 de 2022, 'por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 52.081 de 30 de junio de 2022. Rige a partir del 30 de diciembre de 2022.

- Modificada por la Ley 2195 de 2022, 'por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022.

- Modificada por la Ley 2080 de 2021, 'por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción', publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021.

- Consultar el Decreto Legislativo 806 de 2020, 'por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica', publicado en el Diario Oficial No. 51.335 de 4 de junio de 2020.

- Consultar el Decreto Legislativo 564 de 2020, 'por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica', publicado en el Diario Oficial No. 51.286 de 15 de abril de 2020.

- Consultar Decreto Legislativo 491 de 2020, 'por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica', publicado en el Diario Oficial No. 51.270 de 28 de marzo 2020.

- Modificada por el Decreto Ley 403 de 2020, 'por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal', publicado en el Diario Oficial No. 51.258 de 16 de marzo 2020.

- Modificada por la Ley 1755 de 2015, 'por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo', publicada en el Diario Oficial No. 49.559 de 30 de junio de 2015.

- Modificada por la Ley 1564 de 2012, publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, 'Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.'

Fuentes	Criterios
	<p>Parágrafo 1°. El trabajo comunitario sólo podrá reemplazar la multa cuando, a juicio de la autoridad ambiental, la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite, pero podrá ser complementaria en todos los demás casos.</p> <p>Parágrafo 2°. La imposición de las sanciones no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar. Igualmente, la autoridad ambiental podrá exigirle al presunto infractor, durante el trámite del proceso sancionatorio, que tramite las licencias, permisos, concesiones y/o autorizaciones ambientales requeridos para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales, cuando a ello hubiera lugar y sin que ello implique que su otorgamiento lo exima de responsabilidad.</p> <p>Parágrafo 3°. En cada proceso sancionatorio, la autoridad ambiental competente, únicamente podrá imponer una sanción principal, y si es del caso, hasta dos sanciones accesorias”.</p>

Sentencias Relacionadas con la Materia Auditar

Fuentes	Criterios
Sentencia T-361 de 2017	La Sala considera que la demanda dirigida contra la Resolución 2090 de 2014 es procedente, dado que observa varias de las excepciones de la regla de improcedibilidad de acciones de tutela contra actos administrativos abstractos, a saber: i) el asunto objeto de debate es de naturaleza constitucional, en la medida en que se discute sobre el alcance y aplicación del derecho fundamental de la participación ambiental en la delimitación de los ecosistemas paramunos, hecho que supone la ausencia de idoneidad del medio de control de nulidad simple para proteger ese principio en su dimensión subjetiva; ii) la aplicación del acto cuestionado posiblemente se encuentra vulnerando los derechos fundamentales de la participación, del debido proceso, de petición y de acceso a la información de los petentes; iii) la resolución atacada tiene la probabilidad de causar un perjuicio irremediable a los derechos de los actores; y iv) el asunto involucra un conflicto social que amerita la intervención y ponderación del juez constitucional.
Sentencia T-035 de 2016	Ante la vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas de páramo, el Estado tiene a su cargo la obligación de brindar una protección más amplia y especial, dirigida específicamente a preservar este tipo de ecosistema. Lo anterior no sólo porque es un tipo de bioma que no es común en el mundo, sino también debido a los importantes servicios ambientales que presta, sumado al hecho que en la actualidad es un ecosistema sometido a intervenciones negativas o disturbios que afectan su pervivencia.
Decreto 1732 de 2020	Por el cual se designa al representante legal de los derechos del Complejo de Páramos Las Hermosas, en cumplimiento de la sentencia del 12 de noviembre de 2020 proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, dentro del proceso de acción de Tutela 20200009700.

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Tabla No. 4
ALCANCE DE LA AUDITORÍA

No.	OBJETIVO	DESCRIPCIÓN
1.	Reglamentaciones adelantadas	<p>Se realizará revisión de la reglamentación expedida en cumplimiento de la Ley 1930 de 2018, para verificar su contenido y oportunidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolución 1294 de 2021. Lineamientos actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles. - Resolución 1468 de 2021. Lineamientos ambientales cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las actividades mineras (sustitución y reconversión o reubicación laboral). - Resolución 0249 de 2022. Lineamientos para orientar el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias.
2.	Avances y aportes adicionales a la reglamentación	Verificar los avances en el proyecto de resolución para reglamentar la figura de organización y funcionamiento de los gestores de páramos.
3.	Lineamientos para la elaboración, adopción e implementación de los PMA de los Páramos	Verificar los avances de la aplicación de las directrices contenidas en la Resolución No. 886 de 2018 y la Ley 1930 de 2018, para la formulación participativa de los PMA en el área de la jurisdicción que las autoridades ambientales regionales disponen.
4.	Mecanismos para estimular la asociatividad entre los habitantes tradicionales de páramos	Verificar los mecanismos diseñados por el MADS para que las comunidades puedan resultar beneficiadas de los planes, programas y proyectos que se formulen en el marco de la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.
5.	Reglamentación y manejo de los recursos de la subcuenta específica para la conservación de páramos en el Fondo Nacional Ambiental - FONAM	Verificar el cumplimiento de la aplicación de la reglamentación establecida mediante el decreto 644 del 2021 "por el cual se sustituyen los artículos 2.2.9.1.4 y 2.2.9.1., se adiciona un párrafo al artículo 2.2.9.1.3 y se adiciona el artículo 2.2.9.2.1.8.A. del Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la financiación y destinación de recursos para la gestión integral de los páramos de Colombia."
6.	Saneamiento predial de los páramos	Verificar los avances en la definición de criterios y la elaboración de la metodología de valoración ambiental para los avalúos de bienes ubicados en las áreas de páramos delimitadas.
7.	Asistencia técnica	Verificar el cumplimiento de las actividades de promoción orientadas a estimular el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la innovación en las actividades económicas en los páramos, en el marco de la sustitución y reconversión de actividades.
8.	Censos de los habitantes tradicionales de páramos	Verificar la implementación de la estrategia de gestores de páramos, basados en la caracterización poblacional del informe técnico formulado por el DANE para áreas de páramo, a partir de los resultados del censo nacional de población y vivienda
9.	Seguimiento y monitoreo	Verificar los avances de la estrategia de monitoreo de alta montaña y biodiversidad, que con el apoyo de IDEAM y IAvH se ha venido fortaleciendo.

Para el desarrollo de la auditoría y con el fin de dar cumplimiento a los objetivos planteados, se seleccionaron los criterios a ser evaluados en relación con la Ley 1930 del 2018 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia", a través de los cuales se verificará el cumplimiento por parte del MADS de esta Ley.

De igual forma, se evaluará la gestión interinstitucional frente al desarrollo de los lineamientos, programas, planes y proyectos enfocados a las actividades de implementación y tiempos establecidos en la Ley 1930 de 2018.

Se dará trámite a los Derechos de Petición relacionados con el desarrollo de la Ley 1930 de que se alleguen al proceso auditor en la fase de ejecución hasta el 2 de noviembre de 2022, fecha en la que habrá transcurrido esta fase.

Se evaluarán los hallazgos formulados en el último Plan de Mejoramiento con corte a 1 de noviembre de 2022, relacionados con el cumplimiento de Ley 1930 de 2018.

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el desarrollo de la auditoría se presentó demora en las respuestas entregadas por parte del MADS a las solicitudes de información de la CGR, las cuales debieron ser reiteradas en varias ocasiones, retrasando el desarrollo y ejecución de los procedimientos.

2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Se evaluó y calificó el diseño y la efectividad del control fiscal interno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, por cada uno de los cinco componentes: ambiente de control, evaluación del riesgo, sistemas de información y comunicación, procedimientos y actividades de control, supervisión y monitoreo, en lo relacionado con el seguimiento a la gestión integral de páramos en Colombia en cumplimiento de la Ley 1930 de 2018, teniendo en cuenta las normas y procedimientos aplicados por el ministerio, durante el periodo comprendido entre el 2018 y junio de 2022.

Esta evaluación y calificación se obtuvo bajo los siguientes tres parámetros: diseño de los controles; componentes de control, y efectividad.

La calificación total del control interno institucional por componentes, arrojó un resultado de 0.155 correspondiente al rango de “Adecuado”, con un Riesgo combinado y un Riesgo de Fraude promedio, “Bajo”.

La calificación total del diseño y efectividad, dio como resultado “Parcialmente Adecuado”, con valor de 1.522.

El resultado de la calificación final de control interno fue de 1,677, que corresponde al rango de “Con deficiencias”, sustentado en debilidades en los controles implementados por la entidad, los cuales no son lo suficientemente efectivos para

eliminar o mitigar los riesgos para los cuales fueron diseñados, tal como se evidenció durante el proceso auditor, en los siguientes hechos:

- Incumplimiento a la acción de formular una política pública para la intervención integral de los complejos de páramo, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
- Deficiencias en la coordinación y gestión el MADS, frente al manejo de páramos en Colombia.
- Incumplimiento en la formulación de los planes de manejos ambientales por parte de las CAR’S, conforme a los lineamientos establecidos por el MADS.
- Incumplimiento del artículo 16 de la Ley 1930 de 2018, respecto al diseño de los lineamientos relacionado con los Gestores de Páramos

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		6	2,333333333			
B. Evaluación del riesgo		3	1			
C. Sistemas de información y comunicación		4	2			
D. Procedimientos y actividades de control		5	1,4			
E. Supervisión y monitoreo		3	1			
Puntaje total por componentes			2			
Ponderación			10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,155			
			Adecuado			
Riesgo combinado promedio			BAJO			
Riesgo de fraude promedio			BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		9,000	9,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		9,000	17,000	1,889	70%	1,322
Calificación total del diseño y efectividad					1,522	Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno					1,677	Con deficiencias

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Efficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato Evaluación Control Fiscal Interno CGR

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Conclusión con Reserva – Incumplimiento Material

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la Contraloría General de la República considera que, salvo en lo referente a los hallazgos identificados, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada “*Seguimiento a la gestión integral de páramos en Colombia en cumplimiento de la Ley 1930 de 2018*”, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

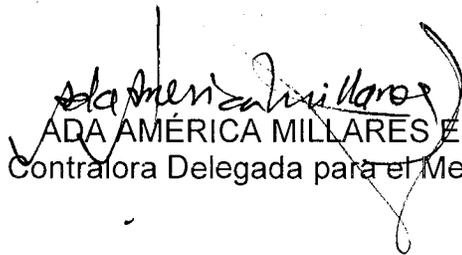
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó tres (3) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, 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 Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Bogotá, D. C., 13 DIC 2022



ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité Técnico Sectorial No. 54 del 2 de diciembre de 2022
Revisó: Lucía Mazuera Romero - Directora de Vigilancia Fiscal
Ivonne Yaneth Guerrero Celis - Supervisora
Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

3.1.1. Resultados de seguimiento a resultados de auditorías anteriores

En desarrollo del ejercicio auditor que se llevó a cabo en el MADS para las vigencias 2018 a primer semestre 2022, se evaluó la efectividad de las acciones desarrolladas por la entidad y plasmadas en su plan de mejoramiento sobre los hallazgos originados en las auditorías de cumplimiento - Delimitación de Páramos - Vigencia 2016 y Delimitación del Páramo de Santurbán - Vigencia 2020.

De los soportes allegados, relacionados con la AC Delimitación Páramos vigencia 2016, se observa que únicamente se da cumplimiento a la actividad de mejora establecida por parte de la Oficina de Control Interno - OCI de la entidad, pero realmente no son efectivas sus acciones, a la fecha de la presente auditoría, se evidencian las mismas debilidades del MADS, en el ejercicio de sus atribuciones y competencias como cabeza del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y como ente rector del sector, para el tema específico del manejo de Páramos.

Con respecto a la AC Delimitación del Páramo de Santurbán - Vigencia 2020, se observa que a pesar de haberse cumplido la fecha de finalización de la actividad relacionada con agotar las fases de la sentencia con miras a la expedición de la resolución de delimitación del Páramo Santurbán-Berlín, aún se encuentra en desarrollo, específicamente en la fase de concertación (de las siete fases que se deben surtir para los procesos participativos de delimitación en los páramos, esta corresponde a la cuarta etapa). El resultado de esta acción no depende exclusivamente del MADS, sino de trabajo mancomunado con la comunidad y otros actores, por lo tanto, no es claro quién es el responsable directo de la acción de cumplimiento del plan de mejoramiento.

Así mismo, la acción de mejora de las áreas excluidas al interior del páramo, se determina como “parcialmente cumplida y efectiva”, basados en que el MADS requirió a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR, la información para conocer las acciones de protección ambiental que se han llevado a cabo en los predios adquiridos para favorecer la prestación de los servicios ecosistémicos de las zonas que pueden ser parte del proceso de delimitación del páramo. A esta solicitud, únicamente la CDMB dio respuesta, mientras que CORPONOR, a pesar de haber sido reiterada la solicitud desde el 2 de diciembre de 2021, no ha reportado dicha información. Por lo anterior,

a esta actividad no se le debe dar cumplimiento; así mismo, el resultado no depende exclusivamente del MADS, sino de un tercero, en este caso de las Corporaciones.

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1	
Comprobar el estado actual de la delimitación de los páramos en Colombia conforme a la Ley 1930 de 2018.	

De acuerdo con la información reportada y analizada por el equipo auditor el estado actual de los treinta y siete (37) complejos de páramo de Colombia se puede representar de acuerdo con el siguiente cuadro adjunto.

Tabla No. 6
COMPLEJOS DE PÁRAMOS DE COLOMBIA

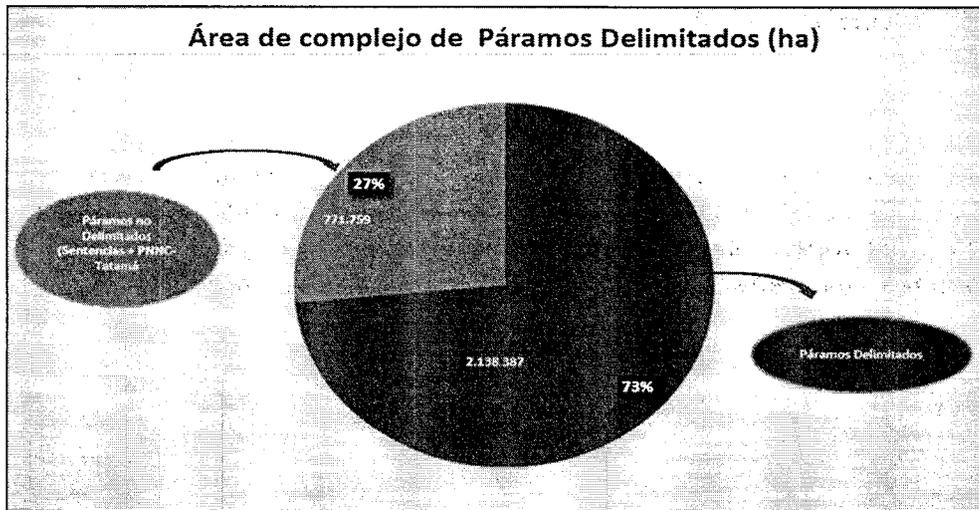
No.	PÁRAMOS	JURISDICCIONES	AREA (HA)	RESOLUCIONES DELIMITACIÓN
1	Altiplano Cundiboyacense	CAR	5.798	Resolución No. 1770-2016 de octubre 28 de 2016.
		CORPOBOYACA		
		CORPOCHIVOR		
2	Belmira - Santa Inés	CORANTIOQUIA	10,621	Resolución 497 de marzo 22 de 2016.
3	Cerro Plateado	CORPONARIÑO	17.070	Resolución 1503 de 6 de agosto de 2018.
		CRC		
4	Chiles- Cumbal	CORPONARIÑO	64.544	Resolución 1398 de 25 de julio de 2018.
5	Chili-Barragán	CORTOLIMA	80.708	Resolución No. 1553-2016 de septiembre 26 de 2016
6	Chingaza	CAR	111.666	Resolución No. 0710 de mayo 06 de 2016
		CORMACARENA		
		CORPOCHIVOR		
		CORPOGUAVIO		
		CORPORINOQUIA		
7	Citara	CARDER	11.232	Resolución No. 178 de febrero 6 2018
		CORANTIOQUIA		
8	Doña Juana - Chimayoy	CORPOAMAZONIA	69.263	Resolución No. 342 de marzo 7 de 2018
		CORPONARIÑO		
		CRC		
9	El Duende	CODECHOCO	4.454	Resolución 1502 de 6 de agosto de 2018.
		CVC		
10	Frontino - Urrao "Del Sol Alegrías"	CODECHOCO	15.396	Resolución 0496 del 22 de marzo de 2016
		CORANTIOQUIA		
		CORPOURABA		
11	Guanacas Puracé - Coconucos	CAM	137.760	Resolución No. 180 de febrero 6 de 2018
		CRC		
12	Guantiva - La Rusia	CAS	119.009	Resolución 1296 de fecha 28 de junio de 2017
		CORPOBOYACA		
13	Guerrero	CAR	43.228	Resolución 1769 de 2017- Resolución No. 1769-2016 de octubre 28 de 2016
14	Iguaque - Merchán	CAS	26.564	Resolución No. 1555-2016 de septiembre 26 de 2016

		CAR		
		CORPOBOYACA		
15	La Cocha Patascoy	CORPOAMAZONIA	152.830	Resolución 1406 de 25 de julio de 2018.
		CORPONARIÑO		
16	Baldías	CORANTIOQUIA	860	Resolución No. 2140 de diciembre 19 de 2016
		CORTOLIMA		
17	Las Hermosas	CRC	192.092	Resolución No. 0211-2017 de febrero 10 de 2017
		CVC		
		CARDER		
18	Los Nevados	CORPOCALDAS	133.666	Resolución No. 1987 de noviembre 30 de 2016
		CORTOLIMA		
		CRQ		
		CAM		
19	Los Picachos	CORMACARENA	23.872	Resolución 0498 de marzo 22 de 2016
		CORPOAMAZONIA		
20	Miraflores	CAM	19.751	Resolución No. 0491 de marzo 22 de 2016
		CORPOAMAZONIA		
		CAM		
21	Nevado del Huila - Moras	CORTOLIMA	147.186	Resolución No. 182 de febrero 6 de 2018
		CRC		
		CVC		
22	Perijá	CORPOCESAR	28.798	Resolución No. 151 enero 31 de 2018
		CORPOGUAJIRA		
		CAR		
23	Rabanal y Rio Bogotá	CORPOBOYACA	24.650	Resolución No. 1768-2016 de octubre 28 de 2016
		CORPOCHIVOR		
		CORPAMAG		
24	Sierra Nevada de Santa Marta	CORPOCESAR	148.066	Resolución 1404 de 25 de julio de 2018
		CORPOGUAJIRA		
		CORPONOR		
25	Sierra Nevada del Cocuy	CAS	271.032	Resolución 1405 de 25 de julio de 2018.
		CORPOBOYACA		
		CORPORINOQUIA		
26	Farallones de Cali	PNN	4.545	Resolución No. 0492 de marzo 22 de 2016
		CAS		
27	Yariguíes	PNN	4.252	Resolución No. 1554-2016 de septiembre 26 de 2016
28	Paramillo	PNN	6.744	Resolución No. 0494 de marzo 22 de 2016
		CORNARE		
29	Sonsón	CORPOCALDAS	9.183	Resolución No. 0493 de marzo 22 de 2016

30	Sotará	CAM	80.929	Resolución No. 179 de febrero 6 de 2018
		CRC		
31	Tama	CORPONOR	21.371	Resolución No. 0495 de marzo 22 de 2016 - Resolución No. 1556-2016 de septiembre 26 de 2016
32	Tota – Bijagual - Mamapacha	CORPOBOYACA	151.247	Resolución No. 1771-2016 de octubre 28 de 2016
		CORPOCHIVOR		
		CORPORINOQUIA		
33	Tatamá	PNN	51.900	No es objeto de la Ley 1930 de 2018
34	Santurbán - Berlín	CORPONOR	142.000	Resolución No. 2090 de diciembre 19 de 2014- Sentencia T-361 de 2017 proferida por Corte Constitucional- Re delimitación.
		CDMB		
		CAS		
35	Páramo Almorzadero	CAS	156. 552	Resolución No. 152 de enero 31 de 2018-Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga
		CORPONOR		
		CDMB		
36	Páramo de Pisba	CORPORINOQUIA	106.242	Resolución 1501 de 6 de agosto de 2018 se Declara y delimita temporalmente una zona de protección y desarrollo de recursos naturales renovables y del medio Ambiente en inmediaciones del Parque Nacional Natural Pisba y la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuenca del Cravo Sur -Tribula de Boyacá
		CORPOBOYACA		
37	Páramo de Cruz Verde Sumapaz	CORPORINOQUIA-CORPOCHIVOR-CAR-PNN-CORPOGUAVIO-CORMACARENA-CAM-SDA	315. 065	Resolución No. 1434 de Julio 14 de 2017 -Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Distrito de Bogotá - Sección Cuarta
TOTAL-ÁREA			2.910.146	

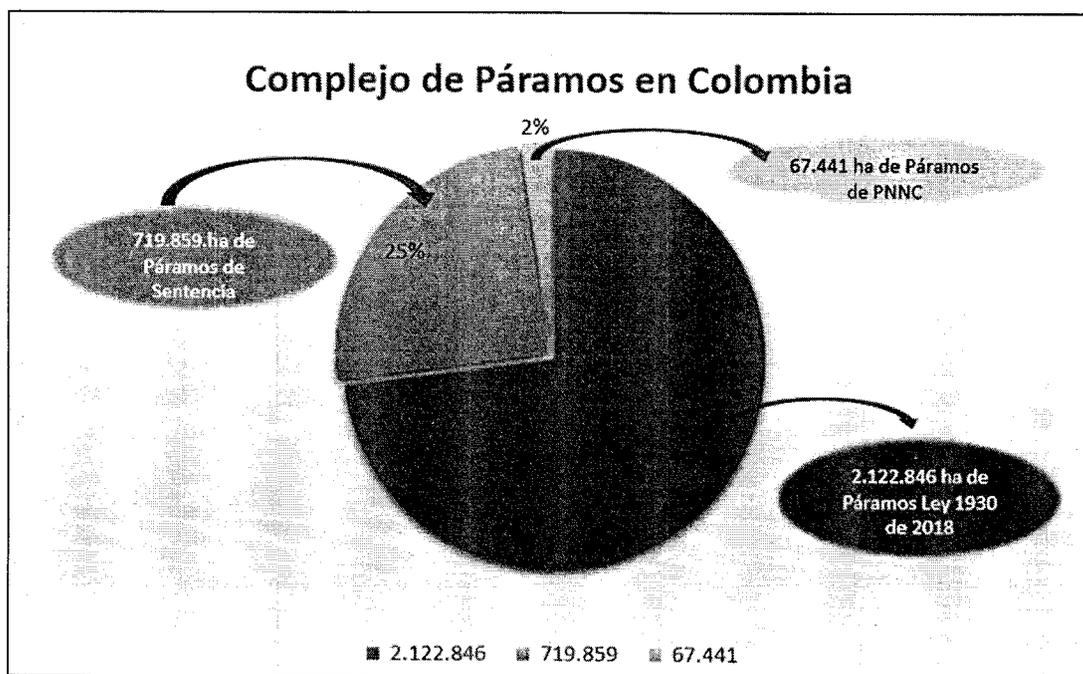
Fuente: Tabla realizada por la CGR. Información suministrada por las Corporaciones a la información solicitada por esta entidad.

En la siguiente gráfica, se observa el porcentaje de los complejos de páramos en Colombia que se encuentran delimitados y en proceso de delimitación.



Fuente: Tabla realizada por la CGR. Gráfico de Áreas de Complejo de Páramos Delimitados por ha

De las 2.910.146 ha de páramos en Colombia, el 73% corresponde a páramos delimitados y el 27% a páramos no delimitados (dentro de los que se encuentran los cuatro páramos con procesos participativos de delimitación y el PNN Tatamá – el cual no está amparado por la Ley 1930 de 2018).



Fuente: Tabla realizada por la CGR. Gráfico de Complejos de páramos en Colombia.

En esta gráfica se visualizan los porcentajes de participación de las áreas de páramos, donde se muestra que de las 2.910.146 ha de páramos en Colombia, el 73% de las hectáreas corresponde a los páramos que hacen parte de la Ley 1930 de 2018; el 25% de las hectáreas a los páramos en cumplimiento de sentencias, y el 2% de hectáreas a páramos ubicados dentro de las áreas protegidas de los PNNC.

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Verificar los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- para la elaboración, adopción e implementación de los planes de manejo ambiental de los páramos por parte de las autoridades ambientales regionales y comprobar la aplicación de dichos lineamientos.

3.3.1. Coordinación y gestión del MADS, frente al manejo de páramos en Colombia

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO No. 1. COORDINACIÓN Y GESTIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, FRENTE AL MANEJO DE PÁRAMOS EN COLOMBIA - Con presunta incidencia Disciplinaria. (D1)

Limitaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en el país, frente al cumplimiento de la Ley 1930 de 2018, *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para la Gestión Integral de los Páramos en Colombia”* y la elaboración e implementación de los Planes de Manejo Ambiental (PMA) por parte de las Corporaciones Regionales para los ecosistemas de páramo en Colombia.

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 8, 79, 80, 209 y 267
- Ley 99 de 1993, artículos: 1 numeral 4, 2, 3, 4, 5 numerales 1, 4, 5, 13, 14 y 16, 23, 30 y 31 numerales 3 y 4.
- Ley 734 de 2002, artículos 23, 27 y 34
- Ley 1952 de 2019, artículos 26, 27 y 38
- Ley 489 de 1998, artículo 3 y párrafo.

- Ley 87 de 1993, artículos 1 y parágrafo, 2 y 11
- Ley 1930 de 2018, artículos 1, 2, 6 y parágrafo, 29 y 30

CRITERIO

- Constitución Política de Colombia

Artículo 2°. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...).”

Artículo 8°. “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 79°. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80°. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

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.

Artículo 267°. modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 referente al control fiscal fundado en la eficiencia, la economía, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

Constitución política art. 360-361 (revisar)

- Ley 99 de 1993

ARTICULO 1°. - Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales.

(...)

- 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.*

ARTICULO 2°. -Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

ARTICULO 3°. - Del Concepto de Desarrollo Sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

ARTICULO 4°. - Sistema Nacional Ambiental, SINA. El Sistema Nacional Ambiental, SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

- 1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.*
- 2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.*
- 3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.*
- 4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.*
- 5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.*
- 6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.*

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA. PARAGRAFO. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios.

ARTICULO 5°. - Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente

1) Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

4) Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA);

5) Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos;

13) Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

14) Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas;

16) Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar;

ARTICULO 23°. - Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

ARTICULO 30°. - Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

ARTÍCULO 31°. - *Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

2. *Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

9. *Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva.*

14. *Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables.*

- Ley 734 de 2002: *“Por la cual se expide el código Disciplinario Único”.*

ARTÍCULO 23. *LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.*

ARTÍCULO 27. *ACCIÓN Y OMISION. 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, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

- Ley 1952 de 2019¹⁶

¹⁶ Deroga la Ley 734/2002. Art 27 y 34, a partir del 29 de marzo de 2022

ARTÍCULO 26. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTICULO 27: ACCIÓN Y OMISIÓN. La falta disciplinaria puede ser realizada 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 38. DEBERES. Son deberes de todo servidor público:

- 2. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

- Ley 489 de 1998

"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"

ARTICULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO .- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

- 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.

- Resolución 886 de 2018 "Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias y se toman otras determinaciones".

Artículo 11°. ARMONIZACIÓN Y ARTICULACIÓN. La armonización y articulación está orientada al cumplimiento de los objetivos de conservación propuestos para cada páramo, considera y entiende la existencia de entidades territoriales y otras figuras asociativas, así como la existencia y superposición con diferentes figuras y categorías de ordenamiento ambiental del territorio.

- Ley 1930 de 2018 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia"

ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. El objeto de la presente ley es establecer como ecosistemas estratégicos los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento.

ARTICULO 2°. PRINCIPIOS. Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente Ley...

(...)

5. La gestión institucional de los páramos objeto de la presente ley se adecuará a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia

(...)

ARTÍCULO 6°. PLANES DE MANEJO AMBIENTAL DE LOS PÁRAMOS. Una vez delimitados los páramos las Autoridades Ambientales Regionales deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana, bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales, y enfoque diferencial de derechos.

Los planes de manejo deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, con base en los Estudios Técnicos, Económicos Sociales y Ambientales, en un plazo no mayor a cuatro (4) años contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación como mínimo de diez (10) años.

PARÁGRAFO 2. Las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñarán de manera participativa y concertada con las comunidades los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior.

ARTÍCULO 29°. SEGUIMIENTO Y MONITOREO. Dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación activa de los institutos de investigación adscritos y vinculados al SINA y la academia, diseñarán e implementarán sistemas de monitoreo para realizar el seguimiento a la biodiversidad, los servicios ecosistémicos derivados, y la gestión realizada.

En los procesos de seguimiento y monitoreo deberá vincularse a los habitantes tradicionales de los páramos http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1930_2018.html

ARTÍCULO 30°. ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y para la conservación de los páramos en Colombia, expedirá las normas requeridas para el efecto.

CONDICIÓN

(...)“Los páramos son ecosistemas reconocidos como áreas de especial importancia ecológica que cuentan con una protección especial por parte del estado, toda vez que resulta de vital importancia por los servicios ecosistémicos que prestan a la población colombiana, especialmente los relacionados con la estabilidad de los ciclos climáticos e hidrológicos y con la regulación de flujos de agua en cantidad y calidad, lo que hace de estos ecosistemas una verdadera fábrica de agua, donde nacen las principales estrellas fluviales de las cuales depende la mayor parte de provisión de agua para consumo humano, riego y generación de electricidad del país” (...). Tomado de la Resolución 886 de 2018.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Ley 1930 de 2018, “**Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia**” en ella se establece como ecosistema estratégico los páramos y se fijan las directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento. Esta Ley ratifica que los páramos son áreas protegidas y por lo tanto, requieren ser administradas bajo criterios ambientales y sostenibles, de acuerdo a los principios establecidos en la ley¹⁷, los cuales son fundamentales para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se manifiestan en la Ley con el fin de proteger el ecosistema

¹⁷ Artículo 2. De la Ley 1930 de 2018 - Principios. Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley.

páramos en el país.

Para esto, una vez delimitados los páramos, las Autoridades Ambientales Regionales, deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental¹⁸ de los páramos que se encuentren bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTICULO 6° de la Ley 1930 de 2018. “Planes de manejo Ambiental de los páramos. Una vez delimitados los páramos las Autoridades Ambientales Regionales deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana, bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales, y enfoque diferencial de derechos.

Los planes de manejo deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, con base en los Estudios Técnicos, Económicos sociales y Ambientales, en un plazo no mayor a cuatro (4) años contados a partir de su delimitación y con horizonte de implementación como mínimo de (10) años”.

De acuerdo a lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formula los lineamientos para la elaboración de los Planes de Manejo, los cuales deben ser adoptados por las Corporaciones Autónomas Regionales en un tiempo no mayor a 4 años a partir de su delimitación, el cual, a la fecha del presente informe, no evidencia mayor avance en los Planes de Manejo en los Páramos de Colombia.

Esta Delegada realizó la recopilación y revisión de la información aportada por las Corporaciones Autónomas Regionales, relacionada con reporte del avance de los PMA a junio 30 de 2022, en donde evidencia que, de acuerdo con los términos y plazos establecidos, las Corporaciones Autónomas Regionales no han desarrollado en su totalidad y de manera oportuna los respectivos Planes de Manejo Ambiental de Páramos, los cuales son insumos técnicos necesarios y de suma importancia para la planificación, protección y conservación de estos ecosistemas, a pesar de contar con los términos de referencia, expedidos en la Resolución 886 de 2018 por el MADS, así como la Ley 1930 de 2018.

El MADS, además de contar con la cooperación de Chemonics Internacional, solicitó apoyo a través del proyecto “Páramos & Bosques, para llevar a cabo el

¹⁸ Los planes de manejo, son la herramienta que permite servir de base para la implementación de una serie de acciones dirigidas hacia una conservación y desarrollo integral de los recursos.

acompañamiento técnico en la elaboración y formulación de los Planes de Manejo. Sin embargo, se evidencia que el tema de PMA no presenta mayor avance en su formulación, pues como se observa en la matriz de consolidación del resultado de la información suministrada por las corporaciones con jurisdicción en los páramos, ninguna de ellas tiene el PMA aprobado.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia la falta de diligencia y coordinación por parte del MADS como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos renovables, así como su rol, atribuciones y competencias como ente principal del sector ambiental en el manejo integral de los páramos y lo establecido por ellos en la Ley 1930 de 2018, frente al incumplimiento por parte de las Corporaciones, dado que a la fecha no cuentan con dicho instrumento.

CAUSA

Se origina por la ausencia de acciones administrativas, coordinación y seguimiento a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS en el ejercicio de sus atribuciones y competencias, generando así la falta de acciones interinstitucionales coordinadas y una gestión acorde a la situación de protección de los ecosistemas de páramos establecidos en la Ley 1930 de 2018.

EFECTO

Se origina por la ausencia de acciones administrativas, coordinación y seguimiento a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS en el ejercicio de sus atribuciones y competencias, generando así la falta de acciones interinstitucionales coordinadas y una gestión acorde a la situación de protección de los ecosistemas de páramos establecidos en la Ley 1930 de 2018.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad en su respuesta manifiesta:

“Es preciso señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º la Ley 99 de 1993 y el artículo 2º del Decreto-Ley 3570 de 2011 corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que sujetarán la recuperación, conservación protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación.”

En línea con las funciones que se desprenden de esta misión, este Ministerio ha formulado políticas de carácter nacional que constituyen las bases y lineamientos para que las autoridades ambientales, los entes territoriales y otras instituciones con responsabilidad en el manejo y protección del ambiente, desarrollen los instrumentos y acciones necesarios para promover el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables en sus respectivas jurisdicciones.

Conforme a lo señalado anteriormente, este Ministerio procura una especial protección para los páramos, y de acuerdo a lo establecido en los artículos 30 y 66 de la Ley 99 de 1993, le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, y a los municipios, distritos o áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes dentro del perímetro urbano, la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio. Lo anterior es precisado en el artículo 31 de la citada ley, en el cual se establecen las funciones de dichas entidades, en calidad de administradoras de los recursos naturales renovables.

Ahora bien, en cuanto a los planes de manejo de los páramos, resulta oportuno remitirnos a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 1930 de 2018, que señala:

“ARTÍCULO 6. Planes de manejo ambiental de los páramos. *Una vez delimitados los páramos las Autoridades Ambientales Regionales deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana, bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales, y enfoque diferencial de derechos”.*

Como puede observarse en lo inmediatamente citado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad encargada de formular los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo de los páramos. En tanto que, la formulación, aprobación y adopción de los mismos recae sobre las autoridades ambientales y/o las comisiones conjuntas que deben crearse cuando los páramos se encuentran en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.

Así las cosas, esta cartera ministerial para efectos de dar cumplimiento a la orden de expedir los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo de los páramos, profirió la Resolución 886 de 2018 “Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias”, acto administrativo que está acompañado del documento técnico titulado “Lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental aplicable a los páramos delimitados”, a través del cual se establecen lineamientos de política en materia de participación en la gestión integral de los páramos, y

de manera particular en el proceso de formulación del plan de manejo ambiental, definición de zonificación y su régimen de usos. Esta norma establece una serie de consideraciones que deberán desarrollar las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en los páramos delimitados para conocer las propuestas, necesidades e intereses que tienen los habitantes de los páramos y construir en conjunto con los interesados alternativas viables y adaptadas al contexto local para la gestión integral del ecosistema de páramo. Es de resaltar que se incorporaron orientaciones relacionadas con la gobernanza y participación de los actores institucionales, dentro de los cuales se encuentran las entidades territoriales.

Lo anterior indica que, de conformidad con las competencias de esta cartera ministerial, las autoridades ambientales regionales disponen de las directrices contenidas en la Resolución 886 de 2018 y la Ley 1930 de 2018 para la formulación participativa de los planes de manejo en el área de su jurisdicción, aclarando que, si bien el Minambiente formula los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo de los páramos, no puede adoptar o implementar los planes de manejo ambiental, de lo contrario estaría descatando lo dispuesto en el artículo 121 de la constitución política que establece lo siguiente: Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

(...)

Adicionalmente, como se mencionó en la primera respuesta, el Ministerio de Ambiente está dando cumplimiento a las Sentencias y Fallos ordenados por despachos judiciales para la nueva delimitación participativa del páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín (Sentencia T-361 de 2017 proferida por la Corte Constitucional), la delimitación participativa del páramo Almorzadero (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga), la delimitación participativa del páramo de Pisba (Tribunal Administrativo de Boyacá) y la delimitación participativa del páramo Cruz Verde Sumapaz (Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Distrito de Bogotá-Sección Cuarta), es decir solo hasta que se cuente con la nueva delimitación en firme para estos páramos, las autoridades ambientales correspondientes podrán empezar a elaborar, adoptar e implementar los planes de manejo de los páramos.

Así las cosas, son 29 áreas de páramo las que a la fecha deben estar avanzando en la formulación de los planes de manejo.

Ahora bien, aun cuando son claras las competencias de cada entidad, el Minambiente desde el año 2019 ha gestionado el acompañamiento y el apoyo técnico de entidades del sector ambiental en torno a la formulación de los planes de manejo, a través de proyectos tales como: proyecto Páramos: Biodiversidad y Recursos Hídricos en los Andes del Norte, proyecto Páramos para La Vida y el proyecto Páramos & Bosques. Cada uno de estos proyectos ha priorizado corporaciones y comisiones conjuntas para su apoyo técnico.

En suma, a lo anterior, este ministerio ha acudido a los llamados realizados por las Corporaciones Autónomas en ejercicio de su labor de formular los planes de manejo. Es así como en el año 2019 acompañó la conformación de las comisiones conjuntas de los

páramos Las Hermosas y Chili-Barragán en la ciudad de Ibagué los días 31 de julio y 1° de agosto de 2019. En este espacio se apoyó la construcción de los actos administrativos. Durante estas sesiones, se llevó a cabo por parte del Instituto Humboldt en calidad de ejecutor del proyecto Páramos: Biodiversidad y Recursos Hídricos en los Andes del Norte y por parte de la Dirección de Bosques la intervención para brindar orientaciones que contenían el marco normativo para las comisiones conjuntas de páramos, las experiencias de comisiones conjuntas de páramos existentes, instrumentos de planificación, delimitación y gestión de páramos.

Se realizó la explicación de la evolución del marco normativo, con la ley 99 de 1993 artículo 33, en la cual se hizo mención de las obligaciones relacionadas a la conformación de las Comisiones Conjuntas cuando 2 o más autoridades ambientales tienen jurisdicción es un ecosistema común. Posteriormente, se referenció lo contenido en la ley 1450 de 2011 y Decreto 1640 de 2012. Adicionalmente, se hicieron las precisiones de la participación del Minambiente respecto a la integración de la Comisión Conjunta, y se establecen las diferencias a partir de las determinaciones de la Resolución 0509 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible.

De igual manera, se hizo mención de la resolución 886 de 2018, especialmente por lo perceptuado en su artículo 7, en el cual se menciona específicamente que las Autoridades Ambientales son las llamadas a la conformación de la Comisión Conjunta, encargadas de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente. Así mismo, a las obligaciones que se derivan del artículo 7 de la Ley 1930 de 2018, en la que se hace referencia a la gestión y manejo de los páramos que se encuentran en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, sin perjuicio de las funciones y competencias asignadas a dichas autoridades por ley.

Posterior a esto, en aras de brindar acompañamiento técnico a las Corporaciones Autónomas Regionales, ha solicitado en los años 2020 y 2021 información relacionada con el estado de avance en la formulación de los planes de manejo de los páramos en las áreas de su jurisdicción.

En este sentido, el 13 de mayo de 2020 se solicitó mediante el memorando N°8201-3-277 dirigido a la Dirección de Ordenamiento Territorial y Coordinación del Sistema Ambiental - SINA, que se estableciera comunicación con las 26 Autoridades Ambientales que tienen áreas de páramo con el fin de conocer los avances, necesidades y dificultades de cada una de ellas para llevar a buen término la construcción del plan de manejo de las áreas de páramo en su jurisdicción. En esta ocasión se recibió respuesta de quince (15) Corporaciones Autónomas, a saber: CAM, CAR, CARDER, CAS, CDMB, Cormacarena, Corpochivor, Corpoguajira, Corpoguvio, Corpouraba, Cortolima, CVC, Corpomag, Corpoboyacá y CRC.

De manera complementaria, en vista de la necesidad de conocer los avances, necesidades y desafíos que presentaban las autoridades ambientales para la formulación de los planes de manejo de los páramos, este ministerio en el año 2021 en el marco de la cooperación

brindada por Chemonics Internacional solicitó el apoyo a través del Proyecto Modelos Innovadores de Conservación en Páramos & Bosques financiado USAID, en particular con la consultoría (RFP-OTCLIN2-016), para llevar a cabo el acompañamiento técnico en la elaboración y formulación de los planes de manejo de los páramos, los cuales deben incluir a su vez la zonificación y determinación de régimen de uso con base en los lineamientos contenidos en la Resolución 0886 de 2018.

En el marco de este apoyo, el 8 de septiembre de 2021, mediante los oficios con No. 2101-2-2761, en la que se informaba sobre el acompañamiento por parte del Proyecto Páramos & Bosques y la necesidad de obtener información sobre este avance por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, para lo cual se enviaría un cuestionario.

Posteriormente, el 25 de octubre de 2021, mediante oficios No. 2101-2-3649, en el que se enviaba el link del cuestionario y se solicitaba su diligenciamiento con el fin de hacer un diagnóstico de los avances de las CAR's y las Comisiones Conjuntas, en la formulación de los planes de manejo de páramos delimitados en jurisdicción de cada corporación, y así poder tener un panorama conjugado de los esfuerzos institucionales.

Así las cosas, de acuerdo con la información aportada por las Autoridades Ambientales Regionales, en la actualidad 16 áreas de páramos reportan algún avance en sus planes de manejo: Altiplano Cundiboyacense, Chili -Barragán, Chingaza, El Duende, Guantiva -La Rusia, Iguaque Merchán, La Cocha Patascoy, Las Hermosas, Los Nevados, Los Picachos, Nevado del Huila Moras, Rabanal y Río Bogotá, Sierra Nevada de Santa Marta, Sierra Nevada del Cocuy, Tota Bijagual -Marnapacha.

CORPOBOYACA, CRQ, CORPOGUAVIO, CVC, CAS, CORMACARENA, CORPAMAG, CORPOCESAR, y CORPORINOQUIA se encuentran adelantando los componentes de diagnóstico y determinación de objetivos. Adicionalmente, CORPOCHIVOR, CVC, y CORPPONARIÑO reportan encontrarse en empezando el componente de zonificación, y CORPORINOQUIA, CORPOURABA, CRC, CARDER, CORPOCALDAS, CRQ, y CORPOCHIVOR reportan estar adelantados en su componente de zonificación y empezado el programático.

Por otro lado, en 13 áreas de páramos no se tiene ningún reporte de avance: Baldías, Belmira -Santa Inés, Cerro Plateado, Chiles-Cumbal, Citará, Doña Juana -Chimayoy, Guanacas -Puracé -Coconucos, Guerrero, Miraflores, Perijá, Sonsón, Sotará y Tamá, y son 10 las Autoridades Ambientales que no han emitido ninguna respuesta: CAM, CDMB, Codechocó, Corantioquia, Cornare, Corpoamazonia, Corpoguajira, Corponor, Cortolima, CRC.

Vale destacar que dentro de la consultoría se llevó a cabo el diagnóstico del avance de los planes de manejo, se realizaron talleres con las Corporaciones interesadas y se hizo un acompañamiento de profundización diagnóstica con acompañamiento técnico a cuatro (4) casos: Corpoboyacá, Corponariño, Corporinoquia y Corpourabá. Estas últimas autoridades ambientales habían respondido previamente los cuestionarios y se consideró pertinente

profundizar en diversos tópicos de la gestión de dichas autoridades para la formulación de los planes de manejo en algunos páramos de su jurisdicción (Anexo 2. Soportes de diagnóstico, informe y solicitudes de profundización diagnóstica -Anexo 2 -Soportes de diagnóstico, informe y solicitudes de profundización diagnóstica).

En la actualidad, se están llevando a cabo un acompañamiento técnico para apoyar la formulación del Plan de manejo del páramo Iguaque-Merchán por parte de Corpoboyacá, mediante la identificación de retos, la precisión de estrategias, y otras reflexiones necesarias para el proceso participativo que debe llevarse a cabo para la formulación y elaboración del plan de manejo, así como otros aspectos claves para la consecución de dicho instrumento de manejo. De manera similar, se está llevando a cabo un acompañamiento técnico para facilitar una reflexión en las tareas de la comisión conjunta que debe conformarse entre Corpourabá, Corantioquia y Codechocó para avanzar en la formulación participativa del plan de manejo del páramo Frontino-Urrao del Sol Las Alegrías (Anexo 3. Solicitud diálogo-taller -Anexo 3 -Solicitud diálogo-taller).

Complementariamente, se ha trabajado en los indicadores mínimos de gestión de las Corporaciones para hacer seguimiento al avance que se tiene en la formulación de los planes de manejo de los páramos.

Por último, es preciso anotar que dentro de las acciones más recientes por parte de este ministerio se realizó el 1° de noviembre de 2022 la reunión de apoyo técnico con la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia-Corpoamazonía-la cual se centró en resolver dudas técnicas respecto a la aprobación y adopción de planes de manejo, la zonificación y el régimen de usos, la diferencia entre los ETESA y el área de páramo delimitada y sobre los programas de reconversión y sustitución de actividades productivas.”

ANÁLISIS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Por medio de memorando No. 21002022E3005329 del 11 de noviembre de 2022, la entidad auditada en relación con la respuesta de la observación y el análisis a la información aportada por el MADS, el equipo auditor determina que, la falta de acciones administrativas, coordinación y seguimiento por parte de MADS en situaciones del ejercicio de sus atribuciones y competencias frente al cumplimiento de la **Ley 1930 de 2018**, por la cual: “*se crearon las directrices para asegurar la integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos del país, los cuales son reconocidos por el ordenamiento jurídico ambiental como ecosistemas estratégicos, razón por la cual tienen una categoría de especial protección”.*(subrayado fuera de texto)

De acuerdo con el artículo 5° la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° del Decreto-Ley 3570 de 2011 corresponde al “Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que

sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación". (subrayado y negrilla fuera de texto)

La carencia de acciones interinstitucionales de seguimiento y control posterior a la expedición de la ley por parte del (MADS) ente rector y ente que expide la Ley frente al bajo porcentaje de avance de los PMA en los Páramos por parte de las Corporaciones Regionales pese a que, el MADS en el año 2021, en el marco de la cooperación brindada por Chemonics Internacional, solicitó el apoyo a través del proyecto Páramos & Bosques para que se llevara a cabo el acompañamiento técnico en la elaboración y formulación de los planes de manejo de los páramos.

De acuerdo con lo anterior, y lo evidenciado en las respuestas de la circularización realizada por el grupo auditor a las corporaciones, se evidencia un bajo avance en la implementación de los Planes de Manejo de los Páramos en Colombia de acuerdo con los tiempos establecidos en la Ley luego de su expedición. Además, se demuestra falta de acciones administrativas, coordinación y seguimiento por parte de MADS frente al cumplimiento de la ley 1930 por parte de las corporaciones.

Por lo anteriormente expuesto, se confirma como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

HALLAZGO No. 2. CUMPLIMIENTO COMPROMISO DEL PND POLÍTICA PÚBLICA PÁRAMOS – Con presunta incidencia Disciplinaria (D2)

El MADS no dio cumplimiento a la acción de formular una política pública para la intervención integral de los complejos de páramo, que cuente con la participación de las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las comunidades, bajo el liderazgo del DNP con el apoyo de los Ministerios de Ambiente, Agricultura, Minas y Comunicaciones, entre otros, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

FUENTE DE CRITERIO

- Ley 1955 de 2019: "*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*". En el pacto IV. "*Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*", en la Línea B. "*Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación*", establece el objetivo 2. "*Realizar intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas y para las comunidades que las habitan*", literal b) "*Intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas*".
- Ley 87 de 1993, artículos 1 y su párrafo, y artículo 2

- Ley 734 de 2002, artículos 3, 27, 34

Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023) Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

- Ley 1952 de 2019, artículos 27 y 38

CRITERIO

- Ley 1955 de 2019: “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””. En el pacto IV. “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, en la Línea B. “Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación”, establece el objetivo 2. “Realizar intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas y para las comunidades que las habitan”, literal b) “Intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas”.

- Ley 87 de 1993, artículos 1 y su parágrafo, y 2

“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.”

- Ley 734 de 2002, artículos 3, 27, 34

Artículo 3. “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, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

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

- Ley 1952 de 2021

“ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada 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 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.(...)”*

CONDICIÓN

El MADS no dio cumplimiento a la acción de formular una política pública para la intervención integral de los complejos de páramo, que cuente con la participación de las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las comunidades, bajo el liderazgo del DNP con el apoyo de los Ministerios de Ambiente, Agricultura, Minas y Comunicaciones, entre otros, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, En el pacto IV. “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, en la Línea B. “Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación”, establece el objetivo 2. “Realizar intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas y para las comunidades que las habitan”, literal b) “Intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas”.

El MADS en las respuestas suministradas a la CGR informó que, en agosto de 2020 realizó una solicitud formal al DNP para la formulación de un documento CONPES por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para la formulación de la política pública para la intervención integral de los complejos de páramo y tenían como línea de tiempo prevista para la socialización pública del PreConpes y

Conpes, entre enero y abril de 2022, para dar cumplimiento al compromiso establecido en el PND 2018-2022, sin embargo, a la fecha del presente informe, octubre de 2022, se evidencia que no se ha dado cumplimiento a este compromiso.

En respuesta dada por el MADS, indica que: *“Como resultado de la consultoría y del trabajo conjunto entre el Minambiente y el DNP, se ha venido trabajando en la ruta de formulación de un documento CONPES, se dispone en la actualidad de un diagnóstico e identificación del árbol de problemas, 22 acciones identificadas con sus hitos las cuales están en concertación en las mesas que se desarrollan del sector ambiente en las que participan diferentes entidades tales como el Minambiente, el IAvH, el IDEAM, entre otras entidades dependiendo la acción que se trabaje por mesa”*, situación que refleja el trabajo adelantado, pero no el cumplimiento de la actividad al cierre de la vigencia del PND 2018-2022. Adicionalmente, con relación a las fechas de presentación del Pre-CONPES y CONPES, indican que se ampliará la respuesta desde el Departamento Nacional de Planeación.

Por lo anteriormente expuesto, se observa que el MADS no ha dado cumplimiento al compromiso establecido en el PND 2018-2022 y no tiene establecida una fecha de presentación del documento definitivo de la política de páramos.

CAUSA

Lo anterior, debido a deficiencias en el sistema de control interno, reflejado por ausencia de controles adecuados y oportunos que permitan tomar los correctivos necesarios para identificar las debilidades en el monitoreo, seguimiento de actividades, cumplimiento de cronogramas en la ejecución de los compromisos y acciones establecidas para el MADS.

EFEECTO

Este incumplimiento en la formulación de la política por parte de las entidades responsables, genera falta de integración interinstitucional y de direccionamiento a las autoridades ambientales responsables de la gestión de conservación del sistema de páramos, demora en las propuestas y análisis para la consecución de recursos, así como demora en la generación de propuestas de reconversión y sustitución de actividades prohibidas en estos ecosistemas.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

RESPUESTA ENTIDAD

Dentro de la respuesta dada por la entidad, entre otros temas, reportan la siguiente ruta de avance que han llevado a cabo para la formulación del CONPES de páramos:

☐ Ruta de avance en la formulación del CONPES Páramos:

- El Minambiente solicita al Departamento Nacional de Planeación (DNP) apoyo para la formulación del documento CONPES para la gestión integral de los páramos. Comunicación de 20 de agosto de 2020 y 23 de diciembre de 2021.
- Durante la vigencia 2021 y 2022 el DNP recibió recursos del Ministerio de Cooperación al desarrollo de Alemania (BMZ) canalizados por medio de una consultoría entre el KfW y la Pontificia Universidad Javeriana para el año 2021 y 2022 con el fin de apoyar el proceso de formulación del CONPES. - Durante la vigencia 2021 y 2022 el DNP recibió apoyo del PNUD materializado en un profesional de apoyo para este proceso de formulación del CONPES Páramos.
- Durante el mes de diciembre de 2021 el Minambiente ajusto y remitió al DNP una propuesta borrador del Plan de Acción y Seguimiento – PAS que ha sido presentada en las mesas de concertaciones sectoriales.
- Entre los meses de noviembre y diciembre de 2021 se realizó la validación preliminar de las acciones entre el DNP, el Minambiente y USAID.
- En el periodo comprendido entre los meses de enero a julio de 2022 se llevaron a cabo las concertaciones sectoriales a través del desarrollo de 63 reuniones y 10 mesas técnicas entre diferentes entidades tales como el Minambiente, IDEAM, IAvH, Minagricultura, entre otras.
- En el transcurso de las mesas de concertación en comunicación recibida por DNP con fecha 07 de marzo de 2022 el viceministro de Desarrollo Rural, el doctor Omar Franco Torres solicita el aplazamiento de todas las mesas de concertación en las cuales Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a sus agencias adscritas y vinculadas participa como líder o como apoyo, entre tanto no se surta un proceso de mesas técnicas sectoriales lideradas por el viceministerio.
- En el transcurso de las mesas de concertación en comunicación recibida por DNP con fecha 07 de marzo de 2022 el viceministro de Desarrollo Rural, el doctor Omar Franco Torres solicita el aplazamiento de todas las mesas de concertación en las cuales Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a sus agencias adscritas y vinculadas participa como líder o como apoyo, entre tanto no se surta un proceso de mesas técnicas sectoriales lideradas por el viceministerio.

- Entre los meses de agosto y septiembre de 2022 se dio la transición de cambio de gobierno y la actual formulación del Plan Nacional de Desarrollo que a su vez busca armonizar la gestión con las políticas existentes y las que se encuentran en formulación lo cual implica un tiempo prudente para este ejercicio, de todas formas es preciso indicar que desde este Ministerio se está promoviendo la articulación necesaria con las entidades que tienen competencia en el tema de la gestión integral de los páramos, entre ellas con el Minagricultura de tal forma que se retomen los espacios entre las dos carteras para continuar con las mesas técnicas y de concertación de las acciones del CONPES Páramos.

Complementado lo anterior, es necesario precisar que en el proceso de concertación sectorial se realiza la revisión de las acciones preliminares que a su vez surgen en las mesas de trabajo con las Direcciones Técnicas de las diferentes entidades que participan en la formulación de la política y en las mesas de validación de diagnóstico con los sectores, estas son el punto de partida para las mesas de trabajo con cada sector.

Posteriormente se da la discusión de acciones, específicamente aquellas en las que aún no se llega a un acuerdo, y se revisan (objetivo y redacción) en las mesas de concertación que aún se mantienen, lo cual permitirá llegar a los acuerdos técnicos, visto bueno de los líderes de las entidades y posterior diligenciamiento del PAS”.

ANÁLISIS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Por medio de memorando No. 21002022E3005329 del 11 de noviembre de 2022, la entidad auditada en su respuesta informa los avances y gestiones realizadas para la formulación del CONPES de páramos, donde especifica el avance en la definición del objetivo general de la política y sus ejes estratégicos, los cuales están conformados por 11 acciones cada uno, detalla la entidad, que de estas acciones propuestas para la política, 8 son exclusivas del sector ambiente, 12 compartidas con otros sectores y 2 no tienen participación del sector ambiente y que el total de entidades que integran este proceso asciende a 19.

Por último, indica este Ministerio que, (...) “se busca articular el proceso de formulación de la política pública para la intervención integral de los complejos de páramo, con el Programa de Gobierno 2022-2026 - Colombia Potencia Mundial de la Vida, donde se plantean las líneas en relación a la gestión de este ecosistema: - Colombia líder en la lucha contra el cambio climático: importancia ambiental a los páramos. - Ordenamiento territorial alrededor del agua: protección de todos los complejos de páramo en el marco de la seguridad y soberanía hídrica”.

Con la respuesta dada por la entidad, se confirma lo expuesto por la CGR y se ratifica que la formulación del CONPES de Páramos no se ha cumplido y se encuentra en desarrollo, con la propuesta de ser incluido en el nuevo PND, situación que confirma el atraso en la implementación de acciones para la protección de los

páramos que comprometan las instituciones a nivel nacional, departamental y municipal.

Por lo anteriormente expuesto, se confirma como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Verificar la reglamentación de la figura de organización y funcionamiento de los gestores de páramos.

3.4.1. Incumplimiento del artículo 16 de la Ley 1930 de 2018, respecto al diseño de los lineamientos relacionado con los Gestores de Páramos.

Para el desarrollo de este objetivo específico, se procedió a solicitar información a la entidad, se hizo un análisis de la norma, lo contemplado en el artículo 16, de la ley 1930 de 2018, en lo que respecta a los Gestores de Páramos, y su parágrafo 2, el cual establece *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien se desempeñe como autoridad ambiental del orden nacional será el encargado de reglamentar la figura de organización y funcionamiento de los gestores de páramos.”*, y con el fin de verificar la existencia de dicha reglamentación, la auditoría analizó la información allegada por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las cuales fueron tenidas en cuenta para el presente informe.

Se evidenció gestión y avance en el proceso de diseño de la reglamentación, sin embargo, a la fecha, en cuanto a la expedición de estos no se ha dado cumplimiento.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO 3. GESTORES DE PÁRAMOS - Con presunta incidencia Disciplinaria (D3)

Incumplimiento del artículo 16 de la Ley 1930 de 2018, respecto al diseño de los lineamientos relacionado con los Gestores de Páramos.

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos: 2, 8, 79, 209 y 267.
- Ley 489 de 1998, artículo 3 y parágrafo

- Ley 1930 de 2018, artículos: 2 numerales 4, 5, 8, 16 con sus párrafos 1 y 2, 29 y 30
- Ley 99 de 1993, artículo 5 numeral 1
- Sentencia C-300-2021
- Ley 734 de 2002, artículos: 34 numeral 1 y artículo 16
- Ley 1952 de 2019, artículo 5, 23 y 38 numerales 1 y 3
- Ley 87 de 1993, artículos 1 y su párrafo, y 2
- Ley 1437 de 2011, artículos 3, 12 y 13

CRITERIO

- Constitución Política de Colombia

Artículo 2. *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)”.*

Artículo 8. *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

Artículo 79. *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

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.”*

Artículo 267. *“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. (...)”*

- Ley 489 de 1998

“Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales

- Ley 1930 de 2018

*Artículo 2. Principios. Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios:
(...)*

“4. En cumplimiento de la garantía de participación de la comunidad, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, se propenderá por la implementación de alianzas para el mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas. El Estado colombiano desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos. (...)

5. La gestión institucional de los páramos objeto de la presente ley se adecuará a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia. (...)

8. En la protección de los páramos se adopta un enfoque ecosistémico e intercultural que reconoce el conjunto de relaciones socioculturales y procesos ecológicos que inciden en la conservación de la diversidad biológica, de captación, almacenamiento, recarga y regulación hídrica que garantiza los servicios ecosistémicos.”

Artículo 16. “Gestores de páramos. Los habitantes tradicionales de los páramos podrán convertirse en gestores de páramos.

Los gestores de páramos desarrollarán actividades de gestión integral de estos ecosistemas, así como tareas de monitoreo, control y seguimiento con el apoyo y financiación de los organismos competentes, de conformidad con los lineamientos y estrategias que se definan para tal fin en el respectivo Plan de Manejo del páramo.

PARÁGRAFO 1. Solo podrán ser gestores de páramo quienes hayan habitado tradicionalmente el mismo.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien se desempeñe como autoridad ambiental del orden nacional será el encargado de reglamentar la figura de organización y funcionamiento de los gestores de páramos.”

Artículo 29. “Seguimiento y monitoreo. Dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación activa de los institutos de investigación adscritos y vinculados al SINA y la

academia, diseñarán e implementarán sistemas de monitoreo para realizar el seguimiento a la biodiversidad, los servicios ecosistémicos derivados, y la gestión realizada.

En los procesos de seguimiento y monitoreo deberá vincularse a los habitantes tradicionales de los páramos.”

Artículo 30. “Atribuciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y para la conservación de los páramos en Colombia, expedirá las normas requeridas para el efecto.”

- Ley 99 de 1993

Artículo 5o. “Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

1) Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; (...)”

- Sentencia C-300-2021

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3 del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, “por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”.

Artículo 10. De las actividades agropecuarias y mineras. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.

En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.

La cual cita en uno de sus apartes, cuando hace referencia al Contexto de la disposición demandada:

“En el proceso de implementación de la Ley, las autoridades ambientales regionales son las responsables de diseñar y ejecutar los planes de manejo ambiental. Por su parte, el MADS es el responsable de: i) establecer los lineamientos para el desarrollo de los Planes de Manejo Ambiental; ii) dar las directrices para el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales; iii) establecer los lineamientos para el desarrollo de actividades agrícolas de bajo impacto; iv) reglamentar la figura y funcionamiento de los gestores de páramos; v) acordar con las comunidades que habitan los páramos, acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y acciones de sustitución, reubicación o reconversión laboral de aquellos habitantes de los páramos que sean mineros tradicionales y que su sustento provenga de esta actividad; vi) dar las directrices para estimular la asociatividad entre los habitantes tradicionales de páramo y los pequeños mineros tradicionales; y, vii) expedir las normas requeridas al ser el órgano rector de la gestión del medio ambiente y conservación de los páramos”.

- Ley 734 de 2002.

Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023) Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

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

Artículo 16. *“Función de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”.*

- Ley 1952 de 2019.

Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario.

“Artículo 5. Fines de la sanción disciplinaria

La sanción disciplinaria tiene finalidad preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.”

“Artículo 23. Garantía de la función pública. Con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibles, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las Leyes.”

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.(...)”

“3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

- 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.”*

- Ley 1437 de 2011

“Artículo 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

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

“12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

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

CONDICIÓN

En el artículo 16 de la Ley 1930 del 27 de junio de 2018, se creó la figura de gestores de páramos y se ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentar su organización y funcionamiento.

Una vez analizada la Ley 1930 de 2018, la información aportada por parte de la entidad auditada el MADS, se evidenció que no se encuentra reglamentada la figura de organización y funcionamiento de los gestores de páramos, que han trascendido aproximadamente más de 4 años desde su expedición y entrada en vigencia de la Ley del asunto sin que se haya emitido reglamentación alguna.

El MADS, por medio de oficio No. 21012022E3002483 de fecha 31 de agosto de 2022, da respuesta a solicitud de información emitida por parte de la CGR relacionada con los gestores de páramos a los cuales manifestó: *“(...) a la fecha nos encontramos a la espera del visto bueno del viceministro de Políticas y Normalización para dar cumplimiento al proceso de realización de iniciativas normativas. (Ver Anexo) (...)”*

“(...) Se menciona que debido a que aún no se encuentra publicada el acto administrativo por medio del cual se reglamenta la figura de ‘gestores de páramo’, no se encuentra un procedimiento reglamentado para el registro de estos actores; en ese sentido no existe una base de datos a la fecha. Una vez, sea puesto en firme el acto administrativo que reglamenta el artículo 16 de la Ley 1930 de 2018, se adelantarán las gestiones necesarias por las entidades competentes para que los y las interesadas se inscriban y se inicie el desarrollo de las actividades correspondientes. (...)”sic

Así las cosas, a la fecha no se cuenta con la expedición de la reglamentación de Gestores de Páramos.

CAUSA

Deficiencias en cuanto a la articulación y coordinación interinstitucional entre las diferentes corporaciones autónomas regionales, respecto a las acciones emprendidas para garantizar la realización de funciones destinadas a los gestores de Páramos, por la ausencia del diseño, estructuración y expedición, de lineamientos por parte del MADS relacionados con la gestión integral de los gestores de Páramos, tareas de monitoreo, control y seguimiento de dichos ecosistemas.

Incumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1930 de 2018, en su parágrafo 2, *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien se desempeñe como autoridad ambiental del orden nacional será el encargado de reglamentar la figura de organización y funcionamiento de los gestores de páramos.”*

EFEECTO

La no existencia de lineamientos relacionados con los Gestores de Páramos ha generado que en la actualidad no se cuente con personal que desarrolle actividades de preservación de estos ecosistemas, lo cual podría generar deficiencias en la gestión integral, en las tareas de monitoreo, de control y seguimiento de dichos ecosistemas.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Por medio de memorando No. 21002022E3005329 del 11 de noviembre de 2022, la entidad auditada da respuesta a las observaciones comunicadas, donde expresa las diferentes acciones ejecutadas a través del tiempo que dan cuenta del avance y gestiones realizadas enfocadas al diseño y estructuración de los lineamientos de los gestores de páramos.

En uno de los apartes de su respuesta la entidad manifiesta: *“Es de aclarar que, durante este año no se dio por concluido el proyecto de Resolución Gestores de Páramos, toda vez que, este Ministerio se encontraba en desarrollo de la Fase de Consulta e Iniciativa ordenada en la Sentencia T-361 de 2017 para el proceso participativo de delimitación del páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, en el marco esta fase, se recibieron algunos aportes por parte de la ciudadanía de los municipios vinculados a este proceso participativo, los cuales fueron tenidos en cuenta en el proyecto de Resolución en comento (propuesta integrada de delimitación).”*

Si bien la entidad ha adelantado acciones conducentes al diseño y creación de dichos lineamientos, la inclusión de los habitantes de los páramos y sus aportes para su el diseño de los lineamientos de los gestores de páramos.

ANÁLISIS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Una vez analizada la respuesta y argumentos dados por la entidad auditada, se concluye que no se desvirtúa la observación comunicada, debido a que el MADS, una vez expedida la Ley 1930 de 2018, a la fecha no ha cumplido con la obligación delegada, que consiste en reglamentar la figura de organización y funcionamiento de los Gestores de Páramos.

La norma precisa de forma clara y contundente en su artículo 16, parágrafo 2, que el MADS será el encargado de reglamentar la figura de organización y funcionamiento de los gestores de páramos, si bien es cierto, no se desestima el avance, las actividades y acciones conducentes a su cumplimiento, la entidad actualmente no cuenta con su reglamentación.

Por lo anteriormente expuesto, se confirma como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Verificar la asignación de los recursos destinados para las actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimientos de los páramos conforme a la jurisdicción de cada una de las entidades competentes territoriales y nacionales. (Plan Nacional de Desarrollo – PND, Planes de Desarrollo Territorial - PDT, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCAS) y las inversiones necesarias para la ejecución de actividades de páramos. Adicionalmente, verificar la creación de la subcuenta específica para la conservación de páramos del FONAM.

3.5.1. Asignación de los recursos destinados para las actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimientos de los páramos

Para constatar la verificación de los recursos destinados que contempla el objetivo específico No 4 se solicitó a las Corporaciones Autónomas la relación de los recursos destinados para la conservación de los páramos, destinados exclusivamente a las actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimientos de los páramos: artículo 11 de la Ley 1955 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Se realizó la verificación de la creación de la subcuenta específica para la conservación de páramos del FONAM, la cual quedó sin recursos debido a la modificación de la Ley 1930 de 2018, a través del artículo 11 de la Ley 1955 de 2019

PND 2018-2022, donde se estableció que el manejo de los recursos destinados a la conservación de los páramos, constituyen rentas propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, por lo tanto, no ingresarán al Fondo Nacional Ambiental.

Se consolidó la información enviada por las corporaciones construyendo cuadro resumen de los proyectos que se están adelantando en la vigencia de 2018-2022 por cada uno de los conceptos, en los siguientes cuadros:

Tabla No. 5 PROYECTOS DE TASAS POR USO DE AGUA					
CORPORACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
CORANTIOQUIA		1) 0,41 millones Aunar esfuerzos para la conservación de los ecosistemas claves en áreas de importancia estratégica. Municipio de Belmira 2) 1235,76 millones Compra de tres 3 predios identificados con Matriculas Inmobiliarias No 035-20520 035-15858. Municipio Caicedo 3) 14,00 millones Implementar el esquema de pago por servicios ambientales para la conservación de ecosistemas estratégico, Municipio de Olaya	1) 7,27 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales 2) 5,34 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales 3) 3,84 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales. 4) 13,60 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales para la conservación de ecosistemas 5) 62,68 millones Dar continuidad al esquema de pago por servicios ambientales para la conservación de ecosistemas 6) 30,02 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales. 7) 15,45 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales.	1) 14,49 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales. 2) 19,69 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales. 3) 132,96 millones Aunar esfuerzos para contribuir a la conservación y restauración de nuestros ecosistemas estratégico. 4) 37,44 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales. 5) 31,47 millones Aunar esfuerzos con el fin de realizar acciones bajo el esquema de pagos por servicios ambientales	
CORPOGUAJIRA	1) 258,70 millones. Ecosistemas estratégicos continentales y marinos costeros	1) 49,02 millones. Ecosistemas estratégicos continentales y marinos costeros			
CRC	1) 9,50 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción		1) 19,96 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción	1) 76,84 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción	1) 162,70 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción

Tabla No. 5 PROYECTOS DE TASAS POR USO DE AGUA					
CORPORACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
CORPOBOYACA	<p>1) 234,70 millones. Documento técnico para la formulación de los planes de manejo del PNR Pan de Azúcar el Consuelo, RFP El Malmo y actualización del PNR Siscunsi Oceta. Durante el proceso se realizaron 58 espacios de participación en los municipios de Santa Rosa de Viterbo, Belén,</p> <p>2) 40,15 millones. "elaboración de un protocolo para la valorización ambiental, económica y jurídica del servicio ambiental de captura de carbono en suelos de páramo en el departamento de Boyacá: caso de estudio páramo de la cortadera" código 62118"</p>	<p>1) 88,41 millones. "conservación de coberturas vegetales arbóreas del distrito de páramos, complejo de páramos tota - bijagal - mamapacha y su área de influencia en el departamento de boyacá" e "implementación de sistemas silvopastoriles en los municipios de la provincia de lengupá, jurisdicción de corpoboyacá, departamento de Boyacá"</p> <p>2) 52,38 millones. Implementar acciones de manejo contempladas en los Planes de Manejo de Áreas protegidas. Páramos asociados al PNM Ranchería: Restauración pasiva para protección de 78,5 hectáreas por medio de instalación cerca de 1,1 kilómetros por valor de 26.135.850 en área de influencia de la especie Espeletia paipana.</p>			
Relación de los recursos destinados para la conservación de los páramos, destinados exclusivamente a las actividades de preservación.					

Tabla No. 6
PROYECTOS POR TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO

CORPORACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
CORANTIOQUIA	1) 12,97 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Belmira para la ejecución n de acciones enmarcadas en los planes 2) 0,08 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Ciudad Bolívar para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes 3) 17,78 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Entrerriós para la ejecución n de acciones enmarcadas en los planes. 4) 23,97 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Caicedo para la ejecución n de acciones enmarcadas en los planes 5) 17,78 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Sabanalarga para la ejecución n de acciones enmarcadas en los planes	1) 25,04 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Betania para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes 2) 25,45 millones Aunar esfuerzos con el Municipio de Olaya para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes 3) 37,48 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Ciudad Bolívar para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes. 4) 58,19 millones Aunar esfuerzos con municipio de San José de la Montana para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes 5) 25,47 millones Aunar esfuerzos con el Municipio de Sabanalarga para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes 6) 25,45 millones Aunar esfuerzos con municipio de Andes para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes.	1) 25,92 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Caicedo para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes 2) 45,78 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Belmira para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes 3) 34,34 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Ciudad Bolívar para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes 4) 22,89 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Entrerriós para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes. 5) 34,34 millones Aunar esfuerzos con el municipio de San José de La Montana para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes 6) 35,55 millones Aunar esfuerzos con el municipio de Bello para la ejecución de acciones enmarcadas en los planes. 7) 25,92 millones Municipio de Santa fe de Antioquia.		
CAS	1) 779,57 millones Adquisición predio lote uno Guadalupe, ubicado en la vereda volcanes del municipio de Santa Bárbara como estrategia de conservación de zonas de páramo proveedora de recurso hídrico y servicios ambientales 2) 416,58 millones Convenio interadministrativo CAS -CORPOBOYACA: Para formular en sus jurisdicciones el plan de manejo del complejo del Páramo Iguaque -Merchán. 3) 334,02 millones Suscripción Convenio interadministrativo CAS -CORPOBOYACA: Para formular en sus jurisdicciones el plan de manejo del complejo del Páramo Iguaque -Merchán.				
CORPOCALDAS	1) 7,97 millones Plan de Manejo del Páramo de Sonsón 2) 49,88 millones Construcción de obras de recuperación de los humedales Alto Andinos y los Páramos de Caldas, en el marco del plan de manejo de los páramos de Caldas 3) 72,02 millones Contrato No.165-2018	1) 50,26 millones CONV 346-2019 CARDER			
CORPOGUAJIRA	1) 543,22 millones. Ecosistemas estratégicos continentales y marinos costeros 2) 130,00 millones. Protección y conservación de la biodiversidad	1) 622,49 millones. Ecosistemas estratégicos continentales y marinos costeros 2) 439,57 millones. protección y conservación de la biodiversidad	1) 87,30 millones. Ecosistemas estratégicos continentales 2) 13,00 millones. Ecosistemas estratégicos marinos costeros 3) 287,34 millones. protección y conservación de la biodiversidad	1) 290,72 millones. Ecosistemas estratégicos continentales 2) 396,45 millones. protección y conservación de la biodiversidad	1) 76,00 millones. Ecosistemas estratégicos continentales 2) 234,00 millones. protección y conservación de la biodiversidad

Tabla No. 6 PROYECTOS POR TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO					
CORPORACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
CRC	1) 10,40 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción 2) 13,70 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción 3) 21,27 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción				
CVC		1) 692,21 millones.	1) 1128,91 millones.	1) 2591,79 millones.	1) 1890,93 millones.
CORPOBOYACA		1) 26,16 millones. - Participación en reunión con las comunidades de los municipios de Monguí, Gámeza, Socha, Toca, Tota, en las que se resolvió dudas sobre el proceso y alcance de la delimitación de los páramos Siscunsi-Ocetá, Pisba y Tota-Bijagual - Mapapacha respectivamente.		1) 1693,20 millones. Complejo páramo Rabanal - Río Bogotá. Conformación comisión conjunta con CAR y Corpochivor 2) 1701,39 millones. Ejecución del convenio CNV2021003: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá y la Corporación para el manejo sostenible de los bosques - Masbosques,	1) 13,21 millones. formulación del Plan de Manejo del Páramo de Rabanal-Río Bogotá 2) 1684,39 millones. Consultoría para la formulación de plan de manejo ambiental del páramo de Iguaque - Merchán 3) 211,92 millones. La zonificación y régimen de los usos de este ecosistema estratégico. 4) 17,04 millones. Visita de verificación de presencia de la especie Cangrejo rojo 5) 204,84 millones. Profesional encargado de apoyar las actividades que permitan avanzar en la formulación del Plan de Manejo del Páramo de Tota-Bijagual-Mamapacha
Relación de los recursos destinados para la conservación de los páramos, destinados exclusivamente a las actividades de preservación.					

Tabla No. 7
PROYECTOS RECURSOS PROPIOS

CORPORACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
CORMACARENA	1) 14,16 millones. Recuperación y conservación de Áreas para mantener la oferta natural. Delimitación de complejos de páramos en la jurisdicción	1) 11,68 millones. Delimitación y manejo de los complejos de páramos a través del CEERCO, 2) 15,00 millones. Delimitación de complejos de páramos en la jurisdicción.			1) 175,00 millones. Protección y conservación de áreas de importancia estratégica en el departamento del Meta
CARDER	1) 535,31 millones. Proyecto paráramos: nodo Nevados. Programa Risaralda verde, biodiversidad y en la paz	1) 676,46 millones. Proyecto paráramos: nodo Nevados. Programa Risaralda verde, biodiversidad y en la paz	1) 101,97 millones. Gestión de biodiversidad y ecosistemas del departamento, conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	1) 215,27 millones. Gestión de biodiversidad y ecosistemas del departamento, conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	1) 268,24 millones. Gestión de biodiversidad y ecosistemas del departamento, conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
CAS	1) 126,52 millones Fortalecer la propagación de material vegetal de páramo, con énfasis en frailejones, 2) 280,00 millones "Establecer áreas prioritarias para la conservación del Oso Andino (<i>tremarctos ornatus</i>) y el Puma (<i>puma concolor</i>) en el corredor del Páramo Guantiva –La Rusia en los municipios de Coromoro, Charalá, Encino, Gámbita Y Onzaga -jurisdicción de la CAS." 3) 50,00 millones Caracterización biótica en el páramo del Almorzadero entre los municipios de Cerrito vereda Corral Falso y municipio de San Andrés vereda Listara, para identificar el conflicto entre el hombre y la fauna silvestre. 4) 700,26 millones Adquisición predio Ranchería con una extensión de 728 has, ubicado en el municipio de Onzaga, área de páramo Guantiva la rusia.				
CORPOCALDAS	1) 47,00 millones Plan de manejo páramo de Sonsón, 2) 12,04 millones Garantizar permanencia de los bienes y servicios ecosistémicos.		1) 10,06 millones Contrato No.269-2020 2) 10,06 millones Contrato No.226-2020 3) 89,00 millones Contrato No.498-2020	1) 14,72 millones Contrato No.089-2021 2) 14,72 millones Contrato No.096-2021	
CORPOGUAJIRA	1) 590,81 millones. Ecosistemas estratégicos continentales y marinos costeros 2) 300,00 millones. protección y conservación de la biodiversidad	1) 1213,90 millones. Ecosistemas estratégicos continentales y marinos costeros 2) 334,00 millones. protección y conservación de la biodiversidad	1) 666,07 millones. Ecosistemas estratégicos continentales 2) 89,47 millones. Ecosistemas estratégicos continentales y marinos costeros 3) 430,00 millones. protección y conservación de la biodiversidad	1) 105,00 millones. Ecosistemas estratégicos continentales 2) 841,54 millones. Protección y conservación de la biodiversidad	1) 862,21 millones. Ecosistemas estratégicos continentales 2) 397,13 millones. Protección y conservación de la biodiversidad
CORPONARIÑO				1) 307,58 millones. Plan de Manejo del Complejo de Páramos Doña Juana Chimayoy.	
CORPONOR			1) 91,75 millones. Administración y conservación de los páramos.	1) 50,00 millones. Administración y conservación de los páramos.	1) 10,00 millones. Administración y conservación de los páramos.
CRC	1) 60,60 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción	1) 180,91 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción	1) 21,64 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción	1) 86,28 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción	1) 46,00 millones. Recursos para la conservación de los páramos en su área de jurisdicción

Tabla No. 7 PROYECTOS RECURSOS PROPIOS					
CORPORACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
CRQ		1) 7,64 millones. Fortalecimiento de la gestión ambiental y social en áreas de conservación y ecosistemas estratégicos del Departamento del Quindío	1) 1,35 millones. Fortalecimiento de la gestión ambiental en Departamento del Quindío y 12,49 millones. Planificación, manejo y conservación de ecosistemas estratégicos	1) 38,58 millones. Planificación, manejo y conservación de ecosistemas estratégicos	
CVC	1) 1021,05 millones.				
CORPOBOYACA					1) 73,21 millones contrato de 21 Profesionales para la "Estrategia para la reducción de escenarios de riesgo por incendios de la cobertura vegetal y recuperación de áreas afectadas en zonas de interés estratégico para la sostenibilidad ambiental del departamento de Boyacá" - Páramo de Rabanal.

Relación de los recursos destinados para la conservación de los páramos, destinados exclusivamente a las actividades de preservación.

En el cuadro anterior, se muestra la relación de los recursos reportados a este ente de control, por 12 de las 19 CAR's que enviaron respuesta (de las siete CAR's restantes, dos no asignaron recursos, dos no dieron respuesta y cinco, la información no fue clara); estos recursos son destinados exclusivamente para las actividades de preservación y conservación de los páramos; estas corporaciones, que en cumplimiento del artículo 11 de la Ley 1955 de 2019 del PND 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", informan de 141 proyectos destinados para esta finalidad, por los conceptos de tasa de uso de agua, transferencias del sector eléctrico y recursos propios, así:

- Recursos por Tasa de uso de agua, con 25 proyectos que equivalen al 18%.
- Recursos por Transferencias del sector eléctrico, 65 proyectos, equivalentes al 46%
- Con Recursos propios, 51 proyectos, correspondientes al 36%

3.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5
Verificar el cumplimiento del diseño e implementación de los sistemas de monitoreo para realizar el seguimiento a la biodiversidad, los servicios ecosistémicos derivados, y la gestión realizada, por parte del MADS, conforme a lo establecido en la Ley 1930 de 2018.

3.6.1. Diseño e implementación de los sistemas de monitoreo para realizar el seguimiento a la biodiversidad, los servicios ecosistémicos derivados.

Como resultado del análisis realizado a la información reportada para esta auditoría sobre las acciones para el cumplimiento de las disposiciones en relación con los sistemas de monitoreo en la Gestión Integral de los páramos, la CGR evidenció lo siguiente:

La Gestión Integral de los páramos contempla la construcción de sistemas de monitoreo, en este sentido se identifican las acciones desarrolladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto al seguimiento, a la biodiversidad, los servicios ecosistémicos derivados y la gestión realizada, soportada en el Diseño de Sistemas de Monitoreo de Alta Montaña Colombiana, que permiten la creación de estrategias, con el propósito de evaluar los efectos que se puedan generar por cambios sobre los sistemas ecosistémicos de alta montaña y a la vez, aportes de insumos para la planificación, adaptación y restauración ecológica.

Respecto al monitoreo de los servicios ecosistémicos y de la biodiversidad en la alta montaña, el MADS manifiesta que desde el año 2017 por parte del IDEAM conjuntamente con el IAvH y con la colaboración de CONDESAN, formularon la Estrategia de Monitoreo Integrado de la Alta Montaña, comúnmente denominada EMA.

Este ejercicio concluyó en el año 2018 con la formulación de la Ley 1930 de 2018, durante el año 2019 se incorpora el componente participativo, de tal forma que las comunidades se integren activamente en el monitoreo de la alta montaña colombiana.

Informa igualmente el MADS, que mediante la alianza estratégica suscrita entre USAID y el IDEAM, logran conformar en el año 2021 un equipo de profesionales consultores, quienes, desde su experticia, aportaron a la formulación del Protocolo de Monitoreo Integrado y Participativo de la Alta Montaña –PMIP-AM. De esta manera, se dio inicio a un proceso participativo en el que, mediante encuestas y

talleres dirigidos a autoridades ambientales nacionales y regionales, organizaciones comunitarias, academia y expertos en temas específicos, definieron una serie de preguntas orientadoras que pueden dar respuesta a cómo los ecosistemas de alta montaña y sus servicios ecosistémicos asociados responden a los diferentes motores de cambio.

Actualmente, el PMIP-AM se encuentra en su fase final de formulación, proceso que estaba previsto finalizarse en el mes de octubre de 2022, y a partir de allí se desarrollará una estrategia de divulgación e implementación a nivel nacional, de tal forma que se genere monitoreo, reporte de estado y tendencia de los ecosistemas de la alta montaña a nivel nacional.

3.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Atender los Derechos de Petición asignados, relacionados con la materia de auditoría, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución.

Durante la auditoría de cumplimiento desarrollada ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, para las vigencias 2018 – junio 2022, no se recibieron denuncias para ser atendidas por parte del equipo auditor.

3.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7

OBJETIVO ESPECÍFICO 7
Evaluar la efectividad del Plan de Mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, relacionado con la materia auditada.

3.8.1. Seguimiento al Plan de Mejoramiento del MADS, relacionado con Páramos

En desarrollo del ejercicio auditor que se llevó a cabo en el MADS para las vigencias 2018 a primer semestre 2022, se evaluó la efectividad de las acciones desarrolladas por la entidad y plasmadas en su plan de mejoramiento sobre los hallazgos originados en las auditorías de cumplimiento, establecidos por la CGR así:

- Delimitación de Páramos - Vigencia 2016, con Plan de Mejoramiento suscrito el 24 de enero de 2017, el cual consta de 2 hallazgos y tiene cuatro acciones de mejoramiento finalizadas.

De la información suministrada por la OCI del Ministerio, como soporte de cierre de las actividades H2 y H5, con fecha de 12 de enero de 2018, reportan:

- Acción de mejora H2 – Diseño e implementación del esquema de seguimiento.

Para el 2017, el MADS presentó un esquema de seguimiento a las CAR, dividido en tres áreas:

Delimitación: “se han realizado solicitudes oficiales, acompañamiento técnico y reuniones con Corponariño, Corpoamazonía, CAM, CVC, Codechocó, y Corpoguajira a fin de lograr la entrega de los estudio técnicos, sociales, económicos y ambientales pendientes, requisito para la delimitación de los páramos”.

Actividades mineras y de hidrocarburos en páramos delimitados: “dentro de este marco se realizó comunicación CORPONOR, CAM y CORPOMAZONIA, siendo estas las Corporaciones sobre las cuales se localizan los páramos de Jurisdicciones-Santurbán-Berlín y Miraflores objeto de hallazgo por parte de la Contraloría. Así mismo, se proyecta solicitud de información para las corporaciones restantes”.

Zonificación: “Se han realizado reuniones con diferentes corporaciones a fin de recoger sus inquietudes y propuestas en el marco del proceso de zonificación de áreas de páramo delimitadas, las cuales han venido siendo incorporadas en la resolución y documento de lineamientos”.

- Acción de mejora H5- Elaboración del documento de soporte técnico y elaboración de lineamientos.

ACCIÓN DE MEJORA: Proponer lineamientos para facilitar la coordinación interadministrativa requerida para el manejo de ecosistemas compartidos en el marco de lo dispuesto por el parágrafo tercero del artículo 33 de la Ley 99 de 1993.

ACCIONES DESARROLLADAS: En el marco del procedimiento de elaboración de iniciativas normativas se presentó a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, la iniciativa normativa para su consideración.

De los soportes allegados, se observa que únicamente se da cumplimiento de la actividad, por parte de la OCI de la entidad, pero no fueron efectivas sus acciones, pues a la fecha de la presente auditoría, se evidencian las mismas debilidades del MADS, en el ejercicio de sus atribuciones y competencias como cabeza del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y como ente rector del sector, para el tema específico del cumplimiento de la Ley 1930 de 2018.

- Delimitación del Páramo de Santurbán - Vigencia 2020, con Plan de Mejoramiento suscrito el 18 de enero de 2021, el cual incluía 3 hallazgos con cuatro acciones de mejoramiento, de las cuales se observa lo siguiente:
 - Acción de mejora H1 - Inclusión de áreas en la delimitación del páramo – En desarrollo.

A pesar de haberse cumplido la fecha de finalización, la actividad relacionada con agotar las fases de la sentencia con miras a la expedición de la resolución de delimitación del Páramo Santurbán-Berlín, aún se encuentra en desarrollo, específicamente en la fase de concertación (de las siete fases que se deben surtir para los procesos participativos de delimitación en los páramos, esta corresponde a la cuarta etapa). El resultado de esta acción no depende exclusivamente del MADS, sino de trabajo mancomunado con la comunidad y otros actores, por lo tanto, no es claro quién es el responsable directo de la acción de cumplimiento del plan de mejoramiento.

- Acción de mejora H3 - Áreas excluidas al interior del páramo – Parcialmente cumplida y efectiva.

El MADS requirió a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB y a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR, la información para conocer las acciones de protección ambiental que se han llevado a cabo en los predios adquiridos para favorecer la prestación de los servicios ecosistémicos, de las zonas que pueden ser parte del proceso de delimitación del páramos. A esta solicitud, únicamente la CDMB dio respuesta, mientras que Corponor, a pesar de haber sido reiterada la solicitud desde el 2 de diciembre de 2021, no ha reportado dicha información. Por lo anterior, a esta actividad no se le debe dar cumplimiento, así mismo, el resultado no depende exclusivamente del MADS, sino de un tercero, en este caso de las corporaciones.

- Acción de mejora H7- Lineamientos para el cierre y abandono de minas en zonas de páramos
- - Cumplida y efectiva - Resolución No.1468 del 20 de diciembre de 2021.

HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES	SEGUIMIENTO OCI DEL MADS	CONCLUSIÓN CGR
AC DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS – VIGENCIA 2016			
H.2- Disciplinario No aplicación de los dispuesto en las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006 proferidas por el	Elaborar e implementar un esquema para efectuar el seguimiento a las CAR en el desarrollo de acciones orientadas a	1- Diseño del esquema general de seguimiento. 2- Implementación del esquema de seguimiento	Cumplida No Efectiva

Ministerio de Medio Ambiente.	la protección de los páramos		
H.5- Disciplinario La CGR observa que el MADS aún no ha reglamentado los mecanismos dispuestos en el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, específicamente en relación con los ecosistemas de páramo.	Proponer lineamientos para facilitar la coordinación interadministrativa requerida para el manejo de ecosistemas compartidos en el marco de lo dispuesto por el parágrafo tercero del artículo 33 de la Ley 99 de 1993	1- Elaboración del documento de soporte técnico. 2- Elaboración de lineamientos	Cumplida
AC DELIMITACIÓN PÁRAMO SANTURBÁN 2020			
H.1- Administrativo Inclusión de áreas en la delimitación del páramo: Riesgo que en el área excluida correspondiente a las 5.510 ha al no estar incluidas en las Res. 2090 de 2014, ni en la 152 de 2018, quede desprotegida y se realicen actividades no compatibles con el sistema de páramos y potencialice la fragmentación ecosistémica del páramo, con la consecuente degradación del área por falta de protección.	1. Continuar con la divulgación del área de referencia 2019. 2. Agotar las fases de la sentencia con miras a la expedición de la resolución de delimitación del páramo "Jurisdicciones - Santurbán - Berlín".	<i>"En atención a las acciones de mejora planteadas por este Ministerio relativas a "Continuar con la divulgación del área de referencia 2019. Agotar las fases de la sentencia con miras a la expedición de la resolución de delimitación del páramo Jurisdicciones - Santurbán -Berlín"; se ha dado continuidad a la ejecución de la Fase de Concertación. Reiterando la transversalidad de la información en el proceso participativo, dentro de la Fase de Concertación, fueron publicados en el minisitio Santurbán Avanza los siguientes documentos: i) Presentación reunión preliminar Bucaramanga septiembre 19 de 2019, ii) Propuesta construida a partir de las opiniones, juicios, alternativas, análisis y propuestas allegadas en la fase de consulta e iniciativa para la nueva delimitación del complejos de páramos de Jurisdicciones-Santurbán - Berlín (CPJSB), y iii) Información Geográfica por cada municipio. En los anteriores documentos, se encuentra documentado el trabajo de sistematización, análisis y procesamiento de los aportes recibidos en la Fase de Consulta con las comunidades y actores interesados en la delimitación del páramo. De igual forma, durante el desarrollo de la Fase de Concertación se han llevado a cabo las mesas de trabajo para profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la Propuesta Integrada de Delimitación, conforme a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Santander en los Autos de fecha quince (15) de mayo de 2020, dos (2) de febrero de 2021. En el caso particular de los municipios de Guaca y Santa Bárbara, esta entidad ha abierto los espacios para la divulgación y resolución de dudas técnicas y jurídicas de la Propuesta Integrada".</i>	FF – 30/12/2021 En desarrollo

<p>H.3- Administrativo Áreas excluidas al interior del páramo: La nueva área de referencia del páramo realizada por IAvH al excluir total y parcialmente áreas de varios predios que se encontraban en la delimitación definida en la Res 2090 de 2014 La exclusión de estas áreas desconoce lo establecido en la S361/17 donde expresaba que la Res 2090 de 2014 que pretendió adoptar medidas de protección sobre el páramo</p>	<p>1. Solicitar a la CDMB y a CORPONOR las acciones de protección sobre los predios adquiridos con relación a los servicios ecosistémicos que estas áreas presten.</p>	<p>Actividad cumplida, la DBBSE con memorando 2100-3-1301 informa: <i>"Con relación a la solicitud para conocer las acciones de protección que las Corporaciones Autónomas Regionales CDMB y CORPONOR han llevado a cabo en los predios adquiridos para favorecer la prestación de los servicios ecosistémicos, el Minambiente requirió a dichas Corporaciones la información correspondiente mediante el radicado 2101-2-1438 del 6 de junio de 2021".</i></p> <p>La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga-CDMB- dio respuesta a la solicitud, pero la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR- no dio respuesta, aún después de reiterar la solicitud en diciembre de 2021.</p>	<p>FF – 30/12/2021</p> <p>Parcialmente Cumplida y efectiva.</p> <p>El MADS únicamente cuenta con la respuesta de la CDMB, donde identificó las acciones de protección ambiental de las zonas que pueden ser parte del proceso de delimitación del páramo, pero no cuenta con la información de Corponor.</p>
<p>H.7- Administrativo Lineamientos para el cierre y abandono de minas en zonas de páramos: La falta de regulación y gestión sobre el cierre de minas en ecosistemas de páramos, con las posibles repercusiones ambientales, puede generar externalidades que redundan en cargas económicas u operativas adicionales, tanto para las autoridades municipales, como a las ambientales regionales por la gestión asociada.</p>	<p>1. Agotamiento de las etapas del procedimiento de expedición de este instrumento normativo de conformidad con el sistema de gestión de calidad.</p>	<p>Actividad cumplida con la Resolución No.1468 del 20 de diciembre de 2021. <i>"Por la cual se establecen los lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramos delimitados por este Ministerio".</i></p>	<p>FF – 30/12/2021</p> <p>Cumplida y efectiva.</p> <p>Se cuenta con reglamentación específica para el cierre de minas y demás situaciones evidencias por la CGR.</p>

Fuente: Seguimiento al plan de mejoramiento por parte de la OCl del MADS, con corte a 30 de junio de 2022 y analizada por la CGR en el proceso auditor.

ANEXO 1. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

**SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN INTEGRAL DE PÁRAMOS EN COLOMBIA EN
CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1930 DE 2018**

HALLAZGO	A	F	D	P	OI	IP	PAS
HALLAZGO 1. (D1). COORDINACIÓN Y GESTIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, FRENTE AL MANEJO DE PÁRAMOS EN COLOMBIA.	X		X				
HALLAZGO 2. (D2). CUMPLIMIENTO COMPROMISO DEL PND POLÍTICA PÚBLICA PÁRAMOS.	X		X				
HALLAZGO 3. (D3). GESTORES DE PÁRAMOS.	X		X				
TOTAL	3		3				