

## INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS  
VIGENCIA 2022**

**CGR-CDMA No. 006  
Junio de 2023**

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA  
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE -MADS-  
VIGENCIA 2022**

Vicecontralor, en funciones de  
Contralor General de la República

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralora Delegada para el  
Medio Ambiente

Ada América Millares Escamilla

Directora de Vigilancia Fiscal

Lucía Mazuera Romero

Director de Estudios Sectoriales

Iván López Dávila

Supervisor Encargado

Eduardo Tapias Martínez

Líder de Auditoría

Ivonne Yaneth Guerrero Celis

Equipo de auditor

Elizabeth Puentes Hernández  
Libia Margarita Moreno Pérez  
Orlando Poveda Alonso  
Cristhian Camilo Álvarez Zanabria  
Karol Alejandra Vargas Quintero  
Herwin Oswaldo Barreto Alfaro  
Susana Patricia Viera Benítez  
Kelly Yanel Santana Aguas

Apoyo Técnico

Julián Enrique Ledesma Serrano

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	5
2. RESULTADOS DE AUDITORÍA .....	6
2.1.- RESUMEN DE POLÍTICAS CONTABLES SIGNIFICATIVAS Y OTRA INFORMACIÓN EXPLICATIVA.....	7
2.2 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL.....	8
2.3 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .....	9
2.4.- OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS .....	10
2.5.- FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES.....	10
2.6.- OPINIÓN CON SALVEDADES .....	11
2.7.- CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO .....	11
2.8.- OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL .....	13
2.9.- FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NO RAZONABLE .....	14
2.10.- OPINIÓN NO RAZONABLE .....	14
2.11.- REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES .....	15
2.12.- FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	15
2.13.- SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	16
2.14.- SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS .....	16
2.15.- SEGUIMIENTO A PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES.....	19
2.16.- SEGUIMIENTO A LAS SENTENCIAS DE LAS ALTAS CORTES, EN DONDE LA ENTIDAD HAYA ADQUIRIDO COMPROMISOS Y OBLIGACIONES.....	19
2.17.- EVALUAR LA GESTIÓN EFICIENTE DE LA ENERGÍA DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 292 DE LA LEY 1955 DE 2019 (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022).....	20
2.18.- EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN, RECUPERACIÓN Y REHABILITACIÓN DE ECOSISTEMAS 2015 – 2035.....	22
2.19.- EVALUAR LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO AL CARBONO EN PROYECTOS DE INVERSIÓN.....	23
2.20.- ATENCIÓN DE DENUNCIAS Y PETICIONES CIUDADANAS.....	23
2.21.- RESUMEN DE HALLAZGOS .....	28
3. ANEXO 1.- HALLAZGOS .....	30
HALLAZGO NO. 1 [D1-F1] [IP1] [B1] INFORME DE LIQUIDACIÓN MENSUAL DE APORTES Y RECAUDO DE LA SOBRETASA AMBIENTAL.....	30
HALLAZGO NO. 2 [D2] CONSTITUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES CD824 DE 2022, CD997 DE 2022 Y CD 718 DE 2022.....	47
HALLAZGO NO. 3 [D3] ESTUDIO DE MERCADO CONVENIO 804 DE 2022 .....	62
HALLAZGO NO. 4 [D4] EJECUCIÓN Y SOPORTES CONVENIO 827 DE 2022.....	71
HALLAZGO NO. 5 [D5] APROPIACIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2022 .....	79
HALLAZGO NO. 6 GESTIÓN DE RECAUDO FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL .....	86
HALLAZGO NO. 7 CUENTAS POR COBRAR - CONTRIBUCIONES A CARGO DE CORPORGUAJIRA- FONDO COMPENSACIÓN AMBIENTAL.....	92
HALLAZGO NO. 8 [D6] RESERVA PRESUPUESTAL CONTRATO 1070 DE 2022.....	97
HALLAZGO NO. 9 [D7] EJECUCIÓN Y SOPORTES CONVENIO 804 DE 2022 .....	103
HALLAZGO NO. 10 [D8] CUMPLIMIENTO SENTENCIAS- SENTENCIA T-361 DE 2017.....	115

HALLAZGO NO. 11 [D9] INFORMACIÓN Y ACTIVIDAD LITIGIOSA EN EL APLICATIVO E-KOGUI .....	120
HALLAZGO NO. 12 [D10] APERTURA DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES COMUNICACIÓN PGN .....	132
HALLAZGO NO. 13 [D11] TÉRMINOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL E IMPOSICIÓN DE SANCIÓN DENTRO DEL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL.....	136
HALLAZGO NO.14 [D12] INICIACIÓN O APERTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL .....	141
HALLAZGO NO. 15 [D13] CUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS E IMPULSO PROCESAL DE LOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES .....	145
HALLAZGO NO.16 [D14] DOCUMENTOS RELACIONADOS CON LOS PASA ADELANTADOS POR EL MADS .....	152
HALLAZGO NO.17 CUENTAS POR PAGAR .....	156
HALLAZGO NO.18 CUENTAS POR COBRAR – INCAPACIDADES .....	160
HALLAZGO NO.19 CONTROL A PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPOS.....	170
HALLAZGO NO.20 [D15] EJECUCIÓN Y SOPORTES CONVENIO 803 DE 2022.....	179
HALLAZGO NO. 21 [D16] EJECUCIÓN Y SOPORTES CONVENIO 808 DE 2022.....	186
HALLAZGO NO. 22 [D17]. PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN - PNR.....	193
HALLAZGO NO. 23 [D18][IP2][OI1]. IMPUESTO AL CARBONO.....	203
4. ANEXO 2 .-RESUMEN DE HALLAZGOS .....	220
5. ANEXO 3 .- ESTADOS FINANCIEROS .....	227

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

87111

Bogotá D.C.,

Doctores

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ

Ministra

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS

E-mail: [servicioalciudadano@minambiente.gov.co](mailto:servicioalciudadano@minambiente.gov.co)

[nbaquero@minambiente.gov.co](mailto:nbaquero@minambiente.gov.co)

[jasenz@minambiente.gov.co](mailto:jasenz@minambiente.gov.co), [nldavilam@minambiente.gov.co](mailto:nldavilam@minambiente.gov.co)

Calle 37 No. 8-40

ANGELO BACCI HERNÁNDEZ

Director General

Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE

[direccion@cardique.gov.co](mailto:direccion@cardique.gov.co)

Transversal 52 No.16-190 - Bosque, Isla Manzanillo

Cartagena de Indias D.T.y C.

CARLOS FRANCISCO DIAZ GRANADOS

Director General

Corporación Autónoma Regional Del Magdalena- Cormagdalena

[cinterno@corpamag.gov.co](mailto:cinterno@corpamag.gov.co) [contactenos@corpamag.gov.co](mailto:contactenos@corpamag.gov.co)

Avda. del Libertador #32-201 Barrio Tayrona

Santa Marta- Magdalena

Asunto: Informe de Auditoría Financiera al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, vigencia 2022.

La Contraloría General de la República (en adelante “CGR”), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a los estados financieros del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (en adelante “MADS”) por la vigencia 2022, los cuales comprenden el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados y de Otro Resultado

Integral y el Estado de Cambios en el Patrimonio y sus respectivas notas, que han sido preparados conforme al Marco Normativo para entidades de Gobierno.

Así mismo, con fundamento en el artículo 268 de la Constitución Política, realizó Auditoría a los informes de Ejecución Presupuestal que incluyen la Programación y Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos de la vigencia 2022, los que han sido preparados conforme el Marco Normativo Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto Ley 111 de 1996.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera.

Los resultados y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el MADS, en papeles de trabajo que reposan en el Aplicativo del Proceso Auditor – APA de la CGR.

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

## 2. RESULTADOS DE AUDITORÍA

La CGR realizó auditoría financiera al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, por la vigencia 2022, para la cual se definieron los siguientes objetivos:

### Objetivo General

Determinar si la Información financiera y presupuestal cumple con el marco normativo aplicable en todos sus aspectos significativos y si la misma se encuentra libre de errores materiales ya sea por fraude o error.

### Objetivos Específicos

1. Expresar opinión sobre si los estados financieros de la vigencia 2022 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
2. Evaluar la ejecución del presupuesto para la vigencia fiscal 2022 y emitir la opinión correspondiente.

3. Evaluar las reservas presupuestales para efectos de su refrendación.
4. Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal consolidada.
5. Seguimiento a procedimientos administrativos sancionatorios ambientales.
6. Realizar el seguimiento a sentencias de las altas cortes, en donde la entidad haya adquirido compromisos y obligaciones (si las hubiere).
7. Evaluar la gestión eficiente de la energía de conformidad con lo establecido en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).
8. Evaluación del Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas 2015 – 2035.
9. Evaluar la aplicación de los recursos provenientes del impuesto al carbono en proyectos de inversión, en lo que compete al MADS como gestor.
10. Realizar seguimiento a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas (si procede).
11. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
12. Atender las denuncias ciudadanas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución.
13. Conceptuar sobre la efectividad del plan de mejoramiento en los temas relacionados con la auditoría financiera.

## 2.1.- RESUMEN DE POLÍTICAS CONTABLES SIGNIFICATIVAS Y OTRA INFORMACIÓN EXPLICATIVA

Para el proceso de clasificación, identificación, reconocimiento, registro y revelación de los estados financieros, al MADS le aplica en su totalidad Marco Normativo para Entidades de Gobierno, conformado 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.

Para el registro de las transacciones contables y presupuestales, utiliza el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. Adicional, el MADS cuenta con sistemas complementarios de información que sirven de auxiliares contables así: (i) aplicativo HOMINIS para información de las nóminas, prestaciones sociales y prestaciones consolidadas, administrado por Talento Humano; (ii) aplicativo SIFAME, administrado por Almacén para el registrar los bienes muebles e inmuebles con sus respectivas depreciaciones; (iii) Sistema Único de Información Litigiosa del Estado e-KOGUI, gestionado por la Oficina Asesora Jurídica para las contingencias, provisiones u obligaciones derivadas de los procesos.

Al interior del MADS, se aplica el Manual de Políticas Contables del Minambiente, adoptado mediante Resolución 0181 del 06 de febrero de 2018, actualizado



mediante las resoluciones 1156 del 27 de octubre de 2021 y 1604 del 29 de diciembre de 2021. Como instancias de control, se crearon: el Comité para la administración de bienes muebles e inmuebles, el Comité sobre la sostenibilidad del sistema contable en el Minambiente y en el Fondo Nacional Ambiental (Resolución 2141 del 19 de diciembre de 2016), el Comité de Cartera del Minambiente (Resolución 2736 del 26 de diciembre de 2017), y mediante la Resolución 0188 de febrero de 2017, se adoptó la metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de las provisiones contables de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad.

## 2.2.- RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL

El MADS hace parte del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional (Ley 489 de 1998, art. 38, Ley 99 de 1993, art. 2), por lo que hace parte del presupuesto general de la nación (Decreto 111 de 1996, art. 3, 10) y, en consecuencia, la gestión presupuestal está regulada por el estatuto presupuestal.

Es la entidad pública encargada de definir la Política Nacional Ambiental y promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano.

Además, el MADS ejerce la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental a cargo de la Oficina Asesora de Planeación y realiza operaciones de recaudo, contabilización control, reporte y transferencia de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental (FCA), creado con la Ley 344 de 1996, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 954 de 1999 (Compilado en el Decreto 1076 de 2015) y el Reglamento Operativo dispuesto en los acuerdos 4 de 2010, 5 de 2011, 6 de 2012, 7 de 2013 y 8 de 2018, expedidos por el Comité del FCA.

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

### 2.3.- RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadas Superiores — ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), por tanto, se aplican principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera — GAF.

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

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

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

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por el Ministerio, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido es suficiente, apropiada y proporciona una base razonable para expresar la opinión contable y



presupuestal, concepto sobre el control interno financiero, reservas presupuestales y fenecimiento de la cuenta rendida.

#### 2.4.- OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS

La composición de la situación financiera del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Estado de resultados al cierre de diciembre de 2022<sup>1</sup> es la siguiente:

Activo	\$ 347.411.056.795
Pasivo	\$ 1.869.991.845.594
Patrimonio	- \$ 1.522.580.788.799
Total Ingresos	\$ 446.182.559.944
Total Gastos	\$ 1.248.067.828.038
Déficit del ejercicio	- \$ 801.885.268.094

#### 2.5.- FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES

La CGR auditó el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados, el Estado de cambios en el patrimonio y las Notas a los Estados Financieros presentados por el MADS con corte a 31 de diciembre de 2022, comparativos con 2021.

En la evaluación de se estableció el No cálculo y registro de la depreciación de bienes y amortización de intangibles por \$1,360,382,591, de elementos adquiridos durante 2021 y 2022, lo cual sobrestima el valor de los Activos, subestima los Gastos, con la consecuente afectación en el Patrimonio.

Igualmente, está sobrestimada la cuenta de Activos intangibles con subestimación de los Gastos, por inadecuado registro de la compra de licencias por \$410.019.519.

Se presenta error en la clasificación de un software por \$1.289.894.000, que se encuentra en servicio (Activos intangibles), dado que se encuentra registrado como "Bienes no explotados".

Las Cuentas por pagar, por concepto de adquisición de bienes y servicios, se encuentran sobrestimadas en \$524.549.187 por cuanto se presentan saldos de obligaciones que ya fueron canceladas. De otra parte, esta misma cuenta se

---

<sup>1</sup>Tomado de REPORTE\_DE\_ESTADOS\_FINANCIEROS\_4365493\_K7020221101296500000, de [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

encuentra subestimada en \$202.587.880, por la omisión en el registro de una obligación adquirida en diciembre de 2022.

Por concepto de incapacidades por cobrar a las EPS, figuran \$44.399.094 prescritas que no se han dado de baja, y \$61.327.453 en riesgo de prescripción y a cargo de EPS en Liquidación, sobre las cuales no se ha calculado el deterioro, por tanto, se encuentra sobrestimada la Cuenta por cobrar – Pagos por cuenta de terceros en \$105.726.547, con subestimación en los Gastos.

También se encuentra sobrestimación en las Cuentas por cobrar – Contribuciones, por \$72.823.615, correspondiente a un saldo a cargo de Corpoguajira desde 2018, considerando que no se ha registrado un ajuste realizado en las autoliquidaciones de aportes al FCA.

Aun cuando las incorrecciones mencionadas no son generalizadas y el acumulado de las mismas no supera el Error tolerable, a nivel de cuenta son significativas; además, se evidencia la falta de rigurosidad en la aplicación del marco normativo contable aplicable, lo cual resta confiabilidad a la información presentada en los Estados Financieros al cierre de 2022.

## 2.6.- OPINIÓN CON SALVEDADES

En opinión de la CGR, excepto por los efectos de los hechos descritos en el párrafo de “Fundamento de la opinión con salvedades”, el Estado de Situación Financiera con corte a 31 de diciembre de 2022, el Estado de Resultados y el Estado de cambios en el Patrimonio del 01 de enero al 31 de diciembre de 2022, y las Notas a los Estados Financieros, presentados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presentan en todos los aspectos materiales, la situación financiera y el resultado de sus operaciones a 31 de diciembre de 2022, de conformidad con el Marco normativo para entidades de gobierno, prescrito por la Contaduría General de la Nación.

Se determinaron los hallazgos: No. 7 Cuentas por cobrar - Contribuciones a cargo de CORPORGUAJIRA- Fondo Compensación Ambiental; No. 11 [D9] Información y actividad litigiosa en el aplicativo e-Kogui; No.17 Cuentas por pagar; No.18 Cuentas por Cobrar – Incapacidades y No. 19 Control a Propiedad, planta y equipos.

## 2.7.- CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación realizada aplicando metodología contenida en la matriz de análisis de riesgos y controles que considera el diseño, calidad y eficiencia de los mecanismos

de control existentes en la Entidad (Formato 14 - GAF), arrojó una Calificación de 2,0; razón por la que la CGR emite un concepto sobre la efectividad del control interno financiero “CON DEFICIENCIAS”.

### EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

EL DISEÑO DEL CONTROL (20%)					RESULTADO DE LA CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE CONTROL	RIESGO COMBINADO	EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES (70%)				TOTAL DISEÑO Y EFECTIVIDAD Y EFECTIVIDAD DEL CONTROL
Tipo (25%)	Frecuencia (10%)	Segregación (25%)	Documentación (5%)	Clase (5%)			Existe evidencia de su uso (20%)	Existen incorrecciones materiales (60%)	En la auditoría anterior se identificó la misma incorrección (20%)	RESULTADO DE LA EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES	
<b>CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL</b>		ADECUADO	<b>CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO</b>		MEDIO	<b>SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)</b>				1,93	
Calificación del diseño de control <b>Gestión Financiera y Contable</b>		ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable		MEDIO						
Calificación del diseño de control <b>Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto</b>		PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto		MEDIO						
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)							1	ADECUADO			
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE							2,0		0,10		
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO							CON DEFICIENCIAS				

Esta calificación está sustentada en situaciones relacionadas con:

- Debilidades en las funciones de supervisión, en cuanto a: i) falta de oportunidad en el inicio de actuaciones para la imposición de multas, apremios, aplicación de garantías contractuales, la determinación de la caducidad del contrato y/o liquidación unilateral, ante el incumplimiento del objeto contractual en los plazos previstos; ii) documentación insuficiente para soportar el cumplimiento del objeto contractual y la autorización de pagos; iii) diferencias entre los documentos que soportan el estudio de mercado.
- Utilización de la figura de constitución de Reservas presupuestales como parte del rezago sin la debida justificación, sobre contratos en los cuales se identifica el incumplimiento del objeto contractual y vencimiento del plazo de ejecución sin la suscripción de modificaciones.
- Falta de oportunidad en la actualización de calificación de riesgos de los procesos jurídicos en contra y en el cargue de documentos procesales en el aplicativo e-Kogui.

- Demoras e inactividad procesal en los procesos sancionatorios ambientales, incumpliendo el principio de celeridad, sobrepasando los términos para iniciar la correspondiente apertura del proceso sancionatorio, declarar la responsabilidad al infractor y poder hacer efectivo el informe técnico de tasación de las multas.
- Incumplimiento de la normatividad aplicable a los procesos sancionatorios ambientales, evidenciada en la falta de comunicación a la Procuraduría Ambiental y Agraria de los procesos aperturados.
- Inexistencia física de los Autos de apertura, en los expedientes de los procesos sancionatorios ambientales.
- Falta de oportunidad en la revisión y depuración de saldos contables que vienen de vigencias anteriores.
- Deficiencias en la gestión de cobro y recaudo de derechos, así como en la estimación y registro del deterioro de los mismos.
- Deficiencias de control sobre los bienes, en cuanto a uso, ubicación y estimación de depreciaciones y amortizaciones.

## 2.8.- OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

### EVALUACIÓN DE PRESUPUESTO

Durante el proceso auditor se evaluaron recursos por \$74.991.423.840 así:

- Análisis de catorce (14) contratos por \$40.707.463.585, que representan el 31% de \$131.541.052.130 para 1089 contratos.
- Mediante la revisión de 27 ítems de Cuentas por pagar, cuyo compromiso inicial ascendió a \$5.905.672.698.
- 65 ítems de Reservas presupuestales, cuyo compromiso inicial fue de \$28.378.287.557.

Para la vigencia 2022, el MADS contó con una apropiación definitiva de \$271.057.216.086 de los cuales \$92.858.397.942 corresponden a Gastos de

Funcionamiento (34 %), \$1.884.465.312 para Servicio de la deuda (Aportes al fondo de contingencias 1%) y \$176.314.352.832 para Gastos de Inversión (64%).

Estos recursos corresponden a Presupuesto General de la Nación, cuya ejecución se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 1  
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL MADS VIGENCIA 2022**

RUBRO	APR. DEFINITIVA \$	COMPROMISOS	APR DEF vs COM PRO MISO %	OBLIGADO \$	COMPR Vs OBLIG (Ejec Ptal) %	PAGOS \$	OBLIG vs PAGO %
Funcionamiento	92.858.397.942	83.676.809.407	90,1	82.860.608.717	99,0	82.393.847.889	99,4
Servicio a la deuda	1.884.465.312	1.884.465.312	100,0	1.884.465.312	100,0	1.884.465.312	100,0
Inversión	176.314.352.832	137.058.828.843	77,7	131.503.672.947	95,9	129.576.122.170	98,5
<b>Total</b>	<b>271.057.216.086</b>	<b>222.620.103.562</b>	<b>82,1</b>	<b>216.248.746.976</b>	<b>97,1</b>	<b>213.854.435.371</b>	<b>98,89</b>

Fuente: MADS – Ejecución presupuestal 2022. Cálculos CGR

## 2.9.- FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NO RAZONABLE.

Para la vigencia 2022, el MADS presentó pérdida por apropiación al no comprometer recursos por un valor de \$48.437.112.000 equivalente al 17,8% de la apropiación definitiva (\$271.057.216.086), distribuida para el rubro de funcionamiento en \$9.181.588.535 y para el rubro de inversión en \$39.255.523.989, lo cual afecta de forma significativa tanto el cumplimiento de metas de programas y proyectos del área misional, como el desarrollo de las funciones administrativas y de apoyo del MADS.

Esta pérdida de apropiación se incrementó en \$28.904.143.000 frente a la pérdida de apropiación del 2021, pasando de un 7.3% (2021) a un 17.8% en 2022.

De otra parte, se estableció la inadecuada constitución de reservas presupuestales, por cuanto no se encuentran justificadas en situaciones de fuerza mayor, por el contrario, reflejan debilidades en las funciones de supervisión de la contratación.

## 2.10.- OPINIÓN NO RAZONABLE.

En opinión de la CGR, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de “Fundamento de la opinión”, el presupuesto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la vigencia 2022, no fue programado y ejecutado razonablemente en todos los aspectos materiales, de conformidad con las normas y principios presupuestales que le son aplicables.

Se determinaron los hallazgos: No. 1 [D1] [IP1] [B1] Informe de Liquidación Mensual de Aportes y Recaudo de la Sobretasa Ambiental; No. 2 [D2] Constitución de reservas presupuestales CD824 de 2022, CD997 de 2022 y CD 718 de 2022; No.3 [D3] Estudio de mercado Convenio 804 de 2022; No. 4 [D4] Ejecución y soportes Convenio 827 de 2022; No.5 [D5] Apropiación presupuestal vigencia 2022; No.6 Gestión de recaudo Fondo de Compensación Ambiental; No. 8 [D6] Reserva presupuestal contrato 1070 de 2022; No. 9[D7]. Ejecución y soportes Convenio 804 de 2022; No. 20 [D15] Ejecución y soportes Convenio 803 de 2022 y No.21 [D16] Ejecución y soportes Convenio 808 de 2022.

## 2.11.- REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

Del total de reservas por \$6.371.356.585 (288 ítems) constituidas dentro del rezago presupuestal para el cierre de la vigencia 2022 por el MADS, para el proceso de refrendación, se evaluó una muestra de 65 ítems por \$5.747.127.336, equivalente al 90%.

De la muestra revisada, NO se refrendaron 6 ítems por \$1.284.003.114 que representan el 20% del total de las reservas constituidas.

Dentro de las causas de NO refrendación, se tienen: i) vencimiento del plazo establecido para el objeto contractual, sin modificaciones y sin inicio de proceso para declarar incumplimiento; ii) constitución de reserva cuando ya se realizó el pago de la obligación.

Para el proceso de refrendación de reservas, la CGR consideró la información de “Justificación de la constitución de las Reservas presupuestales al cierre 2022” suministrada por el MADS, y documentos soporte mediante consultas en SECOP y al SIIF, referentes al proceso contractual y de registro de los compromisos adquiridos.

## 2.12.- FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la “Opinión con salvedades”, de los Estados Financieros y la “Opinión No razonable” de la ejecución presupuestal, la Contraloría General de la República *No Fenece* la cuenta rendida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la vigencia 2022.

### 2.13.- SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

De la evaluación de siete (7) hallazgos relacionados con auditorías financieras de vigencias anteriores, cuyas acciones de mejora se cumplían hasta diciembre de 2022 se tiene como resultado que las acciones de mejoramiento implementadas por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fueron *Inefectivas*<sup>2</sup> como se evidencia a continuación:

En cinco (5) hallazgos (71%) persiste la debilidad, por cuanto para la auditoría financiera a la vigencia 2022, se generaron hallazgos en el mismo sentido, tales como: i) falta de oportunidad en la actualización, documentación y calificación de procesos en contra en aplicativo e-Kogui; ii) debilidades en la supervisión de contratos; iii) inadecuada constitución de reservas; iv) sobreestimación de cuentas por pagar.

Por otra parte, en dos (2) hallazgos (29%) las acciones fueron efectivas y por ende subsanados.

### 2.14.- SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

De las observaciones emitidas por la Comisión Legal de Cuentas a la información financiera del 2021, según resultados de evaluación al cierre de 2022, se presenta la siguiente situación:

Debilidades que persisten:

- Pérdida de apropiación, mayor en \$28.904.143.000 en la vigencia 2022 frente a 2021, afectando tanto la gestión funcional como de proyectos de inversión.
- Incremento en las Pérdidas del ejercicio, con el consecuente incremento del Patrimonio Negativo en 75% por \$654.593.239.530, al pasar de menos \$867.987.549.267 en 2021 a menos \$1.140.307.142.174 en 2022.
- Permanencia de saldos en *Deterioro de cuentas por cobrar* y en *Recaudos por clasificar*, que no fueron objeto de depuración durante 2022.
- Falta de oportunidad en la gestión para aclarar partida conciliatoria en Operaciones Recíprocas con Corpogujaira.
- Cartera por concepto de incapacidades con riesgo de prescripción.

---

<sup>2</sup> Efectivo: si se subsanan los hallazgos en un porcentaje igual o mayor al 80%.

- Se reitera la calificación *PARCIAL* de ítems de control interno contable, por reiteración de observaciones resultado de las evaluaciones de la Oficina de Control Interno del MADS.
- No se formularon indicadores financieros que faciliten la presentación de la situación económica del MADS y su gestión financiera.
- Reiteradas solicitudes de prórroga para el cumplimiento de acciones propuestas en los Planes de Mejoramiento.

Aspectos que tuvieron mejora:

- Ejecución presupuestal, representado en mayor obligación de recursos frente a compromisos, por ende, menor valor del rezago presupuestal constituido para 2022 frente a 2021.
- Claridad en las Notas a los Estados Financieros correspondientes a la vigencia 2022.

## EVALUACIÓN DE GESTIÓN DE DEPURACIÓN DE OPERACIONES RECÍPROCAS

Según informe del estado de operaciones recíprocas realizado por el MADS<sup>3</sup> con corte a septiembre de 2022, dentro de las posibles causas identificadas se tiene:

- Diferencias en los periodos de registro de reconocimiento y giro entre Corporaciones Beneficiarias de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Ambiental, para funcionamiento y para proyectos de Inversión.
- Diferencias en los periodos de causación y transferencia, de las contribuciones que realizan las CAR al MADS- Fondo de Compensación Ambiental.
- Implementación del procedimiento para administración y registro de recursos del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías SPGR - Sistema General de Regalías, para proyectos de inversión de corporaciones y entes territoriales, en donde el MADS realiza función de designación, y por diferencias en las fechas de asignación y giro por parte del Tesoro Nacional, considerando que dichos recursos fueron

---

<sup>3</sup> Comunicación MADS 4103-2-00023 Bogotá D.C del 21 de noviembre de 2022

aprobados y asignados por SGR pero están pendientes de ser transferidos por la DTN- SGR a las entidades beneficiarias y ejecutoras.

Aplicando lo anterior al reporte de diciembre de 2022, de un total de \$1.037.008.574.740 reportado en Operaciones recíprocas, se tendría la identificación de aproximadamente el 44%, así:

**Cuadro No. 2  
OPERACIONES RECÍPROCAS**

CODIGC <sub>T</sub>	NOMBRE CUENTA CONTABLE	VALOR (Pesos)
1.3.11.27	CUENTAS POR COBRAR- CONTRIBUCIONES A CORPORACIONES	3.032.380.172.00
1.3.37.02	TRANSFERENCIAS POR COBRAR -SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	60.736.985.886.42
2.4.03.15	OTRAS TRANSFERENCIAS POR PAGAR - SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	58.185.918.300.00
4.1.10.61	INGRESOS NO TRIBUTARIOS -CONTRIBUCIONES PARA EL FCA	86.425.297.848.00
5.4.23.02	TRANSFERENCIAS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN	59.231.142.036.00
5.4.23.03	TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO A INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN	34.343.068.470.00
5.7.05.08	FONDOS ENTREGADOS PARA FUNCIONAMIENTO A CORPORACIONES AUTONOMAS	588.625.085.00
5.7.05.10	FONDOS ENTREGADOS PARA INVERSIÓN A CORPORACIONES AUTONOMAS	145.619.225.154.37
5.7.20.80	RECAUDOS Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN)	12.287.890.124.55
	Identificadas posibles causas de las diferencias (44%)	460.450.533.076.34
	Total monto operaciones recíprocas	1.037.008.574.740.00
	Pendiente identificar causas y gestionar en 2023 (56%)	576.558.041.663.66

Fuente: [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co) reporte a diciembre 2022. Cálculos CGR

Se presentó incremento en el monto de operaciones recíprocas, para el periodo septiembre – diciembre 2022 del 16% con respecto al periodo julio – septiembre de 2022:

**Cuadro No.3  
INCREMENTO OPERACIONES RECÍPROCAS**

Grupo	Septiembre 2022	Diciembre 2022
Activos	341.956.186.384	311.958.995.556
Pasivos	59.846.201.488	58.194.365.305
Ingresos	313.189.754.040	400.804.569.579
Gastos	181.638.751.984	266.050.644.300
Total	896.630.893.896	1.037.008.574.740
Incremento 16%		140.377.680.844

Fuente: [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co) reportes a septiembre y diciembre 2022. Cálculos CGR

Lo anterior evidencia la necesidad de incrementar por parte del MADS, la gestión de identificación, ajuste y trámite con las entidades para aclarar las diferencias reportadas como Operaciones recíprocas.

## 2.15.- SEGUIMIENTO A PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES.

De acuerdo a la muestra seleccionada se revisaron los procesos administrativos sancionatorios ambientales encontrando debilidades que afectan el proceso sancionatorio, como el incumplimiento de términos procesales para cada etapa, falta de impulso procesal y de planeación, debilidades en los controles establecidos por el MADS en las áreas que tienen la responsabilidad en el manejo de los PASA, y deficiencias en los controles del proceso de gestión documental de la información física e impresa relacionada con los tramites sancionatorios ambientales adelantados por el MADS.

Se determinaron los hallazgos Nos. 12 [D10] Apertura de procesos administrativos sancionatorios ambientales comunicación PGN; No. 13 [D11] Términos para la determinación de la responsabilidad ambiental e imposición de sanción dentro del proceso sancionatorio ambiental; No.14 [D12] Iniciación o apertura del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental; No. 15 [D13] Cumplimiento de términos e impulso procesal de los sancionatorios ambientales y No.16 [D14] Documentos relacionados con los PASA adelantados por el MADS.

## 2.16.- SEGUIMIENTO A LAS SENTENCIAS DE LAS ALTAS CORTES, EN DONDE LA ENTIDAD HAYA ADQUIRIDO COMPROMISOS Y OBLIGACIONES.

En la verificación del cumplimiento e implementación de la orden impartida al MADS dentro de la sentencia T-361 de 2017 del páramo de Santurbán, de acuerdo a lo contemplado en las supras 19.2, 19.3, 13.5 y 15.3 de la sentencia y la orden quinta cuyo contenido manifiesta “ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.

Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia”, lo anterior de conformidad con lo ordenado en la parte resolutive de la Sentencia T-361 de 2017 emitida por la Honorable Corte Constitucional, en el marco de las competencias institucionales asignadas por Ley, evidenciándose que no se ha emitido por parte del MADS ningún acto administrativo de delimitación del Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, a pesar que la Corte

Constitucional en la sentencia otorgó “el término de un (1) año” para ello, y han transcurrido 5 años desde su notificación.

Por otra parte, mediante informe de cumplimiento del 16 de Noviembre del 2022, realizado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, manifiestan que a la fecha no se ha emitido ningún acto administrativo a pesar que la Corte Constitucional otorgó “el término de un (1) año” para ello y han transcurrido 5 años desde su notificación, como tampoco es claro para el Ministerio Público una fecha aproximada para dicha emisión, dado que el MADS no tiene un cronograma que permita trabajar sobre tiempos claros y que genera certeza de avance hacia las comunidades establecido en la Supra 19.2, y 19,3 de la sentencia, sobre todo para los municipios de Norte de Santander donde los avances han sido mínimos y no se evidencia acercamientos, mesas de trabajo o reuniones que salvaguarden el derecho a la participación, así como, en los municipios 5 de Suratá, Tona y California en Santander los cuales fueron priorizados por la providencia.

Se determinó el HALLAZGO No. 10 [D8] Cumplimiento sentencias- sentencia T-361 de 2017.

## 2.17.- EVALUAR LA GESTIÓN EFICIENTE DE LA ENERGÍA DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 292 DE LA LEY 1955 DE 2019 (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022).

En desarrollo del proceso auditor, el equipo auditor verificó que el MADS dio cumplimiento a la normativa en materia de ahorro energético, establecida en el artículo 292 de la Ley 955 del 25 de mayo de 2019, particularmente en los siguientes aspectos:

i) Destinación de recursos para cumplir con las medidas de gestión eficiente de la energía.

El MADS invirtió recursos para lograr las metas de ahorro de energía. Según información de contratos proporcionada, se observó que realizaron varias contrataciones relacionadas con la optimización y renovación energética del edificio. Estas contrataciones incluyen las adquisiciones e instalación de luminarias LED, de ascensores, de vehículos de cero o bajas emisiones y de un sistema solar fotovoltaico.

ii) Realización de auditorías energéticas de sus instalaciones.

En las vigencias 2019-2020, UPME y TERAO realizaron una auditoría energética al MADS, con el objetivo de caracterizar energéticamente al edificio, así como

identificar medidas de ahorro y eficiencia, priorizar acciones viables técnica y económicamente. Mediante la recopilación de información física y ambiental a través de visitas técnicas y mediciones, se analizaron los consumos mes a mes y los resultados los presentaron en un informe final con propuestas de mejora.

Durante la vigencia 2021, TERAO brindó apoyo técnico en el proyecto de renovación energética del edificio del Ministerio, realizó una segunda auditoría energética y asesoró al MADS en la implementación de estrategias de eficiencia. Se destacó una reducción del 22% en los consumos eléctricos entre 2019 y 2020, pero se indicó que no fue exclusivamente por eficiencia energética sino por los efectos de aislamiento de la pandemia SARS COVID 19. De igual forma, se identificaron oportunidades de mejora, como la renovación de iluminación y ascensores y para ahorros adicionales, sugirieron la implementación de paneles fotovoltaicos con el objetivo de alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

iii) Establecimiento de objetivos de ahorro de energía.

Como resultado de las dos auditorías energéticas realizadas en el edificio del MADS por parte de UPME y TERAO, donde realizaron un diagnóstico y establecieron metas para cumplir los ahorros de energía.

Por otra parte, se identificaron los siguientes objetivos para la optimización y renovación energética:

- Ahorro de energía mediante acciones sobre los equipos:

Implementar medidas para mejorar la eficiencia energética de los equipos existentes, como sistemas de iluminación – tecnología LED, HVAC - sistemas de gestión de iluminación automática y equipos de oficina.

- Ahorro de energía mediante acciones sobre el uso del edificio y sus equipos:

Promover prácticas de uso eficiente de la energía entre los usuarios, incluyendo el ajuste de configuraciones, la desconexión de equipos en períodos de inactividad y la implementación de políticas de ahorro energético.

- Uso de energías renovables:

Impulsar la implementación de fuentes de energía renovable en el edificio, como paneles solares fotovoltaicos.

- Reducción de emisiones mediante la adquisición de vehículos eléctricos:

Incorporar vehículos eléctricos en la flota del MADS para reducir las emisiones de gases contaminantes asociadas al transporte.

- iv) Adecuaciones a la infraestructura.

A nivel estructural y arquitectónico, no se realizaron cambios o modificaciones en los edificios del MADS. Sin embargo, se llevaron a cabo adecuaciones en la infraestructura eléctrica, específicamente en relación con la instalación de luminarias LED, ascensores de menor consumo, puntos de carga para vehículos eléctricos y paneles fotovoltaicos en la terraza del edificio bajo el sistema "On Grid." Que permite la generación de energía e inducirla a la red de distribución.

A través de gráficos de consumo de energía proporcionados por el MADS entre los años 2021 a marzo del 2023, se observa que a pesar de las circunstancias excepcionales provocadas por la emergencia sanitaria del virus SARS-COV-19, el MADS logró cumplir las metas cuantitativas de reducción de consumo energético, con un ahorro superior al 15%.

## 2.18.- EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN, RECUPERACIÓN Y REHABILITACIÓN DE ECOSISTEMAS 2015 – 2035.

Para afrontar la degradación de los ecosistemas en el territorio nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS, cuenta con el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas (PNR), que tiene como objetivo a 20 años, buscar la compensación y recuperación de las áreas afectadas, mediante procesos de estrategias de fácil aplicación, la recuperación y el mejoramiento del hábitat.

El plan contempla tres fases: "La primera fase está enfocada en la investigación, desarrollo y consolidación de protocolos; así como la articulación y divulgación de la información sobre restauración ecológica; la segunda se enfoca en la articulación de actores relacionados con la restauración ecológica, identificación y promoción de incentivos e implementación de proyectos piloto; finalmente, en la tercera fase se implementarán procesos de restauración a gran escala"<sup>4</sup>

De acuerdo con la revisión documental, se generó el hallazgo No. 22 [D17], donde se observa un atraso en el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación

<sup>4</sup><https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/gestion-en-biodiversidad/restauracion-ecologica>

y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR, que puede generar un incumplimiento de los objetivos trazados en el mismo.

## 2.19.- EVALUAR LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO AL CARBONO EN PROYECTOS DE INVERSIÓN.

El MADS como rector de política ambiental no cuenta con la información de los recursos que debieron ser asignados para su ejecución conforme a la destinación y vocación ambiental del impuesto al carbono a la luz del marco jurídico, la Ley 1819 de 2016, Ley 1930 de 2018, Ley 1955 de 2019, Ley 2155 de 2021 y Ley 2159 de 2021.

Aunado a lo anterior, y en el marco del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, que modificó el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el MADS, carece de información precisa sobre los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al treinta y uno (31) de diciembre de 2022<sup>5</sup> para ser administrados por el FONSUREC, cuya reglamentación corresponde al MADS, de conformidad al PARÁGRAFO 1, del artículo en comento. Se generó el hallazgo No. 23 [D18] [IP2].

## 2.20.- ATENCIÓN DE DENUNCIAS Y PETICIONES CIUDADANAS

- ❖ SIPAR 2022-238681-82111-SE, Radicado 2022ER0062479  
Sentencia C-153-22 emitida el 5 de mayo de 2022 – Ley de Garantía

Trasladado para su atención a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, en relación con la “*Solicitud de información respecto del párrafo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.*” el cual expone:

*“Como es de público conocimiento, la Misión de Observación Electoral —MOE, en adelante— es una organización de la sociedad civil que promueve la realización del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual adelanta procesos de seguimiento al desarrollo de las elecciones generales y locales realizadas en el país. Teniendo en cuenta lo anterior, y en vista de que la Contraloría General de la República tiene la función de ejercer el control fiscal sobre los recursos que se ejecuten a través de los convenios interadministrativos que se celebren de acuerdo con lo señalado en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, y en concordancia con la Circular No. 005 de 2021 de la Contraloría, le solicitamos amablemente la siguiente información:*

1. *¿Qué acciones ha desarrollado la Contraloría General de la República para ejercer el control especial a todos los convenios interadministrativos que se han suscrito desde el 13*

<sup>5</sup> Parágrafo transitorio artículo 49 de la Ley 2277 de 2022.

de noviembre de 2021 en el marco del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 que modificó la Ley 996 de 2005?

2. ¿Cuáles son los principales hallazgos fiscales que ha encontrado la Contraloría General de la República en referencia con el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021?

3. Remitir los informes que haya publicado la Contraloría General de la República referente al control especial que se está realizando, según lo establecido en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

4. Remitir en formato .CSV la relación de los “convenios y contratos interadministrativos celebrados a partir del 13 de noviembre de 2021 entre la Nación y las entidades territoriales que tengan como fin promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones y se fundamenten en lo establecido en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021”, de acuerdo con lo señalado en la Circular No. 005 de 2021 y cuya información debió ser remitida por las entidades estatales sujetas de control, entidades territoriales y entidades con régimen especial, tal como lo señala la mencionada Circular.

5. Remitir en formato .CSV la relación de los convenios y contratos interadministrativos del numeral anterior con la siguiente información: si remitieron los documentos y estudios previos; si hubo análisis de sector; si aportaron las garantías que los amparen con su respectiva aprobación; si hubo prorrogas, adiciones, modificaciones o suspensiones; si hubo informes de ejecución, informes de supervisión e informes de interventoría; y si hubo actas de inicio, recibo y liquidación.

6. Remitir en formato .CSV la relación de los convenios y contratos interadministrativos del numeral cuarto con la siguiente información: si hubo procesos contractuales y contratos derivados; de esos, si aportaron los documentos y estudios previos; si hubo análisis de sector; si aportaron las garantías que los amparen con su respectiva aprobación; si hubo prorrogas, adiciones, modificaciones o suspensiones; si hubo informes de ejecución, informes de supervisión e informes de interventoría; y si hubo actas de inicio, recibo y liquidación.”

Es importante resaltar que, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata- DIARI y la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario de la Contraloría General de la República, se pronunciaron al respecto y dieron respuesta de fondo a la petición por medio de los radicados números 2022EE0073676 de fecha 2 de mayo de 2022 y 2022EE0085277 de 18 de mayo de 2022, respectivamente.

Sobre los interrogantes de la denuncia, especialmente los numerales 4, 5 y 6, la DIARI dio traslado de estos a la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, entidad competente en virtud de sus funciones, de proporcionar con exactitud la información requerida por la Misión de Observación Electoral – MOE.

Por orden constitucional, artículo 267, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, le corresponde a la CGR ejercer la vigilancia fiscal de la

administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

En este contexto, dentro del proceso auditor se analizó y evaluó lo establecido en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 y su parágrafo, el cual establece:

*“ARTÍCULO 124. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.*

*La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.*

*PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial.”*

El artículo 124 de la norma anteriormente citada, fue declarada INEXEQUIBLE, con efectos retroactivos, a partir de su expedición, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-153-22 del 5 de mayo de 2022, Magistrada Ponente Dra. Diana Fajardo Rivera.

Artículo que autorizó a la Nación, celebrar contratos administrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación. autorización que suspendió temporalmente el inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, que prohibía la celebración de contratos interadministrativos dentro de los 4 meses anteriores a las elecciones.

Por lo tanto, el Alto Tribunal impartió las siguientes órdenes: (i) respecto a los convenios interadministrativos celebrados en virtud de dicha disposición, cuyo objeto se haya ejecutado a cabalidad al 5 de mayo de 2022, no se impartirá orden alguna; (ii) a partir del 5 de mayo de 2022 no es posible suscribir convenios interadministrativos hasta que finalice el período de la Ley de Garantías; (iii) los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, que a la fecha del 5 de mayo, no se hayan ejecutado completamente deberán terminarse y liquidarse inmediatamente; (iv) los contratos que se financiaron en razón de los convenios interadministrativos del numeral anterior deberán terminarse y liquidarse a partir del 05 de mayo de 2022, con excepción de los contratos cuyo objeto sean atender necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda, y (v) las reglas dispuestas en esta sentencia se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad penal,

disciplinaria, fiscal y administrativa que pueda derivarse por el uso indebido de la contratación estatal durante la vigencia de la disposición declarada inexecutable. (Subrayado fuera del texto).

Es de destacar que durante las vigencias 2021 y 2022 el Ministerio suscribió 17 y 14 convenios respectivamente; días antes del inicio de la ley de garantías estipulada para la vigencia 2021 desde el 13 de noviembre; estos Convenios fueron suscritos con Consejos Comunitarios, Corporaciones Autónomas, Organizaciones Indígenas e Institutos de Orden Nacional, que no están restringidos para contratar en vigencia de la ley de garantías.

Así las cosas, una vez realizada solicitud de información al MADS y respondida por la entidad el 09 de marzo de 2023, indica que no hizo uso de dicha prerrogativa legal y, por ende, no suscribió ningún convenio interadministrativo con entidades territoriales al amparo de la mencionada excepción.

❖ Radicado 31042022E202036 del 27/11/2022

Desde la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental (SINA) se pone en conocimiento a la Contraloría Delegada para Medio Ambiente mediante radicado 31042022E202036 de fecha 27/11/2022, la información sobre el expediente IUC D-2020-1544767, por posible incumplimiento de aportes de la CAR Cundinamarca al Fondo de Compensación Ambiental (FCA). Sobre el particular, la posición de la CAR de acuerdo al concepto suscrito por la Subdirección Jurídica de la Corporación indica que, los recursos provenientes del cobro de tasas retributivas y de las tasas por uso de agua se convierten por mandato del Decreto 1729 de 2022, en fuentes de financiación de los planes de ordenación de las cuencas hidrográficas, razón por la cual justifican que los recursos provenientes del cumplimiento de la sentencia que ordenó a la administración distrital, el pago de las sumas adeudas imputables a tasas retributivas no podrían formar parte de los aportes al FCA, según la CAR, por tratarse de recursos de destinación específica.

De acuerdo con la información allegada, existe evidencia que desde el año 2012 la CAR no está incluyendo en la base de liquidación para los aportes a FCA, los recaudos por tasa retributiva, tasa por el uso del agua y tasa por aprovechamiento forestal, y tasa por utilización permanente de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

No es competencia de la CGR, dirimir el conflicto entre la CAR y el MADS sobre el cumplimiento del Artículo 24 Ley 344 de 1996, y el concepto jurídico de la CAR.

❖ Acción Popular No. 73001230000020110061100

Este insumo se refiere a Acción popular instaurada por la personería Municipal de Ibagué, donde se hizo acumulación de procesos por la presentación de varias acciones que estaban relacionadas y orientadas a que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, a los servicios públicos, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios.

El Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, Sección Primera, administrando justicia falla lo siguiente:

MODIFICAR los numerales primero y segundo de la parte resolutive de la sentencia del 30 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el cual quedará así:

*“Primero: DESESTÍMANSE las excepciones formuladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad de Licencias Ambientales y TÉNGASE por probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.*

*DECLARAR la amenaza de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, a la prevención de desastres previsibles técnicamente en asocio con el componente de gestión por cambio climático, la protección de las áreas de especial importancia ecológica de la cuenca mayor del río Coello (río Combeima y Cocora) y sus afluentes, derivada de los títulos mineros.*

*la suspensión de forma inmediata de las actividades mineras autorizadas en los títulos mineros. (SIC)*

*ORDÉNASE la conformación del Comité de Verificación de Cumplimiento de ésta (Sic) sentencia de conformidad con el Artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo del Tolima, el actor popular Personería Municipal de Ibagué, el señor Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o su Delegado, el señor Director de la Agencia Nacional de Minería o su Delegado, el señor Director de la Autoridad de Licencias Ambientales –ANLA- o su Delegado, el señor Director General del*

*Cortolima o su Delegado, el señor Alcalde Municipal de Ibagué o su Delegado, el señor Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural de Ibagué o su Delegado, el señor Procurador 163 Judicial II Administrativo destacado ante el Despacho, el señor Procurador Judicial II Agrario de Ibagué, el señor Defensor del Pueblo Regional Tolima o su Delegado, el señor Contralor Departamental del Tolima o su Delegado y el señor Procurador Regional del Tolima o su Delegado, el cual se instalará un mes después de cobrar ejecutoria esta providencia y deberá rendir un informe ante esta Corporación cada seis (6) meses sobre el avance del cumplimiento de las órdenes impartidas.”*

(...)

Es de destacar que el MADS, hace parte del Comité de Verificación de Cumplimiento, que cumple la función principal de verificar el cumplimiento de la sentencia judicial y hacer seguimiento a la gestión de los responsables de restablecer el derecho colectivo vulnerado, brindando acompañamiento, asesoría, capacitaciones y actividades desarrolladas en función del cumplimiento de la orden impartida, con la participación en el comité de verificación a las convocatorias mensuales realizadas por parte de la Personería de Ibagué y del Tribunal Administrativo del Tolima, a las mesas de trabajo y los Comités de Verificación programadas.

Se solicitó información al Ministerio sobre la gestión desarrollada a la luz de la Acción Popular instaurada por la Personería Municipal de Ibagué, recibiendo respuesta el 30 de marzo de 2023 mediante radicado 13012023E2008989.

Analizada la respuesta, se evidenció el cumplimiento por parte del Ministerio, de lo ordenado por el magistrado y da cuenta de audiencias de seguimiento realizadas y lideradas por el despacho judicial, las cuales son llevadas de manera permanente en mesas de trabajo mensuales, donde viene participando el MADS, lideradas por la Personería Municipal de Ibagué, e informan las gestiones adelantadas por cada una de las entidades vinculadas respecto al cumplimiento de la orden impartida.

## 2.21.- RESUMEN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron veintitrés (23) hallazgos administrativos, de los cuales dieciocho (18) tienen posible incidencia disciplinaria, uno con posible incidencia fiscal, por valor de \$2.810.046.683,70 y uno (1) para traslado a otra Instancia, los cuales serán trasladados para su trámite y jurisdicción a las instancias competentes.

Se solicita la apertura de dos Indagaciones preliminares y se establece un (1) Beneficio de auditoría.

## BENEFICIOS DE AUDITORÍA

En desarrollo del proceso de auditoría realizado a la vigencia 2022, se establecieron beneficios por \$431.727.205 derivados del giro de las contribuciones por parte de CARDIQUE por concepto del recaudo de Sobretasa ambiental – Peaje, al Fondo de Compensación Ambiental-FCA correspondientes a las vigencias 2021 y 2022, que se encontraban pendientes de pago.

## 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 quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe, al correo electrónico: [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co) conforme a la Resolución Orgánica 042 de 2020.

La Contraloría General de la República, evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C, 22 de junio de 2023.



ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA  
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Preparó: Líder y Equipo Auditor  
Revisó: Lucía Mazuera Romero DVF  
Eduardo Tapias Martínez Supervisor



LMR

Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial No. 017 del 23 de junio de 2023 y Comité de Evaluación Sectorial No.022 del 15 de junio de 2023

### 3.- ANEXO 1

## HALLAZGOS FINANCIEROS, PRESUPUESTALES Y DE OTROS PROCESOS SIGNIFICATIVOS

Como resultado del desarrollo del proceso auditor se generaron los siguientes hallazgos:

### HALLAZGO No. 1 [D1-F1] [IP1] [B1] Informe de Liquidación Mensual de Aportes y Recaudo de la Ambiental

#### Resumen

CARDIQUE y CORPAMAG omitieron realizar el giro de los aportes provenientes de la Sobretasa Ambiental-Peaje al FCA, según las obligaciones contempladas en la Ley 344 de 1996 y el Decreto 954 de 1996. Por otra parte, el MADS no adelantó las acciones de gestión recaudo, tendientes a velar porque estas corporaciones efectuaran los aportes al FCA.

#### Criterios

- Ley 981 del 2005<sup>6</sup>

*Artículo 1°." Creación. Créase la Sobretasa Ambiental como un mecanismo de compensación a la afectación y deterioro derivado de las vías del orden nacional actualmente construidas y que llegaren a construirse, próximas o situadas en Áreas de Conservación y Protección Municipal, sitios de Ramsar o Humedales de Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera, así como sus respectivas Zonas de Amortiguación de conformidad con los criterios técnicos que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial."*

*Artículo 4°." Sujeto Activo de la Sobretasa Ambiental. Son sujetos activos de la Sobretasa Ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales, en los casos en que las vías del orden nacional afecten o se sitúen sobre sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional y Reservas de la Biosfera o en su respectiva Zona de Amortiguación; las autoridades ambientales previstas en el artículo 13 de la Ley 768 del 2002, en los casos en que las vías se sitúen en Áreas de Conservación y Protección Municipal dentro de los cuales se entienden incluidos los Parques Naturales Distritales delimitados en los planes del Ordenamiento Territorial de los Distritos de Barranquilla, Santa Marta, y Cartagena o en su zona de Amortiguación según lo definido en la presente Ley."*

<sup>6</sup> Ley 981 del 2005 "Por la cual se establece la Sobretasa Ambiental sobre los peajes de las vías próximas o situadas en Áreas de Conservación y Protección Municipal, sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera y Zonas de Amortiguación."

*Artículo 10. “Destinación de los recursos de la Sobretasa Ambiental. Los recursos recaudados por la Sobretasa Ambiental serán destinados exclusivamente por la autoridad ambiental para la ejecución de planes, programas y proyectos orientados a la recuperación y conservación de las áreas afectadas por las vías de que trata la presente Ley, incluyendo dentro de estos el desarrollo de obras que propicien la apropiación y defensa de dichas áreas por parte de la comunidad, de acuerdo con los planes de manejo del área protegida respectiva.”*

- Resolución 1710 del 2005<sup>7</sup>

Artículo 1°. Casetas recaudadoras y sujeto activo de la sobretasa ambiental sobre la vía que conduce del municipio de Ciénaga (Magdalena) a la ciudad de Barranquilla y que en la actualidad afecta a la Ciénaga Grande de Santa Marta.

Las casetas donde se debe recaudar la sobretasa ambiental correspondiente a la vía que conduce del municipio de Ciénaga (Magdalena) a la ciudad de Barranquilla y que en la actualidad afecta a la Ciénaga Grande de Santa Marta, de acuerdo con la determinación hecha por el Ministerio de Transporte, serán las siguientes:

AREA AFECTADA

ESTACIÓN

Ciénaga Grande Santa Marta  
Ciénaga Grande Santa Marta

Puente Laureano  
Tasajera

El sujeto activo de la totalidad de los recursos que se recauden por concepto de esta sobretasa ambiental será la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG.

Artículo 2°. Casetas recaudadoras y sujeto activo de la sobretasa ambiental sobre la vía que conduce de la ciudad de Barranquilla (Atlántico), a la ciudad de Cartagena (Bolívar) y que afecta en la actualidad a la Ciénaga de La Virgen (Bolívar). Las casetas donde se debe recaudar la sobretasa ambiental correspondiente a la vía que conduce de la ciudad de Barranquilla a la ciudad de Cartagena y que en la actualidad afecta a la Ciénaga de La Virgen, de acuerdo con la determinación hecha por el Ministerio de Transporte, serán las siguientes:

AREA AFECTADA

ESTACIÓN

Parque Distrital Ciénaga de La Virgen  
Parque Distrital Ciénaga de La Virgen

Marahuaco  
Puerto Colombia

<sup>7</sup> Resolución 1710 del 2005 “Por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 981 de 2005 en lo relacionado con la determinación de las entidades que se constituyen en sujeto activo y de la destinación del recaudo de la sobretasa Ambiental a que se refiere dicha Ley y se adoptan otras disposiciones.”

Son sujeto activo de los recursos que se recauden por concepto de esta sobretasa ambiental, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, CARDIQUE y la Entidad Promotora del Medio Ambiente de Cartagena, EPA. Para efectos de lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 4° de la Ley 981 de 2005, teniendo en cuenta la importancia estratégica de la Zona de Conservación y Protección, el carácter integral de dicha área y la responsabilidad compartida de las dos autoridades, tales recursos se distribuirán de la siguiente manera:

AUTORIDAD AMBIENTAL	PARTICIPACIÓN
Entidad Promotora del Medio Ambiente	50%
Corporación Autónoma Regional del Dique, Cardique	50%

- Decreto 954 del 02 de junio de 1999<sup>8</sup>

*Artículo 4°. “El comité del fondo de compensación ambiental será presidido por el ministro del Medio Ambiente o viceministro de Coordinación del SINA y tendrá las siguientes funciones:*

- 1. Diseña y aprobar el reglamento operativo del fondo de compensación ambiental, al cual se sujetará el mismo comité.*
  - 2. Velar porque las corporaciones efectúen los aportes al fondo de compensación ambiental de acuerdo con los porcentajes establecidos en la Ley 344 de 1996 y en las fechas establecidas en el presente decreto.”*
- Proceso: Gestión Integrada del Portafolio de Planes, Programas y Proyectos.  
Gestión Recaudo.

*Actividad 1. Recibir de las Corporaciones aportantes el documento denominado “informe mensual de liquidación de aportes a transferir al Fondo de Compensación Ambiental”*

*Actividad 2. Realizar el requerimiento a las Corporaciones Autónomas Regionales que no cumplen los requisitos establecidos en el “informe mensual de liquidación de aportes a transferir al Fondo de Compensación Ambiental”*

(...)

*“Actividad 10. Realizar una capacitación de manera semestral a las Corporaciones para el correcto cumplimiento de sus obligaciones con Minambiente, referente al recaudo, concertadas con la Subdirección administrativa y financiera, diligenciando el F-E-SIG-05 listado de asistentes.”*

---

<sup>8</sup> Decreto 954 de 1999. “Por el cual se reglamenta el funcionamiento y la administración del Fondo de Compensación Ambiental”

- Ley 344 de 1996<sup>9</sup>

*“ARTÍCULO 24.- Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.*

*Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.*

*Los recursos de este fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto General de la Nación. (...)*

- Ley 1952 de 2019<sup>10</sup>

*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.*

*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.*

<sup>9</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.”

<sup>10</sup> Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

- Ley 610 del 2000<sup>11</sup>

*Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

(...)

*Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*<sup>12</sup>

*Artículo 6°. 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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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 las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*<sup>13</sup>

- Concepto de la Oficina Asesora Jurídica del MADS- Rad.: 31042022E3001237 de agosto 09 de 2022.

(...) es viable afirmar: 1. El artículo 24 de la Ley 344 de 1996 y el Decreto 954 de 1999, hoy en día compilado por el Decreto 1076 de 2015, en relación con la materia objeto de estudio, están actualmente vigentes y no han sido sometidos a modificaciones desde su expedición.

---

<sup>11</sup> Ley 610 del 2000. "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

<sup>12</sup> (Modificado por el At. 125 del Decreto Ley 403 de 2020)

<sup>13</sup> El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007 (Modificado por el At. 126 del Decreto 403 de 2020)

2. Las normas expedidas con posterioridad a la Ley 344 de 1996, como fue la Ley 981 de 2005, no modificó la contribución que deben realizar las Corporaciones Autónomas Regionales al Fondo de Compensación Ambiental.

3. Las únicas excepciones a la contribución al Fondo de Compensación Ambiental – FCA, fueron dadas por la misma Ley 344, al excluir unos rubros en particular, como el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble y de aquellas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

4. No se puede por la vía interpretativa y de manera discrecional, excluir ciertas rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, que por Ley, forman parte de aquellas rentas sobre las cuales la Corporación le compete realizar la respectiva contribución al Fondo de Compensación Ambiental.”

- Ley 99 de 1993

“Artículo 44 ARTICULO 44. Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1° del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten

*estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.*

*PARAGRAFO 1. Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1991 y la vigencia de la presente Ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991.*

*PARAGRAFO 2. El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1'000.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión”.*

- Ley 734 de 2002

*“ARTÍCULO 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> 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.”*

## Hechos

En desarrollo del ejercicio auditor, se revisaron los documentos relacionados con la Gestión Integrada del Portafolio de Planes, Programas y Proyectos. El proceso se encuentra registrado en el Formato identificado con Código: P-E-GIP-05 Versión 2<sup>14</sup>, el objetivo del proceso Gestión Recaudo así: *“Realizar las acciones necesarias para efectuar un control efectivo de los recursos que ingresan al Fondo de Compensación Ambiental, de acuerdo con la normatividad vigente.”*

La actividad 5 del proceso denominado Gestión Recaudo, indica que es responsabilidad de la secretaría técnica del FCA, realizar el requerimiento a las Corporaciones Autónomas Regionales que no cumplen los requisitos establecidos

---

<sup>14</sup> MADS Proceso: Gestión Integrada del Portafolio de Planes, Programas y Proyectos.

en el *“Informe mensual de liquidación de aportes a transferir al Fondo de Compensación Ambiental”*.

Por otro lado, revisado el total de los Informes de Liquidaciones Mensuales de las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022, se observa que CORPAMAG y CARDIQUE han utilizado el formato establecido por el MADS y, no se encuentran incluidos en la base de liquidación los recursos provenientes del recaudo de la Sobre Tasa Ambiental -Peaje creada mediante la Ley 981 del 2005 de la cual son sujetos activos.

Para el caso de CORPAMAG, los ingresos recibidos durante la vigencia 2022, ascienden a la suma de \$15.070.239.107, de acuerdo con la información contenida en el Anexo 5-1 del Informe presupuestal de ingresos, información suministrada por CORPAMAG en el marco de la Auditoría Financiera vigencia 2022, adelantando la CGR.

En este mismo sentido, se pudo establecer que CARDIQUE recibió ingresos durante la vigencia 2022 por concepto de Sobretasa Ambiental-peaje por \$2.499.782.650 (fuente CHIP 2022).

Cabe precisar que, es el ministerio quien define y elabora el Formato de *“Informe mensual de liquidación de aportes a transferir al Fondo de Compensación Ambiental”* y es su responsabilidad, tal y como está consignado en el procedimiento Gestión Cartera, realizar las capacitaciones a las corporaciones para el correcto cumplimiento de las obligaciones establecidas a las Corporaciones mediante la Ley 344 de 1996.

Así mismo, es responsabilidad del ministerio, el recaudo del 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas. Y todo ingreso llámese tasa, sobretasa, derecho administrativo o cualquier concepto que haga parte de las rentas propias de las Corporaciones obligadas, que existan o sean creadas con posterioridad a la Ley 344 de 1996, deberán ser recaudados por el FCA, sin ser contrarias a las excepciones que establece la norma ibidem. Así las cosas, es evidente que FCA no ha incluido en el *“Informe mensual de liquidación de aportes a transferir al Fondo de Compensación Ambiental”* un ítem correspondiente a la Sobretasa ambiental -peaje creada mediante la Ley 981 del

2005, como si lo está para la tasa de uso de agua, tasa retributiva, tasa de aprovechamiento forestal, tasa compensatoria por caza de fauna silvestre. Esta omisión, propicia el incumplimiento de los aportes de las Corporaciones sujetos activos de esa renta. Es insuficiente incluir una casilla de manera permanente denominada “Otras tasas”, cuando se conoce de antemano la existencia de una tasa y la obligación de recaudarla.

En la situación sub examine, la CGR considera, que si bien es relevante observar el cumplimiento del objetivo principal de la administración y operación del FCA, el cual es la asignación de manera eficiente de los recursos y garantizar el apoyo financiero a las corporaciones beneficiarias, basados en el principio de equidad de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente para su operación, no puede excluirse de su propósito, la destinación o uso de los recursos en proyectos de inversión para la protección del medio ambiente.

Durante la vigencia 2022, CARDIQUE y CORPAMAG no realizaron las transferencias al FCA por \$249.978.265 y \$1.507.023.917,70 respectivamente, para un valor total de \$1.757.002.175,70<sup>15</sup>, así como, el FCA omitió su labor de gestionar el recaudo correspondiente de este monto.

En lo correspondiente a la vigencia 2021, CARDIQUE y CORPAMAG no realizaron las transferencias al FCA por \$181.748.950 y \$1.303.022.773 respectivamente, para un valor total de \$1.484.771.723<sup>16</sup>, así como, el FCA omitió su labor de gestionar el recaudo correspondiente de este monto.

Los anteriores valores son el resultado de los análisis de la información reportada por el MADS de los procedimientos aplicables y de la información reportada en el CHIP por las corporaciones, para las vigencias 2021-2022, sin que se hubiese encontrado evidencia del ingreso de los recursos anteriormente descritos al FCA.

Esta omisión, sin lugar a equívocos, menoscaba los recursos del fondo y reduce la oportunidad de distribuir recursos que pudieron haber sido ejecutados en la recuperación del medio ambiente en las distintas regiones del país.

---

<sup>15</sup> Cálculo efectuado por la CGR, equivalente al 10% del recaudo sobretasa ambiental- peaje, vigencia 2022 con base en datos [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

<sup>16</sup> Cálculo efectuado por la CGR, equivalente al 10% del recaudo sobretasa ambiental- peaje, vigencia 2021 con base en datos [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

**Cuadro No. 4**  
**CÁLCULO SOBRETASA AMBIENTAL – PEAJE**

<b>AÑO</b>	<b>NOMBRE ENTIDAD</b>	<b>TOTAL RECAUDO-SOBRE TASA PEAJE (\$)</b>	<b>CALCULO APORTES 10% (\$)</b>
2022	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA	15.070.239.107	1.507.023.910,70
2022	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE	2.499.782.650	249.978.265,00
2022	<b>TOTAL</b>	<b>17.570.021.757</b>	<b>1.757.002.175,70</b>
2021	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA	13.030.227.730	1.303.022.773,00
2021	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE	1.817.489.500	181.748.950,00
2021	<b>TOTAL</b>	<b>14.847.717.230</b>	<b>1.484.771.723,00</b>

Fuente: Información de los recaudos por sobretasa a peajes consolidada a partir de la información del CHIP, para los años 2021 y 2022. Cálculos CGR.

**Cuadro No. 5**  
**Recursos dejados de Girar al FCA vigencias 2021 y 2022 a 31 de diciembre de 2022**

<b>CORPORACIÓN</b>	<b>VALOR</b>
CARDIQUE (\$249.978.265+\$181.748.950) =	\$431.727.215,00
CORPAMAG (\$1.507.023.910,70+\$1.303.022.773) =	\$2.810.046.683,70
<b>TOTAL</b>	<b>\$3.241.773.898,70</b>

Cálculos CGR

Con ocasión del presente proceso auditor, CARDIQUE emitió el Acuerdo 004 de 2023, mediante el cual autorizó y aprobó el pago del pasivo exigible- vigencia expirada en el Presupuesto de Inversión y Funcionamiento con recursos propios de la Corporación para la vigencia 2023, por \$412.641.845 a favor del Fondo de Compensación Ambiental, por concepto de Sobretasa Ambiental - Peaje, correspondientes al recaudo de las vigencias 2021 y 2022, cuyo pago se realizó a través de Orden No.1201, transacción No. 33023806 del Banco AV Villas, el día 28 de abril de 2023.

Igualmente, CARDIQUE mediante la orden de pago No. 1199 de fecha 27 de abril de 2023, transacción No.33025899 de fecha 28 de abril de 2023 a través de Banco AV VILLAS, transfirió la suma de \$167.546.664, la cual incluye el aporte de \$19.085.360, por concepto de Sobretasa ambiental - Peaje, correspondiente a la autoliquidación del mes de diciembre de 2022.

Por lo anterior, se configura un beneficio de auditoría por cuantía de \$431.727.205<sup>17</sup>, representado en el giro de las contribuciones por concepto del recaudo de Sobretasa ambiental – Peaje, correspondientes a 2021 y 2022, que se encontraban pendientes de pago.

Se solicitará la apertura de Indagación preliminar para CARDIQUE y CORPAMAG por los recursos dejados de girar al FCA correspondientes a las vigencias 2019-2020.

Respecto a los recaudos a partir de la Ley 981 de 2005, el Fondo de Compensación Ambiental-MADS, deberá adoptar las medidas pertinentes, con el fin de garantizar el recaudo de la “totalidad” de los recursos que le pertenecen por concepto de los recaudos dejados de girar de CARDIQUE y CORPAMAG, por el artículo 24 de la Ley 344 de 1996.

Por los hechos señalados, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal para CORPAMAG por \$2.810.046.683,70, por los recursos dejados de girar al FCA -MADS, por las vigencias 2021 y 2022, correspondientes a la Sobretasa Ambiental –Peaje -Ley 981 de 2005, en aplicación del artículo 24 de la Ley 344 de 1996 y hallazgo con presunta incidencia disciplinaria al MADS y hallazgo administrativo para CARDIQUE.

### **Causa**

La entidad MADS presenta una gestión fiscal, ineficaz e ineficiente directamente relacionada con las acciones tendientes a velar porque las corporaciones CARDIQUE y CORPAMAG, efectúen los aportes al Fondo de Compensación Ambiental de acuerdo con los porcentajes establecidos en la Ley 344 de 1996 y en las fechas establecidas para tal fin.

Así mismo, CARDIQUE y CORPAMAG omitieron realizar el giro de los aportes provenientes de la Sobretasa Ambiental-Peaje al FCA, según las obligaciones contempladas en la Ley 344 de 1996 y el Decreto 954 de 1996.

### **Efecto**

Menoscabo de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental, por los recursos dejados de girar por parte de CADIQUE y CORPAMAG y que impactan la

---

<sup>17</sup> Existe una diferencia de \$10, entre el valor girado por CARDIQUE y los cálculos realizados por la CGR.

financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

La situación evidenciada es la omisión del giro de los aportes provenientes de la Sobretasa Ambiental-Peaje, según las obligaciones contempladas en la Ley 344 de 1996 y el Decreto 954 de 1996, por lo que se determina una presunta incidencia fiscal y disciplinaria para CORPAMAG por \$2.810.046.683,70.

Para el MADS, se configura Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, al no realizar la debida gestión para el recaudo del impuesto de Sobretasa Ambiental-Peaje, desde el 2005 hasta la vigencia 2022.

De igual forma, se genera un beneficio de auditoría por \$431.727.205, correspondiente al pago de las contribuciones efectuadas por CARDIQUE al Fondo de Compensación Ambiental, derivado del recaudo de las vigencias 2021 y 2022 por concepto de Sobretasa Ambiental-Peaje.

Hallazgo administrativo para CARDIQUE, y con presunta incidencia disciplinaria para el MADS y CORPAMAG, e incidencia fiscal para CORPAMAG. También se solicitará apertura de Indagación Preliminar para CARDIQUE y CORPAMAG.

### **Respuesta del MADS**

Frente a esta observación, el MADS responde mediante oficio identificado con el Radicado 12022023E2011518, recibido el 28 de abril de 2023, así:

*“Atendiendo lo mencionado por la Contraloría General de la Republica en la observación No. 01 con respecto a las medidas a adoptar por parte de la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental (FCA), nos permitimos informar que dentro de las acciones de mejora que se han venido implementando, se encuentra la actualización del Reglamento Operativo del FCA que fue adoptado mediante Acuerdo 9 del 3 de abril de 2023 (ver anexo 1) que en su artículo 9 “PROCEDIMIENTO PARA EL RECAUDO” detalla el seguimiento del proceso de recaudo de los aportes que son objeto de autoliquidación por parte de las Corporaciones aportantes y a su vez, fortalece este proceso que realiza la Secretaría Técnica permitiendo establecer mecanismos o puntos de control, apoyados con los distintos sistemas de información donde las corporaciones tienen la obligación de reportar los montos efectivamente recaudados de manera mensual.*

*Por lo anterior, conforme el Acuerdo 9 que entró en vigencia en la fecha mencionada, bajo el liderazgo de la Oficina Asesora de Planeación (OAP), se llevará a cabo la actualización de todos los formatos y procedimientos internos, específicamente el Formato Código: F-E-GIP-13 “Informe mensual de liquidación de aportes a transferir al Fondo de Compensación Ambiental FCA”, conforme a lo establecido en el Régimen de Contabilidad Presupuestal*

*Pública y la versión 5.0 del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria Orgánica N.º 0054 del 25 de agosto de 2022, expedida por la Contraloría General de la República, con el objeto de adelantar acciones que permitan garantizar se efectúen los aportes al fondo de compensación ambiental de acuerdo con los porcentajes establecidos en la Ley 344 de 1996 y en las fechas establecidas para tal fin. “*

### **Análisis de la Respuesta -MADS**

Revisadas las nuevas evidencias aportadas por el MADS, y analizados los argumentos expuestos, la CGR señala que, si bien es cierto, se constató que durante la vigencia 2022, permaneció la falta de gestión para el recaudo de los recursos del FCA, no pueden omitirse para el presente análisis, el hecho de que la entidad se encuentra desarrollando acciones de mejora en lo trascendido de la vigencia actual y que éstas incluyen, modificar el Formato de Liquidación de Aportes, teniendo en cuenta la actualización de información sobre las rentas propias de todas las Corporaciones.

Cabe señalar que, las acciones son concordantes inicialmente con el propósito de la observación planteada y se encuentran actualmente en desarrollo. Por lo tanto, no le permite al ente de control evaluar o evidenciar sus resultados. No obstante, el ministerio no se pronuncia sobre la gestión de recaudo realizada, ni aportó evidencias sobre la gestión de recaudo desde la creación de la sobre tasa-peaje desde la vigencia 2005.

Por lo anteriormente expuesto, la CGR confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de CORPAMAG**

La CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL MAGDALENA, en adelante CORPAMAG, frente a la Observación 1 [D-F] Informe de Liquidación Mensual de Aportes y Recaudo de la Sobretasa Ambiental, responde mediante oficio identificado con el Radicado E2023418001401, adiado el 18 de abril de 2023.

Para efectos de analizar la respuesta, se agrupan literalmente los argumentos de CORPAMAG en los siguientes numerales:

1. *“Al respecto, considera necesario el suscrito comenzar por indicar que la Sobre Tasa Ambiental- Peaje creada por la Ley 981 del 2005, no hace parte de las rentas propias de la Corporación a las que hace alusión el artículo 46 de la Ley 99 de 1993; la cual por el contrario goza de una regulación o un tratamiento especial que le impide a esta Corporación, disponer su uso, traslado o incluso descuentos a propósitos no provistos por la legislación de creación; observándose expresamente esta restricción en el parágrafo 2º del artículo 4 la Ley 981 de 2005 (...)” (Sic).*

2. (...) resulta más que evidente, como el legislador vino a dotar a esta sobretasa de una naturaleza disímil y particular respecto de las demás rentas, debiendo administrarse a través de una cuenta especial diferenciable del presupuesto de la entidad o las demás rentas de la misma, y que en estricto rigor, no podrían agruparse dentro de la denominación general de “renta propia” que regula en artículo 46 de la Ley 99 de 1993, ni mucho menos, del compuesto del ingreso al que hace alusión el artículo 24 de la Ley 344 de 1996.”
3. (...) A renglón seguido, no resulta acertado el valor que estima el Coordinador de Gestión de la Contraloría General de la República como porcentaje de giro, ya que el artículo 24 de la Ley 344 de 1996 habla de un porcentaje del 10% que envuelve a todas las rentas propias que ostenta esta Corporación, no pudiendo calcular aquel porcentaje únicamente sobre dicha sobretasa, sino respecto de la sumatoria o el cómputo totalizado de todas las rentas propias que pudiere tener esta entidad, tales como tasas de agua, tasa retributiva etc.

### **Análisis de la respuesta – CORPAMAG**

Al numeral 1 relacionado en el acápite anterior, la CGR expone lo siguiente:

Sea lo primero señalar que, las normas expedidas con posterioridad a la Ley 344 de 1996, específicamente el marco normativo relacionado con el asunto a dilucidar, es decir, el Decreto 954 de 1999, la Ley 981 de 2005 y la Resolución 1710 de 2005, no modifican en todo o en parte lo regulado en el artículo 24 de la Ley 344, ni en los porcentajes, ni en las rentas, sobre los que deben realizar las Corporaciones Autónomas Regionales sus contribuciones al Fondo de Compensación Ambiental.

En observancia de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, cuando indica que, serán ingresos del Fondo el veinte por ciento (20%) de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, es trascendental señalar que, las únicas excepciones a la contribución al Fondo de Compensación Ambiental, están dadas por la misma Ley de creación del Fondo, al señalar taxativamente dos (2) situaciones de excepción:

1. Las rentas que provengan de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas.
2. Las rentas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas

Si bien es cierto, la Ley 981 del 2005 expone dentro del texto del párrafo 2 del artículo 4, el término “exclusivamente” no es aceptable interpretarlo como una manera expresa de que dichos recursos no sean contabilizados dentro de la base de liquidación para los aportes al FCA, sino como una medida garantista de la destinación que debe darle CORPAMAG al 90% de los recursos que si le

corresponde ejecutar, en concordancia con el artículo 10 de la norma ibidem, toda vez que el 10% de estos recursos por precepto normativo vigente y exequible del artículo 24 de la Ley 344 de 1996, le corresponde al FCA. En el caso su examine, la referida Sobretasa Ambiental sobre los peajes, no se encuentra dentro de las excepciones señaladas.

Al numeral 2 relacionado en el acápite anterior, la CGR arguye lo siguiente:

Es de anotar que, frente al objetivo institucional de manejo y defensa de los recursos renovables por parte de las Corporaciones, es concordante que el legislador establezca condiciones como la indicada por CORPAMAG sobre el uso de una cuenta especial, tal y como lo dicta el parágrafo 2 del artículo 4 Ley 981 de 2005, así:

*“Parágrafo 2º. Los recursos recaudados en virtud de lo dispuesto en esta ley deberán ser utilizados por la autoridad ambiental respectiva exclusivamente para los fines que se establecen en el artículo 10 de la presente ley. Para ello, dichos recursos y los rendimientos financieros que se llegaren a generar deberán ser manejados a través de una cuenta especial, claramente diferenciable de las demás rentas de la autoridad ambiental correspondiente.”*

En este contexto, es importar señalar que, no es dable a los funcionarios públicos desconocer la Ley en función de una interpretación sesgada de la norma, toda vez que el texto normativo anterior, no indica que la sobre tasa ambiental no sea una renta más como las demás rentas, sino por el contrario que en aras de proteger la destinación especial establecida en el artículo 10 de la misma ley, deja protegido desde su génesis, la administración de estos recursos para el cumplimiento de la destinación de los mismos.

Según lo establece el numeral 4 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993 son parte del patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales *“Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto Ley 2811 de 1974, en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley.”*

No obstante, este precepto normativo no sustenta la posición de CORPAMAG al aseverar que la Sobretasa Ambiental-Peaje no hace parte de las rentas propias. Así mismo, no se contrapone, modifica o deroga el deber de la Corporación de aportar el 10% de las rentas propias al FCA, más aún cuando la Sobretasa Ambiental - Peaje tiene tal naturaleza.

Por lo anterior, no es procedente excluir rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales que por Ley forman parte de las rentas sobre las cuales les compete el deber de aportar al FCA, de conformidad con el numeral 4 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993.

Al numeral 3 relacionado en el acápite anterior, la CGR plantea:

En este escenario, no tiene discusión el porcentaje sobre el cual CORPAMAG, en su calidad de aportante al FCA, a la luz del artículo 24 de la Ley 344 de 1996, está obligada a liquidar el 10% del valor total de las rentas propias. Es precisamente, la exclusión del 10% del valor total de recaudos por concepto de sobretasa ambiental-peaje como renta propia de esta Corporación, lo cuestionado por la CGR.

La CGR evidenció que CORPAMAG recaudó por concepto de sobretasa ambiental-peaje para la vigencia 2021 la suma TRECE MIL TREINTA MILLONES DOSCIENTOS VEINTISIETE MIL SETECIENTOS TREINTA PESOS (\$13.030.227.730,00) y para la vigencia 2022 recaudó por igual concepto la suma de QUINCE MIL SETENTA MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL CIENTO SIETE PESOS (\$15.070.239.107) y que en cumplimiento del artículo 24 de la Ley 344 de 1996, le corresponde a CORPAMAG girar el 10% de estos recursos que para la vigencia 2021 son MIL TRESCIENTOS TRES MILLONES VEINTIDOS MIL SETECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$1.303.022.773,00) y para la vigencia 2022 la suma de MIL QUINIENTOS SIETE MILLONES VEINTITRES MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS (\$1.507.023.910), y así sucesivamente para cada una de las vigencias anteriores sobre las cuales no se han girado las contribuciones correspondientes a los recursos recaudados por este concepto.

Finalmente, si bien es cierto, es deber del FCA garantizar la totalidad del recaudo derivado de la Ley 344 supradicha, no es menos cierto que su omisión no exime a CORPAMAG de la obligación de cumplir a cabalidad con la respectiva contribución al Fondo de Compensación Ambiental.

Por lo anterior, la CGR confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de (\$2.810.046.683,70), por los recursos dejados de girar al FCA por las vigencias 2021 y 2022, independientemente de los intereses que se generen al momento de su pago. De igual forma, se solicitará la apertura de indagación preliminar en relación con las contribuciones pendientes de giro de las vigencias 2019 y 2020

## Respuesta de CARDIQUE

Mediante oficio No. 0969 fechado el 25 de abril de 2023, CARDIQUE responde en los siguientes términos:

“ (...)

*En ese contexto, el Consejo Directivo de CARDIQUE, mediante Acuerdo No. 004 de 25 de abril de 2023, autorizó el pago del pasivo exigible – vigencia expirada en el Presupuesto de Inversión y Funcionamiento con recursos propios de la Corporación para la vigencia 2023, por la suma de CUATROCIENTOS DOCE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$412.641.845) M/CT, a favor del Fondo de Compensación Ambiental, por concepto de Sobretasa Ambiental – Peaje, correspondientes al recaudo de las vigencias 2021 y 2022; en consideración a que se registró en la vigencia 2022, un pago parcial por la suma de DIECINUEVE MILLONES OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS (\$19.085.360,00) M/CTE, del total de CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SETECIENTOS VEINTISIETE MIL DOCSCIENTOS QUINCE PESOS (\$431.727.215,00) M/CTE, reportado por la Contraloría General de la República en la Observación No. 1 de la Auditoría Financiera adelantada en el MADS-FCA-VIGENCIA 2022. (Sic)*

*Es menester señalar que, en lo que respecta al recaudo de las vigencias 2019 y 2020, ordenamos a la Subdirección Administrativa y Financiera efectuar de manera exhaustiva las revisiones y validaciones correspondientes en nuestros libros contables y sistemas de información, a fin de determinar si los pagos de estas vigencias se realizaron o no, con base en lo cual, adelantaremos las gestiones necesarias para cumplir con nuestra obligación de giro de estos recursos al Fondo de Compensación Ambiental, en el porcentaje previsto por el artículo 24 de la Ley 344 de 1996.”*

(...)

## Análisis de la Respuesta – CARDIQUE

Analizada la respuesta de CARDIQUE y evaluados los argumentos expuestos, incluido el Acuerdo 004 del 25 de abril de 2023 y el reconocimiento expreso de su obligación como sujeto activo de la renta, en concordancia con la Ley 344 de 1996, además de comprometerse con las medidas inmediatas respecto de las vigencias 2019 y 2020, denota su actuación expedita para subsanar el incumplimiento señalado por la CGR.

De otra parte, mediante correo electrónico remitido desde la Secretaria General de CARDIQUE el día 10 de mayo del año en curso, la Corporación pone en conocimiento al ente de control que, dando cumplimiento al Acuerdo 004 de 2023, efectuó el pago del pasivo exigible- vigencia expirada en el Presupuesto de Inversión y Funcionamiento con recursos propios de la Corporación para la vigencia

2023, por la suma de CUATROCIENTOS DOCE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y UNO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$412.641.845,00) M/CTE, a favor del Fondo de Compensación Ambiental, por concepto de Sobretasa Ambiental - Peaje, correspondientes al recaudo de las vigencias 2021 y 2022, soportado en la Orden de pago No. 1201 de fecha 27 de abril de 2023, materializada a través de la transacción bancaria AV Villas No. 33023806 de fecha 28 de abril de 2023.

Adicionalmente, en la orden de pago 1199 del 27 de abril por \$167.546.664, correspondiente a la autoliquidación de aportes de diciembre de 2022, se incluyen \$19.085.360, referentes a la contribución por Sobretasa ambiental – peajes, materializada en giro a través de Banco de Occidente.

Teniendo en cuenta que, CARDIQUE acredita el pago de \$431.727.205, menor en \$10 de los valores calculados por la CGR para las vigencias 2021, 2022, se ajustan los hechos del presente hallazgo y se retira la incidencia fiscal y disciplinaria para CARDIQUE y se confirma la observación como hallazgo administrativo.

De igual forma, se solicitará la apertura de indagación preliminar en relación con las contribuciones pendientes de giro de las vigencias 2019 y 2020 y se genera un beneficio de auditoría por \$431.727.205<sup>18</sup>, derivados del pago por parte de CARDIQUE a FCA, de lo correspondiente a las vigencias 2021 y 2022.

## **HALLAZGO No. 2 [D2] Constitución de reservas presupuestales CD824 de 2022, CD997 de 2022 y CD 718 de 2022**

### Resumen

Inadecuada constitución de las reservas presupuestales, relacionadas con los contratos CD-824-2022 y CD718-2022, producto de las debilidades en los mecanismos de control interno y de supervisión que comprometen el cumplimiento del objeto contractual.

En el CD-997-2022, se constituyó de forma inadecuada reserva presupuestal por valor de \$10.880.000, sobre las facturas 001, 002 y 003, por valor de \$680.000, \$5.100.000 y \$5.100.000, las cuales fueron pagadas en diciembre 20, 27 y 29 de 2022.

<sup>18</sup>SIIF: MADS-Documento de recaudo por clasificar 9123 del 28 abril 2023 cuenta bancaria 004732017 A Villas, y Documento de recaudo 16723 del 28 abril 2023.

## Criterios

- Decreto 111 de 1996<sup>19</sup>

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

*Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos ya la entrega de bienes y servicios”.*

- Decreto 4836 de 2011<sup>20</sup>

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

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

*Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito*

<sup>19</sup> “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”.

<sup>20</sup> “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia”.

*Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la expiración de estas.”*

- Circular externa 043 de diciembre de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

*(...)*

*“Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.*

*(...)*

*(ii). El inciso primero del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, reglamentario de la programación presupuestal, determina que dicha programación debe realizarse “de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente”, lo que significa que una adecuada planeación presupuestal de la Nación y de las entidades territoriales, implica que sólo se incorporen en los presupuestos anuales, los recursos a ejecutar en la respectiva vigencia, y acorde con tal planeación, los compromisos que se celebren deben ejecutarse en dicha anualidad, en el entendido que los bienes y servicios que se adquieran están destinados a ser recibidos en la misma vigencia en que se celebra el respectivo compromiso.*

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

*(iii). La intención del legislador del año 2003 no era eliminar las reservas presupuestales, sino en un contexto de disciplina fiscal, propender porque las entidades ejecutoras sólo programen lo que se encuentran en capacidad de ejecutar en la respectiva anualidad, de tal manera que las reservas presupuestales no se siguiesen utilizando como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año, contratando con cargo a ellas bienes y servicio destinados a ser recibidos en la vigencia fiscal siguiente, sino en un instrumento de uso esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia a aquella en que el compromiso se celebró.*

*(...)*

*“5. Requisitos para constituir reservas presupuestales.*

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

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

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

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

*Con fundamento en las normas orgánicas presupuestales, aplicables tanto para la Nación como para las entidades territoriales, ha de entenderse que no se cumple o ejecuta el compromiso cuando el objeto de la respectiva apropiación presupuestal no se alcanza a recibir en la misma vigencia fiscal en que se expidió el acto o se celebró el contrato o convenio que afecto definitivamente los recursos incorporados.”*

• Ley 1952 de 2019<sup>21</sup>

*“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.*

---

<sup>21</sup> Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”

*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”.*

- Estudios Previos del Contrato 718 de 2022

### 1.3. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS QUE DEBE CUMPLIR EL CONTRATISTA:

1. *Elaborar desde el componente biótico los conceptos técnicos que le sean asignados en el marco del trámite de sustracción de área de Reservas Forestales Nacionales, así como los pronunciamientos de procedencia para el otorgamiento de contratos de derechos de uso en bienes baldíos adjudicables en reservas forestales establecidas por la Ley 2a de 1959; evidenciado la ejecución de las actividades creadas mediante el Sistema de Información para la Gestión de Trámites Ambientales – SILAMC a través del reporte generado por el sistema.*
2. *Actualizar las actuaciones en el Sistema de Información para la Gestión de Trámites Ambientales –SILAMC en lo relacionado con el trámite de sustracción de áreas de Reserva Forestal Nacional.*
3. *Proyectar las respuestas de las PQRS, relacionadas con el objeto y las obligaciones del contrato, dentro de los términos establecidos y en el mes asignado, adjuntando el reporte del sistema de Gestión Documental que evidencia el estado de las asignaciones.*
4. *Adelantar cuando se requiera las visitas técnicas a proyectos, actividades o situaciones que involucren la temática del componente biótico asociadas a las solicitudes de sustracción de Reservas Forestales Nacionales, generando los informes y documentos técnicos a que haya lugar.*
5. *Asistir a las reuniones y mesas técnicas que le sean requeridas en el marco del objeto del contrato, generando los informes y documentos técnicos a que haya lugar.*
6. *Las demás que sean asignadas por el supervisor del contrato y que tengan relación con el objeto contractual.”*

### CLÁUSULAS DEL CONTRATO

*“DÉCIMA QUINTA. - TERMINACIÓN, MODIFICACIÓN E INTERPRETACIÓN UNILATERAL: De conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, el presente contrato podrá ser terminado, modificado e interpretado en forma unilateral por el*

MINISTERIO, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 15 a 17 inclusive de la mencionada Ley.”

“DÉCIMA OCTAVA. - FORMAS DE TERMINACIÓN: El presente contrato se podrá terminar en los siguientes eventos: 1. Por vencimiento del plazo de ejecución. 2. Por mutuo acuerdo entre las partes. 3. Por cumplimiento del objeto contractual. 4. En forma unilateral por parte del MINISTERIO conforme a las causales establecidas en la Ley. 5. Por cualquiera de las causales previstas en la Ley.”

“VIGÉSIMA PRIMERA. – LIQUIDACION: Conforme con lo dispuesto el artículo 217 del Decreto-Ley 019 de 2012, el presente contrato no requiere liquidación, a menos de que se presenten circunstancias que así lo ameriten.”

“DÉCIMA SEGUNDA. - DE LA CADUCIDAD Y SUS EFECTOS: El MINISTERIO podrá declarar la caducidad de este contrato: 1) En caso de incumplimiento por parte del CONTRATISTA de cualquiera de las obligaciones contractuales que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización. 2) Cuando EL (LA) CONTRATISTA incumpla la obligación establecida en el numeral 5° del artículo 5° de la Ley 80 de 1993.

Declarada la caducidad: a) No habrá lugar a indemnización para EL (LA) CONTRATISTA, quien se hará acreedor (a) de las sanciones e inhabilidades previstas en la Ley. b) Quedarán sin efecto los derechos no causados a favor del CONTRATISTA. c) Se suspenderán los pagos que se hubieren librado o fueren a librarse o entregarse a favor del CONTRATISTA. Ejecutoriada la resolución de caducidad, se dará por terminado el presente contrato y se ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.”

“DÉCIMA TERCERA. - MULTAS: En caso de mora o incumplimiento parcial de las obligaciones adquiridas por EL (LA) CONTRATISTA, El MINISTERIO podrá cobrar multas diarias y sucesivas equivalentes al uno por ciento (1%) del valor total de este contrato, por cada día de retardo o incumplimiento, sin que el monto total de la multa exceda el diez por ciento (10%) de su valor total. PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE MULTAS: El procedimiento para la aplicación de las multas previstas en la presente cláusula, será el establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes con la materia.

PARAGRAFO SEGUNDO: Estas multas serán acumulables y se contabilizarán separadamente para cada una de las obligaciones incumplidas y se causan por el simple retraso sin que el MINISTERIO tenga que demostrarlo y los perjuicios que se ocasionen al MINISTERIO por este aspecto, se harán efectivos en forma separada, sin detrimento de la indemnización de perjuicios a que haya lugar y de la cláusula penal pecuniaria. No obstante, la presente cláusula no impide el cobro de todos los perjuicios adicionales que se causen sobre el citado valor.”

## Hechos

- Contrato CD-824-2022

CONTRATO No.	OBJETO	VALOR \$	FECHA DE INICIO	FECHA FINAL	PLAZO	REGISTRO PRESUP.
CD-824-2022	Prestar servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para realizar la evaluación desde el componente biótico de las solicitudes de sustracción de reservas forestales con énfasis en el sector minero y de infraestructura	24.000.000	28/01/2022	26//06/2022	150 DIAS	98122 de 28/01/2022

En desarrollo del proceso auditor, se evidenció la constitución de la reserva presupuestal por valor de \$13.920.000 correspondiente al Compromiso 98122, fecha de registro 28/01/2022 para amparar el contrato CD-824-2022. El mencionado contrato se suscribió con el objeto de prestar servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para realizar la evaluación desde el componente biótico de las solicitudes de sustracción de reservas forestales con énfasis en el sector minero y de infraestructura.

Se evidenció que el contrato de prestación de servicios CD-824-2022, se suscribió por un valor de \$24.000.000, con fecha de inicio el día 28/01/2022, cuyo plazo de ejecución se fijó por 150 días, es decir se programó fecha final el día 26/06/2022, se contrató bajo la modalidad de contratación directa y su plazo de ejecución no fue prorrogado, según se evidencia en la plataforma SECOP II.

El MADS justifica la constitución de la reserva bajo el siguiente argumento:

*“La constitución de la reserva presupuestal del contrato 824 del 2022 de prestación de servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, para realizar la evaluación desde el componente biótico de las solicitudes de sustracción de reservas forestales con énfasis en el sector minero y de infraestructura, por un monto que asciende a los \$13.920.000, se debe a que el contratista tiene pendiente la entrega de 3 informes de supervisión, así como la entrega del informe final y paz y salvo.”<sup>22</sup>*

Revisados los lineamientos contenidos en el estudio previo para este contrato, en el acápite denominado Obligaciones Generales del Contratista, establece en los numerales 2 y 4, lo siguiente:

*“2. Presentar los informes y/o productos, de conformidad con lo establecido en el contrato.  
(...)”*

<sup>22</sup> Formato de Constitución de Reservas Presupuestales- Código FA-GFI-2 de 06/01/2023

4. *Reportar al supervisor, de manera inmediata, cualquier novedad o anomalía que pueda afectar la ejecución del contrato.*

Así mismo, establece como obligación del Ministerio en el numeral 3 del acápite 2.4. en el marco de los estudios previos, la siguiente obligación:

*“3. Ejercer la supervisión del contrato para verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista”.*

Cabe mencionar que, la Circular 043 del 2008 expedida por Ministerio de Hacienda, deja claro que el uso de las reservas como herramienta presupuestal, es de carácter excepcional. Amplía el concepto que, las reservas presupuestales no deben utilizarse como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año, contratando con cargo a ellas bienes y servicios destinados a ser recibidos en la vigencia fiscal siguiente, y aclara el concepto que, el uso de este instrumento es esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia a aquella en que el compromiso se celebró.

Complementario a lo anterior, y dado lo previsible de la situación expuesta en la justificación de esta reserva, cabe mencionar, los preceptos jurídicos de fuerza mayor o caso fortuito, a la luz de las situaciones contempladas y definidas por el artículo 64 del Código Civil Colombiano, subrogado por la Ley 95 de 1890. Norma que dicta:

*“Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”.*

Es de resaltar el lapso transcurrido entre la fecha correspondiente al plazo de ejecución 26/06/2022 y la fecha de constitución de la reserva, la cual corresponde al 6 de enero del 2023. Es decir que, transcurrieron 6 meses antes de finalizar la vigencia 2022. Tiempo considerable para que la entidad tomara acciones tendientes a garantizar el cumplimiento del objeto del contrato.

Si bien es cierto, el incumplimiento del contratista en la presentación oportuna de los informes y paz y salvo, no es atribuible a una situación de fuerza mayor o caso fortuito, no es menos cierto que, la entidad tuvo la oportunidad para iniciar un proceso de incumplimiento; y así emitir una decisión que justificara el uso de la reserva presupuestal. A priori, se puede inferir que, la herramienta se utilizó como única acción para la ejecución presupuestal.

Así las cosas, es evidente que no existe justificación para la constitución de la reserva presupuestal por valor de \$13.920.000, puesto que no se evidencia ninguna situación que refleje la condición excepcional o imprevisible, necesaria para la constitución de la reserva presupuestal.

- Contrato CD-718-2022.

El contrato de prestación de servicios profesionales No. 718 de 2022, tiene por objeto la Prestación de servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para revisar los conceptos técnicos elaborados por los profesionales evaluadores en el marco de las solicitudes de sustracción y contratos de derechos de uso en áreas de reservas forestales nacionales, así como para la gestión para la actualización del Sistema de Información para la Gestión de Trámites Ambientales SILAMC. Se pactó una cuantía de cincuenta y seis millones doscientos ochenta y siete mil cuatrocientos cuarenta pesos m/cte (\$56.287.440), con fecha de inicio 29 de enero de 2022 y fecha de terminación 28 de diciembre de 2022.

Durante la ejecución del contrato 718 de 2022, se ha verificado con los aportes y pagos liberados por la supervisión del contrato, que dicho contrato estipulado a 12 meses de prestación de un servicio para la entidad, se llegó a una situación en la cual, de los 12 meses solo se facturaron 3 informes por parte del contratista, quedando pendientes los informes 4, 5, 6, 7, 8 y 9 como se muestra en la siguiente imagen del acta de reunión del día 03 de octubre de 2022:

El día 03 de octubre de 2022 a las 11:00 am se llevó a cabo una reunión virtual con el contratista Francisco Bernal para realizar la revisión de las obligaciones específicas y generales del contrato No. 718 de 2022 y se le indicó al contratista sobre los pagos pendientes de los informes de supervisión No. 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

La aprobación de los pagos pendientes No. 4, 5, 6, 7, 8 y 9 están sujetos a la elaboración de conceptos técnicos asignados mensualmente y previa aprobación de dichos conceptos técnicos para que sean acogidos mediante acto administrativo para dar respuestas a solicitudes de sustracción de reservas forestales nacionales.

Así mismo, se le informa al contratista de un posible incumplimiento y de las acciones a llevar a cabo por parte de la entidad si no se subsana las situaciones expuestas, so pena, de iniciar ante el Grupo de Contratos de la entidad, la solicitud de inicio del proceso por presunto incumplimiento contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 "Imposición de Multas, Sanciones y Declaratorias de Incumplimiento.

El contratista manifiesta que no ha elaborado en su mayoría los conceptos técnicos asignados, así como también informa que carece de recursos económicos para el pago de seguridad social porque no se le ha cancelado los honorarios pendientes y que se compromete a entregar en unas fechas establecidas por él mismo para gestionar los pagos de las cuentas pendientes.

De igual manera, se le informó al contratista sobre las diferentes posibilidades que puede tener para ponerse al día con sus cuentas de cobro pendientes como la de establecer fechas de entrega de los conceptos técnicos asignados sin entregar y que hay alternativas como lo es la suspensión temporal o terminación anticipada del contrato que puede él contemplar con la debida justificación. Se informa que este tipo de solicitudes se deben ser radicadas al correo de [servicioalciudadano@minambiente.gov.co](mailto:servicioalciudadano@minambiente.gov.co) dirigida al supervisor del contrato con los debidos soportes de justificación con una anticipación de 15 días hábiles para dar trámite a la solicitud de suspensión temporal o terminación anticipada del contrato y a su vez deben ser estudiadas y aprobadas por el supervisor para dar viabilidad, quien gestionará ante el grupo de contratos del Minambiente.

Finalmente, el contratista estableció fechas de entrega de los conceptos técnicos asignados pendientes para dar cumplimiento a las obligaciones específicas y generales del contrato de prestación de servicios profesionales No. 718 de 2022 para aprobar los pagos pendientes No. 4, 5, 6, 7, 8 y 9 y son las siguientes:

Fuente: Imagen acta de reunión 03 de octubre de 2022

Se evidencia que el MADS frente a la situación, estableció comunicaciones con el contratista a fin de acordar la terminación y cumplimiento del objeto contractual, dichas comunicaciones se citan a continuación y hacen parte del anexo de pruebas de esta observación:

Radicado: 2102-E2-2022-04449 del 10 de agosto de 2022

Acta de reunión del 03 de octubre de 2022

Radicado: 21022023E2007314 del 17 de marzo de 2023

Radicado: 21022023E2007327 del 17 de marzo de 2023

Pese a la documentación enviada al contratista mediante radicado 2102-E2-2022-04449 del 10 de agosto de 2022, es oportuno señalar que, solo existe una comunicación cuatro (4) meses después del inicio de las anomalías relacionadas con el cumplimiento del contrato en cuestión. Por otro lado, la entidad programó una reunión con acuerdos y compromisos, con el fin de llevar a cabalidad las obligaciones del contrato. Sin embargo, no se evidencia el cumplimiento de ninguno de los productos, ni la debida acción por parte del supervisor y de la entidad para establecer las actuaciones definidas en el contrato referente a la imposición de multas, apremios, la aplicación de garantías contractuales, la determinación de la caducidad del contrato y/o liquidación unilateral del contrato ante los incumplimientos.

A 31 de diciembre de 2022, se venció el plazo de ejecución del contrato sin que se diera cumplimiento al objeto del mismo.

Por otra parte, el MADS constituyó reserva presupuestal por \$40.595.184 una vez vencido el plazo del contrato, lo cual evidencia una inadecuada constitución de la reserva.

- Contrato CD-997-2022.

CONTRATO No.	OBJETO	VALOR \$	FECHA DE INICIO	FECHA FINAL	PLAZO	REGISTRO PRESUP.
CD-997-2022	Prestar servicios profesionales a la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para ejecutar acciones de identificación, caracterización, sistematización y análisis de espacios de participación y de educación ambiental que tengan como propósito fortalecer la gestión ambiental del territorio.	10.880.000	27/10/2022	30/12/2022	64 días	471022 de 27/10/2022

En la misma evaluación, se observa la constitución de la reserva presupuestal por valor de \$10.880.000, contrato CD-997-2022 cuyo objeto es prestar servicios profesionales a la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para ejecutar acciones de identificación, caracterización, sistematización y análisis de espacios de participación y de educación ambiental que tengan como propósito fortalecer la gestión ambiental del territorio, por una cuantía equivalente a \$10.880.000, con fecha de inicio 27/10/2022 y fecha de finalización 30/12/2022.

Esta reserva según consta en el SECOP II, corresponde al compromiso presupuestal No.471022 de fecha 27/10/2022, con un saldo por obligar por valor de \$10.880.000, información registrada en el reporte del SIIF de fecha 27/10/2022. Se entiende que el plazo del contrato ya finalizó.

En este contexto, el MADS aporta a esta auditoría el formato Código F-A-GFI-22, donde consta la fecha de constitución de la reserva el día 17/01/2023, por valor de \$10.880.000 y justifica la constitución en los siguientes términos:

*“De acuerdo con la circular 033 del 18 de noviembre de 2022 el contratista no presentó oportunamente las evidencias de las actividades correspondientes al pago 1 y 2 del contrato de prestación de servicios 997-2022. Por esta razón, se solicita creación de reserva presupuestal.”*

De la revisión y análisis documental, se evidenció que existen soportes de la presentación de los informes por parte del contratista en las fechas 4/11/2022 y dos informes el 20/12/2022, documentos que se encuentran cargados en el SECOP II. Aunado a lo anterior existe información sobre las facturas 001, 002 y 003, por valor de \$680.000, \$5.100.000 y \$5.100.000, con fechas de recepción 7/12/2022, 9/12/2022 y 13/12/2022 respectivamente, las cuales fueron pagadas en diciembre 20, 27 y 29 de 2022.

En consecuencia, se evidencia la contradicción entre la justificación y los hechos, toda vez que las tres facturas se registran en el SECOP II como pagadas durante la vigencia auditada.

En este escenario, la justificación de la reserva no solo es contraria a los hechos, sino contraria a derecho, toda vez que NO existe un compromiso por obligar, sino una obligación pagada, por tanto, no era procedente la constitución de la reserva.

### **Causa**

La entidad presenta debilidades en los mecanismos de control interno frente a la constitución de reservas presupuestales y debilidades en la supervisión, relacionadas con los contratos CD-824-2022 y CD 718 de 2022, que comprometieron el cumplimiento del objeto contractual. Adicionalmente, con respecto al Contrato 718 de 2022, no se iniciaron acciones orientadas a dar aplicación a las Cláusulas 12 y 13 del mismo.

Igualmente, debilidades en la supervisión financiera del contrato CD-997-2022 y en la gestión de cierre presupuestal, al constituir Reserva, cuando no existe obligación por cuanto ya se había pagado en su totalidad.

### **Efecto**

Se generó una inadecuada constitución de las reservas presupuestales, limitando con este hecho, la disposición de recursos para su aplicación en temas ambientales, e incumplimiento de las directrices emitidas por normas orgánicas del presupuesto, y lo establecido en la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 1° de enero al 31 de diciembre de 2022. (Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021):

Para los casos de las reservas presupuestales constituidas para respaldar el pago de los contratos CD-824-2022 y CD 718 de 2022, al no encontrar evidencia que los contratos fueron objeto de modificaciones, prorrogas o suspensión y que los plazos

de ejecución de ambos contratos a 31 de diciembre de 2022 se encontraban vencidos; y para el contrato 997 de 2022, por no existir obligación de pago; la justificación presentada por el MADS para su constitución no corresponde al marco normativo vigente. Se concluye que, las reservas fueron mal constituidas y por ende esta situación genera presunta incidencia disciplinaria, con afectación en el valor total del rezago de la vigencia 2022.

Lo anterior, determina una inadecuada aplicación del instrumento de la reserva presupuestal, sobreestimando las reservas presupuestales en cuantía de \$13.920.000, \$40.595.184 y \$10.880.000.

### **Respuesta de la entidad**

El MADS mediante oficio 40002023E2011039 de fecha 19/04/2022, responde en los siguientes términos:

*“En el grupo de presupuesto no reposa el acto administrativo que declare el incumplimiento del CD 824 DE 2022 o cualquier otra razón que amerite la liberación del saldo por utilizar en el compromiso, careciendo este grupo de facultad jurídica o contractual para reducir el registro presupuestal sin previo acto administrativo que así lo disponga, o el diligenciamiento del formato F-A-GFI-05 “Solicitud de reducción, Adición o Anulación Registro Presupuestal, lo cual se encuentra establecido en la actividad 2 del procedimiento PA-GFI-17 EXPEDICION O MODIFICACION AL REGISTRO PRESUPUESTAL DEL COMPROMISO-RP, así entonces el diligenciamiento del formato FA-GFI-22, estipulado por la entidad para Constitución de reservas presupuestales, se toma como válido una vez la supervisión expone razones por las cuales justifica la necesidad de una constitución de reserva presupuestal del compromiso en asunto.*

*Para la constitución de la reserva presupuestal del CD997 de 2022, el Grupo de Presupuesto verificó los hechos, se evidencia que al igual que las reservas expuestas anteriormente se recibió el formato FA-GFI-22 para la constitución de dicha reserva y no el formato FA-GFI “Solicitud de Reducción, Adición o Anulación Registro Presupuestal.”*

En segunda respuesta de fecha 27 de abril de 2022, el MADS complementa lo anterior con los siguientes argumentos:

*“ (...)*

*Que, a partir del mes de abril de 2022, la supervisión conforme a la dinámica interna asignó al contratista elaborar desde el componente biótico las solicitudes de sustracción de reservas forestales con énfasis en el sector minero y de infraestructura requeridos para el periodo correspondiente sin que el contratista atendiera las solicitudes realizadas por el supervisor. Que evidenciando el atraso de las actividades designadas se realizaron varias llamadas telefónicas mediante las cuales se realizaron requerimientos verbales al contratista instándolo al cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas.*

*Ahora bien, pese a que las solicitudes no fueron atendidas por el contratista, el día 10 de agosto de 2022, mediante radicado 2102-E2-2022-04446, el supervisor requirió al contratista el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, sin que esta tuviera respuesta. (...)*

Con relación al contrato 718 de 2022 El MADS, responde mediante radicado 21002023E3005408 del 25 de abril de 2023 así:

*(...)*

*El Contrato inicio su ejecución el 29 de enero de 2022, con plazo de ejecución hasta el día 28 de diciembre de 2022. Durante el desarrollo de las actividades tendientes al cumplimiento de las obligaciones contractuales el contratista presento las tareas asignadas para los días restantes del mes de enero de 2022 y los meses de febrero, marzo y abril de 2022, siendo estas aprobadas por la supervisión del contrato para el trámite de pago correspondiente. Que, a partir del mes de mayo de 2022, la supervisión conforme a la dinámica interna asignó al contratista elaborar desde el componente biótico los conceptos técnicos requeridos para el periodo correspondiente sin que el contratista atendiera las solicitudes realizadas por el supervisor. Que evidenciando el atraso de las actividades designadas se realizaron varias llamadas telefónicas mediante las cuales se realizaron requerimientos verbales al contratista instándolo al cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas.*

*Ahora bien, pese a que las solicitudes no fueron atendidas por el contratista, el día 10 de agosto de 2022, mediante radicado: 2102-E2-2022-04449, el supervisor requirió al contratista el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.*

*Asimismo, con fecha 03 de octubre de 2022, se realizó una reunión virtual con el contratista con la participación de la supervisión y otros servidores parte de la Dirección de Bosques en la cual se informó sobre las consecuencias del incumplimiento y la necesidad de que el señor Francisco Bernal, cumpliera con las obligaciones pactadas, el contratista en el desarrollo de la reunión expreso las circunstancias por las cuales a la fecha no había cumplido con sus actividades asignadas, por lo cual la supervisión en aras de proponer una solución que beneficiara a las dos partes, pacto con el contratista fechas de entrega de las tareas asignadas que presentaban retrasos. El contrato finalizó su ejecución, sin que el contratista cumpliera con la totalidad de actividades asignadas en cumplimiento de las obligaciones asignadas pese a los requerimientos y propuestas realizadas por la supervisión.*

*Es de anotar que la DBBSE, cuenta con diferentes grupos internos de trabajo, entre los cuales está el Grupo de Gestión Integral de Bosques y Reservas Forestales Nacionales, el cual para la vigencia 2022, tenía bajo la supervisión del coordinador asignado más de 80 contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, así como*

convenios suscritos, además de las funciones propias de su cargo, lo cual implica un volumen alto de tareas relacionadas con la supervisión.

Ahora bien, finalizada la vigencia 2022, y conforme a la solicitud realizada por la Oficina de Presupuesto frente a las reservas, el Supervisor con fecha 3 de enero de 2023, informó con formato de “CONSTITUCION DE RESERVAS PRESUPUESTALES” F-A-GFI-22, lo siguiente: “La constitución de la reserva presupuestal del Contrato 718 de 2022 de Prestación de servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para revisar los conceptos técnicos elaborados por los profesionales evaluadores en el marco de las solicitudes de sustracción y contratos de derechos de uso en áreas de reserva forestales nacionales, así como para la gestión para la actualización del Sistema de Información para la Gestión de Trámites Ambientales SILAMC, por un monto que asciende a los \$40.595.184, se debe a que el contratista tiene pendiente la entrega de 8 informes de supervisión, así como la entrega del informe final y paz y salvo. Actualmente, se tiene previsto con este contrato adelantar un proceso para declarar un posible incumplimiento”.

Esto teniendo en cuenta, que la supervisión evidenciando el presunto incumplimiento, no solo trato de persuadir al contratista para lograr un arreglo directo, sino que se encuentra conformando el material probatorio necesario para adelantar ante el Grupo de Contratos el respectivo proceso incumplimiento, esto teniendo en cuenta que la potestad sancionatoria del MADS puede ser aplicada en el presente caso. Con el fin de recopilar las pruebas para el debido proceso de incumplimiento al contratista, la DBBSE, mediante comunicación radicada bajo el número 21022023E2007327, nuevamente requirió al contratista para que el mismo presentará información sobre los posibles avances o entregas de las actividades pendientes, sin que se logrará ninguna respuesta sobre el particular.

Se concluye que, si bien es cierto se constituyó una reserva presupuestal, la misma se realizó con el ánimo de: 1. Poder lograr el cumplimiento del contrato, conforme a las fechas pactadas con el contratista en reunión del 10 de octubre de 2022. 2. Dado que la DBBSE, no es la competente para declarar el incumplimiento, F-E-SIG-23-V5. Vigencia 08/08/2022 debía mantener la reserva en caso que el contratista durante el proceso de incumplimiento que se adelante en el Grupo de Contratos demuestre que si realizó las actividades en cumplimiento de sus obligaciones y tenga derecho al pago de sus honorarios.”

### **Análisis de la respuesta**

Para la CGR, la respuesta de la entidad no desvirtúa los hechos relacionados con el uso injustificado de la herramienta presupuestal. Más aún, se aparta del carácter esencial de la constitución de reservas presupuestales, toda vez que, sin lugar a equívocos, su uso está supeditado a condiciones excepcionales, más allá del diligenciamiento de un formato.

Respecto del CD-997-2022, en donde se constituyó una reserva por valor de \$10.880.000, existe información sobre las facturas 001, 002 y 003, por valor de \$680.000, \$5.100.000 y \$5.100.000, con fechas de recepción 7/12/2022, 9/12/2022 y 13/12/2022 respectivamente, las cuales fueron pagadas en diciembre 20, 27 y 29 de 2022, lo cual indica la inadecuada constitución de la reserva.

En relación con el contrato 718 del 2022, al analizar la respuesta de la entidad, esta observación se fusiona con la observación número 3.

Cabe decir que, los argumentos del MADS, no se dirigen hacia al asunto de fondo de este hallazgo, es decir, el incumplimiento de los preceptos normativos y elementos esenciales propios de la debida justificación de las reservas presupuestales, más aún cuando desde el 10 de agosto de 2022 el supervisor advirtió sobre el incumplimiento del contratista, teniendo en cuenta que la fecha de terminación del contrato venció el 27 de junio de 2022.

Ahora bien, ante el eventual incumplimiento por parte del contratista se aprecia una permisividad del MADS al no iniciar las acciones sancionatorias orientadas al incumplimiento del contratista y/o tomar acciones para la declaratoria de incumplimiento del mismo como medida para hacer efectivas las garantías, lo anterior denota debilidades en la supervisión del contrato y no es de recibo lo planteado por DBBSE.

La CGR concluye que, el MADS no presentó ninguna justificación que soporte la constitución de las reservas antedichas, por lo tanto, la observación se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **HALLAZGO No. 3 [D3] Estudio de mercado Convenio 804 de 2022**

Resumen:

En lo relacionado con los cálculos para la estimación del convenio se identificó que del valor del convenio 804 de 2022 en el archivo Excel suministrado en lo referente a los aportes a cargo del Ministerio, para el objetivo "G. PERSONAL" y compromiso "H40-C2-G42-B1-B5" se presenta inconsistencia entre lo reportado en la pestaña del personal del proyecto (\$1.137.500.000) frente al resumen del presupuesto (\$ 1.147.500.000).

Lo anterior, evidencia un excedente no justificado de \$10.000.000 de pesos, sobre los aportes a cargo del MADS de \$1.147.500.000, conforme lo estipula el estudio de mercado, que forma parte integral del convenio.

## Criterios

- Ley 80 de 1993<sup>23</sup>

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

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

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

- Ley 87 de 1993<sup>24</sup>

*"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."*

- Decreto 1082 de 2015<sup>25</sup>

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

*(...)*

3. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó*

<sup>23</sup> "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública."

<sup>24</sup> "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

<sup>25</sup> "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional"

*y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.”*

- Sentencia Expediente No. 22464<sup>26</sup>

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

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

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

- Radicación No. 120-2216-2006 de la PGN-PDCE-1<sup>27</sup>

*(...)*

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

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

<sup>26</sup> "Consejo de Estado. 1 de febrero de 2012."

<sup>27</sup> "Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal de la Procuraduría General de la Nación."

- Manual de contratación M-A-CTR-01 Versión 7 del 15/12/2020

*“3.4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación: Corresponde al costo económico requerido para la ejecución, el cual debe corresponder con la Investigación de mercado realizada por la entidad. (No deberán publicarse las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando se trate de la modalidad de concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la entidad no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración).”*

En el procedimiento P-A-CTR-01 de GESTIÓN PRE-CONTRACTUAL, se establece:

*“Asignar al abogado a quien se le hará entrega del proyecto de estudio previo y al encargado de elaborar el análisis del sector a quien se le entregará la ficha técnica”*

*“Solicitar cotización formal para tener como soporte numérico y poder estimar el presupuesto de la contratación y las condiciones del mercado.” y “Elaborar estudio de mercado”*

- Ley 1952 de 2019<sup>28</sup>

*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.”*

*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.”*

---

<sup>28</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

## Hechos

Dentro de la verificación del Contrato 804 de 2022, con objeto “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para diseñar lineamientos básicos con enfoque diferencial entorno a la conservación y restauración para el fortalecimiento del componente ambiental de los planes de vida de las comunidades afiliadas a la ORGANIZACIÓN NACIONAL INDIGENA DE COLOMBIA (ONIC) y acorde a los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022”, por un monto de \$3.833.000.000 se identificó que para la asignación del valor del convenio en los estudios previos, es necesario realizar el estudio de mercado y análisis del sector conforme a las normas legales que le competen y al manual de contratación del MADS.

Una vez surtido el estudio previo definitivo, el valor del convenio quedó establecido por una cuantía de \$3.833.000.000, según el estudio de mercado y el análisis del sector.

Una vez verificado el contenido del estudio previo, se concluye que el estudio de mercado carece de la justificación del mismo como lo establece el ámbito jurídico. A continuación, se relaciona el contenido del estudio de mercado:

**Cuadro No. 6**  
**ESTUDIO DE MERCADO**  
**(Estimación Valor Convenio)**

COMPROMISOS	OBJETIVOS	CONTRAPARTIDA	APORTES DEL MINISTERIO	TOTAL
H40	OBJETIVO 1	\$ 117.000.000	\$ 392.300.000	\$ 509.300.000
C2	OBJETIVO 2	\$ 122.000.000	\$ 365.800.000	\$ 487.800.000
G42	OBJETIVO 3	\$ 100.000.000	\$ 86.500.000	\$ 186.500.000
B1	OBJETIVO 4	\$ 117.000.000	\$ 472.800.000	\$ 589.800.000
B5	OBJETIVO 5	\$ 117.000.000	\$ 447.300.000	\$ 564.300.000
H40-C2-G42-B1-B5	ACTIVIDADES TRASVERSALES	\$ -	\$ 337.800.000	\$ 337.800.000
	G. PERSONAL	\$ 10.000.000	\$ 1.147.500.000	\$ 1.157.500.000
<b>TOTAL</b>		\$ 583.000.000	\$ 3.250.000.000	\$ 3.833.000.000

Fuente: Estudio previo Convenio 804 de 2022

Según el cuadro anterior se puede observar que el valor del convenio se determinó en \$3.833.000.000 con la sujeción a 6 compromisos, cada uno con un presupuesto asignado, sin que se encuentre justificación de la forma como se determinó el valor de cada uno de los objetivos, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 399 del 13 de abril de 2021.

Por otra parte, se relaciona el estudio presentado por el MADS del ANÁLISIS DE LA DEMANDA- ANÁLISIS DE CONTRATACIONES ANTERIORES (ANÁLISIS DEL SECTOR):

El MADS señala en el análisis de la demanda:

*“Teniendo en cuenta la naturaleza del objeto convenio interadministrativo y el tiempo de ejecución requerido para el desarrollo del mismo, se realizó análisis de convenios suscritos anteriores que ha realizado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de características similares, con el fin de justificar el valor del presente convenio, de conformidad con lo indicado en la Circular de Colombia Compra, que señala que puede realizarse atendiendo las contrataciones que la entidad estatal ha hecho en el pasado.”*  
Subrayado fuera de texto.

**Cuadro No. 7**  
**ANÁLISIS DEL SECTOR**

CONTRATO 804		
#	CUANTÍA (\$)	CONVENIO
1	2.530.000.000	Convenio No. 549 de 2021
2	5.175.000.000	Convenio No. 525 de 2020
3	255.000.000	Convenio No. 636 de 2020
4	420.905.000	Convenio No. 644 de 2020
5	444.399.617	CI No. 442 - 2019
6	243.982.682	CI No. 439 - 2019
7	892.107.640	CI No. 4443 - 2019
8	1.036.000.000	073 de 2020
9	1.055.008.972	605 de 2019
<b>1.339.155.990</b> <b>Media Aritmética</b>	<b>Sumatoria</b> <b>12.052.403.911</b>	

Fuente: Estudio previo Convenio 804 de 2022.

Dado lo anterior, no se encuentra la justificación por parte del MADS, de la obtención del valor estimado para el convenio por \$ 3.833.000.000.

Según el estudio previo, se señala que para determinar el valor del convenio se usaron variables utilizadas para calcular los aportes tales como:

*“(…) El valor del convenio se justifica en lo acordado con la ORGANIZACIÓN NACIONAL INDIGENA DE COLOMBIA-ONIC, todo lo cual se refleja en cifras en el análisis económico del sector, el anexo técnico y el plan de estructura de costos.*

Respecto, a la contratación del equipo técnico requerido para apoyar la ejecución del convenio es necesario precisar que, para determinar el valor de estas contrataciones, se procedió a verificar las siguientes condiciones de orden legal y de mercado:

1. Los costos asociados a los pagos de alimentación y transporte se establecieron mediante revisión de precios de costo de la región aportados por el ejecutor del convenio.
2. Dadas las condiciones actuales de mercado por la pandemia del COVID 19, se pueden presentar alteraciones y/o modificaciones en los precios por la fluctuación del mercado, debido a la incidencia de poca oferta de productos específicos, sin embargo, en este caso, los bienes y servicios a adquirir en este convenio son de fácil acceso y consecución en el mercado local.
3. Teniendo en cuenta que el convenio se desarrollarán actividades en diferentes lugares, los costos de algunos elementos pueden variar dependiendo de los precios en las ciudades o poblaciones cercanas al lugar de desarrollo de las actividades. (...)"

Para este caso, lo expuesto carece de documentación soporte que lleve a determinar los valores propuestos para llevar a cabo cada uno de los objetivos (planteados en la Cuadro No. 1).

Para el ANÁLISIS DE LA OFERTA presentado por el MADS, se definió en el estudio previo lo siguiente:

*“Siendo el objeto del presente convenio un tema específico para los pueblos indígenas y dada la limitada oferta en el mercado para desarrollar las acciones acordadas al cumplimiento de los compromisos del PND 2018 – 2022, se concluye que no existen empresas que garanticen la experiencia e idoneidad para realizar las actividades que hacen parte del convenio; toda vez que se trata de comunidades indígenas que se rigen por derecho propio, usos y costumbres, planes de vida y cosmovisión propia del territorio, razón por la cual se recurre a suscribir un Convenio de Asociación con la ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA -ONIC-, que cuenta con la experiencia necesaria para aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para cumplir con el objeto propuesto y generar beneficios ambientales, sociales, económicos, en la región de la Amazonia, en donde se llevarán a cabo las actividades del convenio.”*

Respecto a este acápite, este ente de control en ningún momento está cuestionando la suscripción del convenio con la ONIC; pero sí, lo correspondiente al análisis, evaluación, justificación y soportes de la determinación del valor del convenio por \$3.833.000.000 por parte del MADS.

Por lo anterior, se determinó que el estudio previo no cumple con las características para la estimación del valor convenio, que dan justificación a los compromisos y objetivos designados.

Los valores de los compromisos y objetivos, no tienen soportes que validen la cuantía uno a uno plasmado dentro del convenio.

## Causa

Falla en el Principio de economía, en el que, en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios que compre una entidad se obtengan al menor costo.

No aplicación del debido principio de planeación. Las Entidades Estatales deben realizar un juicioso estudio de planeación identificando sus necesidades y los medios para satisfacerlas. La planeación requiere de la Entidad Estatal un proceso encaminado al conocimiento del mercado y de sus partícipes para utilizar sus recursos de la manera más adecuada y satisfacer sus necesidades generando mayor valor por dinero en cada una de sus adquisiciones.

Inadecuado estudio de sector, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, deben hacer un análisis serio y completo del estudio del sector al cual pertenecen las obras, bienes o servicios que necesitan y que previamente han identificado. Este análisis ofrece herramientas para establecer el contexto del Proceso de Contratación, identificar algunos de los Riesgos, determinar los requisitos habilitantes y la forma de evaluar las ofertas. El alcance del estudio del sector depende de la complejidad del Proceso de Contratación.

## Efecto

Riesgo de Incertidumbre del cumplimiento del objeto propuesto y de generación de los beneficios ambientales, sociales, económicos, en la región de la Amazonia, en donde se llevarán a cabo las actividades del convenio.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante comunicaciones con radicado No. SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023 y radicado No. SG - 21002023E3005408 del 25 de abril de 2023, remitidas a través de correo electrónico en el cual cita que:

*“Según el M-A-CTR-01 Manual de contratación, numeral 2. Áreas encargadas y cargos responsables de las actividades en la Gestión Contractual, 2.3.2 Funciones u obligaciones generales: A los funcionarios, contratistas y jefes de los despachos, direcciones, oficinas, subdirecciones o grupos que requiera la contratación del bien o servicio, les corresponde de manera general, literal C. Remitir al Grupo de Contratos los siguientes documentos necesarios para iniciar el proceso de contratación que se requiera: “- Análisis de sector,*

cuando se trate de contratos de prestación de servicios, convenios interadministrativos y convenios de asociación”; en este sentido es responsabilidad del área solicitante del convenio, remitir el análisis del sector elaborado, según los parámetros establecidos por Colombia Compra Eficiente.

No obstante, es importante mencionar que para la estimación del presupuesto del convenio 804 de 2022, el área solicitante adelantó un análisis de precios de tal manera que se pudiera discriminar los gastos directos e indirectos del convenio a ejecutar; es así como en el numeral G. ESTIMACIÓN VALOR CONVENIO, del documento análisis del sector, se hace referencia al anexo Excel como un documento adicional como parte del análisis. En dicho documento se pueden encontrar varias pestañas en donde se detalla el presupuesto a ejecutar en cuanto a gastos de personal, actividades a desarrollar y como están discriminados los recursos del Ministerio, se adjunta documento en Excel.”

Así mismo se anexa: “Documento en Exel denominado “Presupuesto ONIAC” donde se especifican los montos del estudio del mercado y la justificación de cada uno:” Sic.

Y hace énfasis: “En la página “A. Presupuesto”, del documento Exel, están discriminados: La Actividad, el Ítem o Insumo, la Cantidad, Unidad de medida, Unidad, Tiempo requerido, Valor Unitario, Valor Total y lo correspondiente a la Contrapartida y al Ministerio de Ambiente.” Sic.

### **Análisis de la respuesta**

Teniendo en cuenta la respuesta presentada:

El MADS hace referencia al Excel presentado, que explica la estimación del valor del convenio mediante el estudio de mercado y el análisis del sector. En donde relaciona el documento anexo “Documento en Exel denominado “Presupuesto ONIAC” donde se especifican los montos del estudio del mercado y la justificación de cada uno:” Sic.

Y hace énfasis: “En la página “A. Presupuesto”, del documento Exel, están discriminados: La Actividad, el Ítem o Insumo, la Cantidad, Unidad de medida, Unidad, Tiempo requerido, Valor Unitario, Valor Total y lo correspondiente a la Contrapartida y al Ministerio de Ambiente.” Sic.

Una vez analizada y evaluada la información reportada por el MADS, se verificó que contiene los soportes del análisis al estudio de mercado con la identificación de los precios unitarios con su debida justificación a los compromisos y objetivos designados en el estudio previo, hecho que soporta la estimación del valor del convenio.

Pese a ello, una vez analizada la información aportada por el MADS en su respuesta en lo relacionado con los cálculos para la estimación del convenio se identificó que del valor del convenio 804 de 2022 en el archivo Excel suministrado en lo referente a los aportes a cargo del Ministerio, para el objetivo “G. PERSONAL” y compromiso “H40-C2-G42-B1-B5” se presenta inconsistencia entre lo reportado en la pestaña del personal del proyecto (\$1.137.500.000) frente al resumen del presupuesto (\$ 1.147.500.000) como se presenta a continuación:

7. PERSONAL DEL PROYECTO	
CONTRAPARTIDA (En caso de aplicar)	MADS (cuantificar los aportes del Ministerio al proyecto)
\$ 10.000.000	\$ 1.137.500.000

Fuente: Radicado No. SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023 del MADS.

RESUMEN DE PRESUPUESTO			
COMPROMISOS	OBJETIVOS	CONTRAPARTIDA	APORTES DEL MINISTERIO ACTIVIDADES E IMPLEMENTACION
H40-C2-G42-B1-B5	G. PERSONAL	\$ 10.000.000	\$ 1.147.500.000

Fuente: Radicado No. SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023 del MADS

Por lo anteriormente señalado, se evidencia que existe un excedente no justificado de \$10.000.000 de pesos, sobre los aportes a cargo del MADS de \$1.147.500.000, conforme lo estipula el estudio de mercado, que forma parte integral del convenio.

Lo anterior denota que hubo debilidades en la supervisión del contrato en lo que corresponde a los aportes del MADS, se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

#### **HALLAZGO No. 4 [D4] Ejecución y soportes Convenio 827 de 2022**

Resumen:

En el Contrato 827 de 2022, se identificaron debilidades en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, tales como: fallas en la supervisión por demoras en la entrega de los productos del proyecto, ausencia de los soportes para los entregables y requisitos habilitantes para realizar el primer pago y, por último, la inadecuada constitución de la reserva presupuestal por \$1.180.000.000 con fecha 27 de diciembre de 2022 por fuera del plazo contractual de ejecución.

## Criterios

- Ley 1474 de 2011<sup>29</sup>

*Artículo 83.” Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”*

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

*“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

- Ley 80 de 1993<sup>30</sup>

*ARTÍCULO 26. “Del Principio de Responsabilidad: En virtud de este principio:*

- 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*
- 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*
- 3. Las entidades y los servidores públicos responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.”*

- Ley 87 de 1993<sup>31</sup>

*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*

<sup>29</sup> “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”

<sup>30</sup> “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.”

<sup>31</sup> “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”

entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

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

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

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

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
  - b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
  - c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
  - d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
  - e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
  - f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
  - g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
  - h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.”
- Manual de Supervisión e Interventoría código M-A-CTR-02 Versiones 2 y 3 del MADS

1. “Supervisión e Interventoría: La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. (...)

2. Objetivos de la supervisión e Interventoría: (...) Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual del contrato vigilado para verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones

sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado.

Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben ser publicados en el SECOP. “

(...)

7. Funciones de los Supervisores:

(...)

a. Funciones de contenido Administrativo:

e. Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta ejecución del contrato o convenio.

(...)

f. Revisar que el expediente electrónico o físico del contrato esté completo, sea actualizado constantemente y cumpla con la normativa aplicable.”

- Ley 1952 de 2019<sup>32</sup>

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.”

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.”

## Hechos

Dentro de la verificación del Contrato 827 de 2022, con objeto “Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros, entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo

<sup>32</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*Sostenible y la ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES INDÍGENAS DE LOS PASTOS – ASOPASTOS para crear de manera conjunta con las Organizaciones Indígenas, una estrategia nacional de corto, mediano y largo plazo, y un programa para la prevención y el control de la deforestación y promover la restauración, como medidas de adaptación y mitigación al cambio climático para los territorios indígenas de acuerdo a la cosmovisión indígena”, por un monto de \$3.276.500.000 se identificaron debilidades en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, tales como: demoras en la entrega de los productos del proyecto por parte del contratista; ausencia de información de los entregables y productos, requisitos habilitantes para realizar el primer pago.*

Para el primer pago, no se cumplió con todos los entregables obligados para el primer desembolso que corresponde al 20% por un valor de \$ 590.000.000, relacionado con el suministro de uno de los cuatro entregables previstos; que corresponde al “*Documento que contenga el Protocolo de Bioseguridad a implementar durante las reuniones de concertación con las Organizaciones Indígenas*”.

Por otra parte, en el informe de supervisión para el primer desembolso, pese al incumplimiento de lo establecido en el contrato, no presentó observaciones al respecto y, sin embargo, aprobó el pago omitiendo los requisitos habilitantes para generar el desembolso inicial.

Otra situación presentada hace referencia a que la ejecución del convenio tiene un plazo de ejecución de nueve meses y que su perfeccionamiento se realizó el 28/01/2022 y finalizó 28/10/2022.

Una vez finalizado el plazo de ejecución del contrato correspondiente al 28/10/2022, se constituye una reserva presupuestal por \$1.180.000.000 con fecha 27 de diciembre de 2022, por fuera del plazo de ejecución, sin evidenciarse modificación, prórroga o suspensión del contrato, hecho que generaría una indebida constitución de la reserva presupuestal, habida cuenta que no hay posibilidad de ejecutar la reserva, porque el contrato se encuentra vencido.

## **Causa**

Debilidades en la supervisión, reflejada en la autorización de pagos sin cumplimiento de las condiciones pactadas.

Indebida constitución de la reserva presupuestal del compromiso No.98822 del 2022.

Deficiencias en el control interno relacionadas con la aplicación de la normativa presupuestal.

## Efecto

Riesgo de la no consecución de los objetivos contractuales.  
Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante comunicaciones con radicado No. SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023 y radicado No. SG - 21002023E3005408 del 25 de abril de 2023, remitidas a través de correo electrónico en el cual cita que:

*“Teniendo en cuenta los hechos planteados por la CGR, desde el Grupo de presupuesto no se evidencia radicación a esta oficina de acto administrativo aprobado por el ordenador del gasto que estipulara incumplimiento de dicho contrato o cualquier otra razón que amerite la liberación del saldo por utilizar en el compromiso, por lo tanto el Grupo de presupuesto no tiene la facultad jurídica o contractual para reducir el registro presupuestal sin previo acto administrativo que así lo disponga, o el diligenciamiento del formato FA-GFI-05 “Solicitud de Reducción, Adición o Anulación Registro Presupuestal”, lo cual se encuentra establecido en la actividad 2 del procedimiento PA-GFI-17 EXPEDICIÓN O MODIFICACIÓN AL REGISTRO PRESUPUESTAL DEL COMPROMISO - RP así entonces el diligenciamiento del formato FA-GFI-22, estipulado por la entidad para Constitución de reservas presupuestales, se toma como valido una vez la supervisión expone razones por las cuales justifica la necesidad de una constitución de reserva presupuestal del compromiso en asunto.*

*El Grupo de Presupuesto constantemente se encuentra en mejoras continuas buscando minimizar errores en los procesos diarios, mediante reuniones con las dependencias de la entidad y sus enlaces financieros.”*

*“Respecto al comentarios para el primer pago no se cumplió con todos los entregables obligados para el primer desembolso que corresponde al 20% por un valor de \$590.000.000, relacionado con el suministro de los cuatro entregables previstos; que corresponden al “Documento que contenga el Protocolo de Bioseguridad a implementar durante las reuniones de concertación con las Organizaciones Indígenas”, se dirá lo siguiente:*

*En la carpeta que la DBBSE ostenta del Convenio, se encuentra el entregable descrito, este es, el “Protocolo de Bioseguridad para la prevención del COVID – 2019”, documento que consta de 28 páginas y que está en los documentos de ejecución del Convenio, se anexan las correspondientes evidencias. (...)”*

Frente a la constitución de la reserva, el MADS manifiesta:

*“(…) Si bien la fecha de terminación del convenio ya había finalizado, se requería garantizar los recursos para el pago de los productos pendientes por desembolsar del mismo, previo recibimiento a satisfacción por parte del Ministerio.*

*Respecto a lo anterior debe tenerse en cuenta que las reservas presupuestales se entenderán constituidas con las diferencias entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar, con las diferencias entre las obligaciones y los pagos registrados en el Sistema de Información Financiera con corte a 31 de diciembre de 2022.*

### Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta la respuesta del MADS:

1. Para la situación mencionada para el primer pago, no se cumplió con todos los entregables obligados para el primer desembolso que corresponde al 20% por un valor de \$ 590.000.000, de los 4 entregables previstos solo entregaron 3 quedando pendiente al “Documento que contenga el Protocolo de Bioseguridad a implementar durante las reuniones de concertación con las Organizaciones Indígenas”.

El informe de supervisión para el primer desembolso, pese al incumplimiento de lo establecido en el contrato señalado en el punto anterior, no presentó observaciones al respecto y, sin embargo, aprobó el pago omitiendo los requisitos habilitantes para generar el desembolso.

Una vez revisada la información en el OneDrive dispuesto por el MADS para la CGR, solo se encuentra un entregable sobre el protocolo de bioseguridad, reiterando que las condiciones del convenio contemplan dos entregables sobre el tema.

INFORMES	ENTREGABLES
Un primer informe que corresponde al 20%, dentro de los primeros 15 (quince) días hábiles, posterior al perfeccionamiento del Convenio que contenga:	<p><b>Componente administrativo y financiero</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Plan Operativo detallado, cronograma de actividades y Plan de para las actividades a desarrollar en ejecución del Convenio</li> <li>✓ Protocolo de Bioseguridad a implementar durante las reuniones de concertación con las Organizaciones Indígenas</li> <li>✓ Evidencias de la contratación del equipo técnico y profesional que apoyará las actividades del convenio (minutas de contratos).</li> <li>✓ Documento que contenga el Protocolo de Bioseguridad a implementar durante las reuniones de concertación con las Organizaciones Indígenas.</li> </ul>

Fuente: Entregables para el primer desembolso de acuerdo a los estudios previos del contrato 827 de 2022.

Frente al hecho relacionado con la constitución de la reserva presupuestal, donde el MADS señala:

*“(...) Si bien la fecha de terminación del convenio ya había finalizado, se requería garantizar los recursos para el pago de los productos pendientes por desembolsar del mismo, previo recibimiento a satisfacción por parte del Ministerio.*

*Respecto a lo anterior debe tenerse en cuenta que las reservas presupuestales se entenderán constituidas con las diferencias entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar, con las diferencias entre las obligaciones y los pagos registrados en el Sistema de Información Financiera con corte a 31 de diciembre de 2022.”*

*“(...) el Grupo de presupuesto no se evidencia radicación a esta oficina de acto administrativo aprobado por el ordenador del gasto que estipulara incumplimiento de dicho contrato o cualquier otra razón que amerite la liberación del saldo por utilizar en el compromiso, por lo tanto el Grupo de presupuesto no tiene la facultad jurídica o contractual para reducir el registro presupuestal sin previo acto administrativo que así lo disponga o el diligenciamiento del formato FA-GFI-05 "Solicitud de Reducción, Adición o Anulación Registro Presupuestal", lo cual se encuentra establecido en la actividad 2 del procedimiento PA-GFI-17 EXPEDICIÓN O MODIFICACIÓN AL REGISTRO PRESUPUESTAL DEL COMPROMISO - RP así entonces el diligenciamiento del formato FA-GFI-22, estipulado por la entidad para Constitución de reservas presupuestales, se toma como válido una vez la supervisión expone razones por las cuales justifica la necesidad de una constitución de reserva presupuestal del compromiso en asunto. (...)”*

Adicionalmente la supervisión omitió su compromiso y obligación de *“(...) Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta ejecución del contrato o convenio (...)”<sup>33</sup>* de acuerdo con las funciones del rol del supervisor, es así en los soportes de la ejecución de convenio no se evidencia el cumplimiento al objeto contractual, ni pronunciamiento por parte del supervisor respecto del incumplimiento por parte del contratista dentro del plazo previsto.

Por lo anterior se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, considerando que el MADS no justificó la fuerza mayor o caso fortuito para la expedición de la reserva presupuestal aunado a las debilidades de la supervisión.

---

<sup>33</sup> Manual de Supervisión e Interventoría código M-A-CTR-02 Versiones 2 y 3 del MADS

## HALLAZGO No. 5 [D5] Apropriación presupuestal vigencia 2022

### Resumen:

Para la vigencia 2022, el MADS presentó pérdida por apropiación al no comprometer recursos por un valor de \$48.437.112.000 equivalente al 17,8% de la apropiación definitiva, afectando tanto rubros de funcionamiento como de inversión y registrando aumento frente a la vigencia 2021.

### Crterios

- Constitución Política de Colombia

*El artículo 354 de la Constitución Política de Colombia le atribuyó a la Contraloría General de la República la competencia para llevar la contabilidad y la consolidación de la ejecución del Presupuesto.*

- Decreto 111 de 1996<sup>34</sup>

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

*“Artículo 95. Control fiscal. La Contraloría General de la República, ejercerá la vigilancia fiscal de la ejecución del presupuesto sobre todos los sujetos presupuestales (L. 38/89, art. 79; L. 179/94, art. 71)”.*

- Ley 819 2003<sup>35</sup>

*“Artículo 8. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.*

*En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.*

*(Ver Decreto 1793 de 2021; Art. 31)*

<sup>34</sup> “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”.

<sup>35</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”

*Parágrafo transitorio. Lo preceptuado en este artículo empezará a regir, una vez sea culminada la siguiente transición:*

*El treinta por ciento (30%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal del 2004 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2005. A su vez, el setenta por ciento (70%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2005 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2006.*

*Para lo cual, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, respectivamente harán por decreto los ajustes correspondientes.”*

- Ley 1952 de 2019<sup>36</sup>

*“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”.*

*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.”*

*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.”*

## Hechos

En desarrollo del proceso auditor, se evidenció que el presupuesto del MADS se rige bajo los lineamientos establecidos en la Ley 2159 de 2021, por la cual se

---

<sup>36</sup> “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”

decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º. de enero al 31 de diciembre de 2022.

Para la vigencia 2022, el presupuesto inicial se situó en \$323.971.015.607; sin embargo, con modificaciones (reducciones-adiciones) quedó en \$271.057.216.086 (apropiación definitiva); se comprometieron \$222.620.103.561 es decir, un 82.2% de la apropiación definitiva, y de éstos se obligaron \$216.248.746.976 representando una ejecución presupuestal por bienes recibidos del 97,1% frente a lo comprometido y del 79,7% respecto al presupuesto definitivo.

Para la vigencia 2022, el MADS presentó pérdida por apropiación al no comprometer recursos por un valor de \$48.437.112.524 equivalente al 17,87% de la apropiación definitiva, afectando los rubros de funcionamiento en \$9.181.588.535 e inversión en \$39.255.523.989 como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 8**  
**PÉRDIDA APROPIACIÓN MADS**

RUBRO	APR. DEFINITIVA 2022 \$	COMPROMISOS 2022 \$	APR DEF vs COMPROMIS O %	PÉRDIDA POR APROPIACIÓN PPA 2022 \$	PPA Vs APR.DEF %
Funcionamiento	92.858.397.942	83.676.809.407	90,11	9.181.588.535	9,89
Servicio a la deuda	1.884.465.312	1.884.465.312	100,00	0	0,00
Inversión	176.314.352.832	137.058.828.843	77,74	39.255.523.989	22,26
<b>TOTAL</b>	<b>271.057.216.086</b>	<b>222.620.103.562</b>	<b>82,13</b>	<b>48.437.112.524</b>	<b>17,87</b>

Fuente: Ejecución presupuestal MADS - cálculos CGR

La pérdida de apropiación para la vigencia 2021, fue de \$19.532.969.524 equivalente al 7.3% de la apropiación definitiva que al compararla con la vigencia 2022 se observa un incremento de \$28.904.143.000 como se muestra a continuación.

**Cuadro No. 9**  
**INCREMENTO PÉRDIDA APROPIACIÓN MADS**

AÑO	APROPIACIÓN DEFINITIVA \$	PÉRDIDA DE APROPIACIÓN \$	PÉRDIDA APROPIACIÓN VS APROPIACIÓN DEFINITIVA %
<b>2022</b>	271.057.216.086	48.437.112.524	17,8
<b>2021</b>	267.401.449.316	19.532.969.524	7,3
<b>Incremento pérdida apropiación 2022 Vs 2021</b>		<b>28.904.143.000</b>	

Fuente ejecución presupuestal 2022-2021 MADS- cálculos CGR

Durante 2022, los proyectos que presentaron afectación por la falta de oportunidad en la apropiación y compromiso de los recursos, se relacionan en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 10**  
**IMPACTO POR PÉRDIDA APROPIACIÓN 2022 PROYECTOS MÁS REPRESENTATIVOS**

RUBRO	APROPIACIÓN DEFINITIVA \$	VALOR CDP \$	PÉRDIDA POR APROPIACIÓN \$	COMPROMISO \$	COMPROMISO/APROPIACIÓN DEFINITIVA
C-3201-0900-4	10.120.379.833	5.347.750.932	4.772.628.901	5.044.052.278	49,80%
C-3201-0900-4	8.637.347.637	1.831.575.000	6.805.772.637	1.811.298.992	21,00%
C-3202-0900-6	9.362.652.363	5.017.041.753	4.345.610.610	1.945.778.680	20,80%
<b>TOTAL</b>	<b>28.120.379.833</b>		<b>15.924.012.148</b>		

Fuente ejecución presupuestal MADS- cálculos CGR

Es así como los proyectos observados en el cuadro anterior acumulan una pérdida de apropiación por \$15.924.012.148 que representa respecto del total de apropiación definitiva el 56,6% afectando el cumplimiento de metas de estos proyectos.

### Causa

Inadecuada gestión de la entidad en la oportunidad para comprometer los recursos acordes a lo planeado en la programación del presupuesto en la vigencia 2022, aunado al aumento de la pérdida de apropiación de la vigencia 2022 con respecto a la vigencia 2021.

### Efecto

Riesgo de incumplimiento de las metas contenidas en los planes, programas y proyectos contemplados en el plan estratégico del MADS, encaminadas a fortalecer la gestión misional y operativa de la entidad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### Respuesta de la entidad

El MADS dio respuesta mediante oficio SG - 40002023E2011602 del 24/4/2023.

"(...)

Revisada la observación correspondiente a la pérdida de apropiación de GASTOS DE PERSONAL por valor de \$ 6.124.355.275, de la vigencia 2022, se realizan las siguientes precisiones:

En conjunto con la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Ministerio adelantó el proceso de meritocracia según el “Proceso de Selección Entidades de la Rama Ejecutiva y Orden Nacional y Corporaciones Autónomas Regionales No. 1428 de 2020”, el cual, según cronograma estimado por la Comisión, tendría entrega de las listas de elegibles entre los meses de febrero y marzo de 2022, fecha que fue prorrogada por la Comisión, materializándose en el mes de agosto de 2022, con la firmeza de listas de elegibles.

Esto quiere decir que, de los 362 empleos que contaban con presupuesto, 115 se encontraban vacantes (112 de carrera y 3 de libre nombramiento y remoción), estos empleos duraron más de 8 meses sin provisión, ahora bien, una vez emitidos los correspondientes actos administrativos de nombramiento (mes de agosto de 2022), surgieron circunstancias propias del proceso que impidieron la toma de posesión y ejecución presupuestal de los diferentes cargos.

En lo que respecta a la cuenta A-03-04-02-012 (INCAPACIDADES Y LICENCIAS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD) es menester expresar que, por su naturaleza, es dinámica, es decir, en ella se mueven de manera concomitante los procesos de entrada y salida de los dineros correspondientes a las incapacidades, licencias de maternidad y paternidad reconocidas.

Para la cuenta A-03-04-02-002 CUOTAS PARTES PENSIONALES, se realizó la proyección correspondiente a aquellas cuotas partes por pagar, en otras palabras, las que han venido siendo cobradas al Ministerio por las diferentes entidades; aquellas cuentas que fueron allegadas en debida forma hasta el 31 de diciembre de 2022 fueron pagadas, quedando disponible el dinero de aquellas que no nos fueron cobradas o que no fueron radicadas con los requisitos de ley.

En cuanto a el rubro de sentencias y conciliaciones es necesario mencionar que, por su naturaleza, es variable, es decir, pueden presentarse o no el pago de obligaciones pecuniarias que surgen por las sentencias y conciliaciones judiciales desfavorables de la entidad. Dicha estimación la realiza la Oficina Asesora Jurídica tomando como base probabilidades de pérdida de los distintos procesos.

Para el caso del rubro de Adquisición de Bienes y Servicios se dejaron de ejecutar \$539.372.837, debido a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizó el traslado presupuestal a final del año cuando no era factible realizar la gestión contractual para el contrato de seguros de la entidad.

En relación con el rubro de Otras Transferencias - Distribución Previo Concepto DGPPN, que para 2022 tuvo un presupuesto de \$1.000.0000.000, que representan el 12 % de los

*recursos no ejecutados, se debió a que la Oficina de Negocios Verdes Sostenibles no planteó la necesidad de ejecución de estos, dichos recursos estaban destinados para consultas previas que no se lograron concertar con las comunidades.*

*A pesar de lo expuesto, se gestionó ante Ministerio de Hacienda y Crédito Público el traslado de estos recursos para otras prioridades, sin embargo, el trámite fue aprobado finalizando la vigencia, lo cual no permitió la ejecución de los recursos en su totalidad.*

*En relación con el presupuesto de inversión los saldos que quedaron sin ejecutar obedecen fundamentalmente a las siguientes razones:*

*Proyecto C-3201-0900-3 - FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA INSTITUCIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL TERRITORIO EN EL MARCO DE LOS NEGOCIOS VERDES Y SOSTENIBLES. NIVEL NACIONAL. Este proyecto tuvo dos fuentes de recursos de los cuales se dejaron de ejecutar \$6.391.848.777 de recurso 11 y \$1.605.843.772 de recurso 13.*

*Con este proyecto, y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio tenía previsto \$6.284.864.000 para cumplir los compromisos con las organizaciones indígenas que se relacionan a continuación: (G41) Construcción de manera conjunta la propuesta de reglamentación de Pago por Servicios Ambientales - PSA y otros incentivos de conservación para los pueblos y comunidades indígenas, que incluía su respectivo proceso de consulta previa con los pueblos y organizaciones indígenas; (G34) Apoyar el diseño concertado del programa de Pago por Servicios Ambientales para la preservación, restauración y conservación de páramos, bosques, selvas y zonas estratégicas de los territorios indígenas, desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, y promoviendo su implementación; y (D8) Promover la estructuración y constitución del Fondo del Agua, para garantizar la conservación y preservación de las cuencas en el territorio indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta.*

*No obstante, en el marco de la planificación de las acciones propias de las organizaciones indígenas, no se concretaron los espacios de trabajo que permitieran el desarrollo ni avanzar o iniciar la fase precontractual de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo mencionados, pese a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, manifestó en repetidas ocasiones a las organizaciones indígenas designadas, su voluntad e interés para la ejecución de los recursos asignados para las tres propuestas en el PND.*

*De otra parte, los recursos por valor de \$1.400.000.000 para la Asistencia Técnica para el proceso de acompañamiento a los negocios verdes identificados en las autoridades ambientales, estaban proyectados para la adición de un proyecto con PNUD, los cuales no se ejecutaron por la transición de cambio de gobierno.*

*De igual forma, los recursos provistos para asistencias técnicas, talleres y comisiones por \$313.228.549, no se ejecutaron debido a la transición de cambio de gobierno.*

*Proyecto C-3201-0900-6 - APOYO A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, BENEFICIARIAS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL-FCA, distribución previo concepto DNP. Este proyecto es distribución, es decir que su ejecución se realiza única y exclusivamente mediante trámites de distribución a otros proyectos de inversión de las Corporaciones; en razón a que sus recursos dieciséis (16) provienen de los aportes que hacen las Corporaciones Autónomas Regionales para apoyar financieramente a las Corporaciones de menores ingresos y a las de Desarrollo Sostenible.*

*En este sentido para iniciar los trámites de distribución del Fondo de Compensación Ambiental – FCA a las Corporaciones beneficiarias, éstas deben presentar los proyectos a la Secretaría Técnica de FCA y cumplir con todos los requisitos establecidos por el FCA y el Banco de Proyectos de Inversión Nacional – BPIN del DNP, y una vez quedan registrados por el DNP en el BPIN se inicia el respectivo trámite de distribución. Para el caso de la vigencia 2022 el proyecto inició con una asignación presupuestal de \$36.328.956.835 y se distribuyeron recursos a las Corporaciones beneficiarias del FCA por valor de \$30.926.175.261 a los proyectos que fueron debidamente formulados y registrados en el BPIN.*

*El saldo sin ejecutar (distribuir) de \$5.402.781.574 se debió a que cuatro (4) Corporaciones no culminaron sus procesos y por lo tanto no se logró hacerles la distribución de los recursos, UNA (1) Corporación presentó proyectos por menos valor al asignado y un saldo derivado de los ajustes a los proyectos en el proceso de evaluación.”*

### **Análisis de la respuesta**

La CGR encuentra que el MADS en su respuesta, hace énfasis en la ejecución presupuestal especialmente en el rubro de gastos de funcionamiento. No obstante, los argumentos expuestos, no son suficientes para desvirtuar lo relacionado con la pérdida de apropiación presupuestal por \$48.437.112.524 objeto de la observación, máxime cuando se evidenció incremento de \$28.904.143.000 en la vigencia 2022 frente a la pérdida de apropiación del 2021.

Para los proyectos del rubro presupuestal C-3201-0900-3, la CGR acepta la argumentación entregada por el MADS, por lo tanto, se ajustan los hechos en este aspecto.

En cuanto a los proyectos del rubro presupuestal C-3201-0900-4, la entidad no se manifestó con respecto a la pérdida de apropiación; del rubro C-3202-0900-6, la CGR mantiene la observación ya que, si bien el MADS hace mención al procedimiento de inversión y de ejecución de los recursos, no argumenta las razones por las cuales se generó pérdida de apropiación.

Por lo anterior, se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## HALLAZGO No. 6 Gestión de recaudo Fondo de Compensación Ambiental

### Resumen:

Se evidencia el incumplimiento sistemático por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales CARDER y CORPOGUAJIRA en la presentación oportuna del Formato de Liquidación de Aportes al FCA y el giro de aportes de manera extemporánea.

El FCA presenta debilidades en los mecanismos de control, en el seguimiento y verificación de la información en los reportes mensuales de liquidación y la recepción oportuna de los aportes, tendientes al cumplimiento de la Ley 344 de 1996 y el Decreto 954 de 1999.

### Criterios

- Ley 344 de 1996<sup>37</sup>.

*Artículo 24.- "Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.*

*Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.*

*Los recursos de este fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto General de la Nación.*

*Los recursos que recaude el Fondo serán transferidos por el Ministerio del Medio Ambiente de acuerdo con la distribución que haga un comité presidido por el Ministro o Viceministro del Medio Ambiente y conformado por:*

*2 representantes del Ministerio de Medio Ambiente, incluido el Ministro o su delegado.*

*1 representante de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación.*

*1 representante de las Corporaciones Autónomas Regionales.*

*1 representante de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.*

*El Comité se reunirá por convocatoria del Ministro del Medio Ambiente."*

<sup>37</sup>Ley 344 de 1996. "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se concede unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones".

- Decreto 954 del 02 de junio de 1.999<sup>38</sup>.

*“ART. 4º—El comité del fondo de compensación ambiental será presidido por el Ministro del Medio Ambiente o viceministro de coordinación del SINA y tendrá las siguientes funciones:*

*1. Diseñar y aprobar el reglamento operativo del fondo de compensación ambiental, al cual se sujetará el mismo comité.*

*2. Elaborar y presentar ante el Gobierno Nacional la propuesta de distribución anual de los recursos del fondo que se destinarán a la financiación de los presupuestos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, de acuerdo con los criterios establecidos en el presente decreto.*

*3. Definir la distribución de los recursos recaudados por el fondo de compensación ambiental entre las corporaciones beneficiadas, de acuerdo con los criterios establecidos en el presente decreto. Esta asignación de recursos se efectuará mediante resolución de distribución del Ministerio del Medio Ambiente.*

*4. Evaluar la ejecución de los recursos distribuidos por el fondo de compensación ambiental a las corporaciones, de acuerdo con los parámetros de seguimiento establecidos en el reglamento operativo.*

*5. Velar porque las corporaciones efectúen los aportes al fondo de compensación ambiental de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley 344 de 1996 y en las fechas establecidas en el presente decreto.*

*6. Las demás funciones, que no estando expresamente señaladas en este artículo se consideran complementarias o indispensables para el desarrollo de su objeto.*

- PROCEDIMIENTO CÓDIGO: P-E-GIP-05

GESTION RECAUDO- POLITICAS DE OPERACIÓN FONDO DE COMPENSACION AMBIENTAL

*1. Las Corporaciones deben remitir dentro de los doce días hábiles del mes siguiente al recaudo a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental el "Informe Mensual de Liquidación de Aportes a Transferir al FCA", con los montos liquidados para transferir al FCA, la cual debe estar firmada por el director de la corporación y el tesorero o quien haga sus veces en cada corporación.*

*2. Las Corporaciones deben transferir los recursos dentro de los veinte (20) primeros días de acuerdo con los valores liquidados en la "Informe Mensual de Liquidación de Aportes a Transferir al FCA"*

*3. Las Corporaciones deben transferir los aportes al Fondo de Compensación Ambiental, únicamente a la cuenta bancaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establezca para tal fin.*

*4. Los rendimientos financieros que generen las cuentas bancarias en donde se administran los recursos del FCA, deberán ser transferidos por las corporaciones mensualmente en la cuenta bancaria que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

<sup>38</sup> Decreto 954 de 1999. Por el cual se reglamenta el funcionamiento y la administración del Fondo de Compensación Ambiental

5. Las Corporaciones reintegrarán los recursos recibidos del Fondo de Compensación Ambiental que no sean ejecutados, a las cuentas bancarias establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
6. La Secretaría Técnica ejercerá control mensual del recaudo que perciba el Fondo de Compensación Ambiental.
7. La Subdirección Administrativa y Financiera efectuará los registros contables correspondientes al recaudo de manera oportuna con los documentos soporte, que para tal efecto recibe la Tesorería de Min ambiente.
8. El recaudo (aportes, rendimientos) debe ser mensual a través del botón PSE de la página del ministerio llamado pago de aportes FCA.”

## Hechos

De la revisión documental de la información suministrada por el MADS, en relación con los informes mensuales de liquidación de aportes a transferir al Fondo de Compensación Ambiental y sus respectivos recaudos, provenientes de las 26 Corporaciones Autónomas Regionales aportantes durante la vigencia 2022, y teniendo en cuenta que el proceso inicia con la recepción del “Informe Mensual de Liquidación de Aportes a Transferir al FCA” enviado por las Corporaciones Autónomas Regionales y termina con la generación de informes sobre el estado del recaudo para el Comité del FCA, se evidencia la siguiente situación:

Incumplimiento sistemático por parte de varias corporaciones aportantes en los plazos para presentar el *Formato de Liquidación de Aporte Mensual* (mayor a 12 días del siguiente mes).

En este mismo contexto, se encuentran transferencias extemporáneas (mayor a 20 días del siguiente mes) que afectan el tiempo para la verificación y seguimiento sobre los rubros que hacen parte de la base de liquidación.

La situación descrita puede observarse de manera reiterativa por parte de CARDER y CORPOGUAJIRA. En el caso de CARDER, revisadas las liquidaciones y transferencias mes a mes, según los archivos aportados por el MADS, se detectan los siguientes retrasos y reajustes de saldos durante toda la vigencia 2022, como se discrimina en las siguientes tablas (la información incluida hace referencia solamente a los meses donde se presentan diferencias):

**Cuadro No. 11**

LIQUIDACIONES CARDER		
MES LIQUIDADADO	VALOR LIQUIDACION	FECHA LIQUIDACION
Enero	\$4.196.113	22/3/2022
Febrero	\$14.377.672	4/4/2022
Marzo	\$144.965.674	2/5/2022
Abril	\$79.487.870	20/5/2022
Junio	\$313.779.771	22/7/2022
Julio	\$270.711.936	17/8/2022
Diciembre	\$150.910.100	17/1/2023

Fuente: Reportes FCA- Elaborado equipo Auditor.

**Cuadro No. 12**

TRANSFERENCIAS CARDER		
MES RECAUDADO CORPORACION	VALOR TRANSFERIDO	FECHA DEL RECAUDO MADS
Diciembre 2021	\$1.034.385	31/1/2022
Enero		No hay evidencia de aporte en el mes de enero 2022
Febrero	\$3.884.583	28/3/2022
Marzo	\$36.521.652	21/04/2022 y 25/04/2022
Mayo	\$122.853.626	30/6/2022
Junio	\$313.779.771	28/7/2022
Julio	\$270.711.936	29/8/2022
Agosto	\$170.910.002	28/9/2022
Noviembre		No hay evidencia del recaudo del mes de noviembre

Fuente: Reportes FCA- Elaboración equipo Auditor.

En el caso de CORPOGUAJIRA para la vigencia auditada, se evidencia la no presentación de liquidaciones en los meses de octubre y noviembre según las obligaciones y términos establecidos para tal fin. Así mismo, se observa que existen transferencias de aportes de manera extemporánea, según se expresa en las siguientes tablas (la información incluida hace referencia solamente a los meses donde se presentan diferencias):

**Cuadro No. 13**

LIQUIDACIONES CORPOGUAJIRA		
MES LIQUIDADADO	VALOR LIQUIDACION	FECHA LIQUIDACION
Abril	\$ 73.552.634	26/5/2022
Mayo	\$81.787.719	26/6/2022
Septiembre	\$47.622.641	21/10/2022
Octubre		No hay evidencia de liquidación meses octubre, noviembre y diciembre 2022
Noviembre		
Diciembre		

Fuente: Reportes FCA- Elaborado equipo Auditor.

**Cuadro No. 14**

TRANSFERENCIAS CORPOGUAJIRA		
MES RECAUDADO CORPORACION	VALOR TRANSFERIDO	FECHA DEL RECAUDO MADS
Enero	\$70.550.978	2/3/2022
Febrero	\$45.534.949	4/4/2022
Mayo	\$80.718.090	5/7/2022 (Diferencia: menor valor entre lo transferido y lo liquidado por \$1.069.629)
Agosto	\$70.582.990	7/10/2022
Octubre		No hay evidencia de trasferencias en octubre y noviembre 2022
Noviembre		

Fuente: Reportes FCA- Elaborado equipo Auditor.

La Secretaría Técnica del FCA debe hacer seguimiento mensual, a la remisión oportuna de los informes con los formatos de liquidación y de los soportes de las transferencias (pagos de los aportes) de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental, no obstante, frente al incumplimiento de las Corporaciones, no se observan resultados de las acciones necesarias para efectuar un control efectivo de los recursos que ingresan al FCA.

### Causa

Debilidades en los mecanismos de control y seguimiento frente a la verificación de la información en los reportes mensuales de liquidación y el pago oportuno de los aportes, tendientes al cumplimiento de la Ley 344 de 1996 y el Decreto 954 de 1999.

## Efecto

Genera riesgos de afectar la disponibilidad de recursos del Fondo de Compensación Ambiental.

Hallazgo administrativo.

## Respuesta de la entidad

El MADS mediante oficio 40002023E2011039 de fecha 19/04/2022, responde en los siguientes términos:

*“Dentro del proceso de mejora continua de la Oficina Asesora de Planeación (OAP) que ejerce la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental (FCA), se realizó la actualización del Reglamento Operativo que fue adoptado a través del Acuerdo 9 del 3 de abril de 2023 (Anexo 1. Acuerdo 9 del 03Abr2023, por el cual se adopta Reglamento Operativo FCA); en el artículo 9 “PROCEDIMIENTO PARA EL RECAUDO” se detalla el proceso de seguimiento al recaudo de los aportes realizados por las Corporaciones Autónomas Regionales y se amplía el procedimiento realizado en la Secretaría Técnica relacionado con el seguimiento al recaudo, permitiendo establecer mecanismos de control apoyados con herramientas de información donde las corporaciones reporten los montos recaudados de manera mensual.*

*Asimismo, el día 22 de marzo de 2023, se desarrolló una reunión entre la Subdirección Administrativa y Financiera (SAF) y la Oficina Asesora de Planeación (OAP) cuyo tema fue el procedimiento para la gestión del recaudo de los recursos del FCA por parte de la Secretaría Técnica del Fondo. En esta, se revisó el procedimiento actual, se señalaron algunas evidencias de la gestión actual entre la subdirección y la OAP, sobre la oportunidad del recaudo y se acordaron cinco (5) acciones entre las dependencias para mejorar la gestión de recaudo de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental (...)*”

## Análisis de la respuesta

Revisadas las nuevas evidencias aportadas por el MADS, y analizados los argumentos expuestos, la CGR señala que, si bien es cierto, las debilidades en la gestión de recaudo de los recursos del FCA transcurrieron durante la vigencia 2022, debe tenerse como elemento de análisis relevante, el hecho de que la entidad se encuentra desarrollando acciones de mejora en lo transcurrido de la vigencia actual, cuyo propósito es mejorar la gestión de recaudo de los recursos del FCA.

Finalmente, las acciones se encuentran en curso y aún no pueden evaluarse o evidenciarse sus resultados. Ciertamente, son concordantes con el propósito de la observación planteada. No obstante, la entidad debe velar por el recaudo de los

intereses generados por la extemporaneidad en las transferencias al FCA, situación que no puede pasar inadvertida para el ente de control.

Valorando lo anteriormente expuesto, la CGR mantiene la observación como hallazgo administrativo, y acogiendo la respuesta de la entidad se retira la incidencia disciplinaria.

## HALLAZGO No. 7 Cuentas por cobrar - Contribuciones a cargo de CORPOGUAJIRA- Fondo Compensación Ambiental

### Resumen:

El saldo de Cuentas por cobrar por concepto de contribuciones a cargo de CORPOGUAJIRA, se encuentra sobrestimado en \$72.823.615 desde la vigencia 2018.

### Crterios

- Ley 344 de 1996<sup>39</sup>

*“ARTÍCULO 24.- “Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.*

*Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.*

*Los recursos de este fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto General de la Nación.”*

- Decreto 954 del 02 de junio de 1999<sup>40</sup>

*ART. 4º—El comité del fondo de compensación ambiental será presidido por el Ministro del Medio Ambiente o viceministro de coordinación del SINA y tendrá las siguientes funciones:*

*(...)*

*5. Velar porque las corporaciones efectúen los aportes al fondo de compensación ambiental de acuerdo con los porcentajes establecidos en la Ley 344 de 1996 y en las fechas establecidas en el presente decreto.*

*(...)*

<sup>39</sup>Ley 344 de 1996. “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se concede unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”.

<sup>40</sup> Decreto 954 de 1999. Por el cual se reglamenta el funcionamiento y la administración del Fondo de Compensación Ambiental

ART. 9º—*Mecanismos de recaudo. Las corporaciones deberán enviar mensualmente a la secretaría técnica del comité del fondo de compensación ambiental un informe que contenga los montos recaudados y los recursos destinados al fondo definidos en el artículo 24 de la Ley 344 de 1996. Esta información deberá ser avalada por el tesorero y el director general de cada corporación.*

*Estos recursos deberán ser girados a la cuenta especial designada para este fin, en el mes siguiente al recaudo.*

**El incumplimiento de las anteriores obligaciones acarreará las sanciones legales pertinentes.**

(Negrillas y subrayado fuera del texto)

- **PROCEDIMIENTO CÓDIGO: P-E-GIP-05**  
**Gestión Recaudo - Políticas De Operación Fondo de Compensación Ambiental**
- 9. *Las Corporaciones deben remitir dentro de los doce días hábiles del mes siguiente al recaudo a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental el "Informe Mensual de Liquidación de Aportes a Transferir al FCA", con los montos liquidados para transferir al FCA, la cual debe estar firmada por el director de la corporación y el tesorero o quien haga sus veces en cada corporación.*
- 10. *Las Corporaciones deben transferir los recursos dentro de los veinte (20) primeros días de acuerdo con los valores liquidados en la "Informe Mensual de Liquidación de Aportes a Transferir al FCA"*
- 11. *La Secretaría Técnica ejercerá control mensual del recaudo que perciba el Fondo de Compensación Ambiental.*
- 12. *La Subdirección Administrativa y Financiera efectuará los registros contables correspondientes al recaudo de manera oportuna con los documentos soporte, que para tal efecto recibe la Tesorería de Min ambiente.*
- **Contaduría General de la Nación - Instructivo 002 de 2022- Instructivo de cierre**

**"1.2. Actividades operativas y contables con ocasión del cierre del periodo contable**

**1.2.1. Análisis, verificaciones y ajustes**

*Previo a la realización del cierre contable, se tendrán en cuenta, entre otros asuntos, los procedimientos que se relacionan con las conciliaciones de toda naturaleza que correspondan a las cuentas de activos y pasivos; cálculos y registro de provisiones, depreciaciones, deterioros y amortizaciones; y reconocimiento y revelación de activos y pasivos por impuesto diferido y de pasivos pensionales, regulados en los respectivos marcos normativos. (...)*

**1.2.2. Conciliación entre las áreas de la entidad que generan información contable**

*Previo a la realización del proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de la entidad, se efectuarán las respectivas conciliaciones entre el área contable y las áreas de nómina, almacén,*

presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y demás áreas proveedoras de información para lograr la integridad del proceso contable. Lo anterior, de acuerdo con las disposiciones señaladas en los numerales 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información y 3.2.16 Cierre contable, del Procedimiento para la evaluación del control interno contable anexo a la Resolución 193 de 2016.

(...)

- CGN – Resolución 193 de 2016 - Procedimiento de evaluación del Control Interno Contable

### **3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable**

#### **3.2.9 Coordinación entre las diferentes dependencias**

La visión sistémica de la contabilidad exige responsabilidad por parte de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, lo cual requiere de un compromiso institucional liderado por quienes representan legalmente a las entidades (...)

#### **3.2.15 Depuración contable permanente y sostenible**

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

#### **Bienes y Derechos**

a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;

b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;

(...)

Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad, según la norma aplicable en cada caso particular.”

### **Hechos**

En la cuenta 1.3.11.27 Cuentas por Cobrar – Contribuciones, al cierre de 2022, se incluyen \$79.747.756<sup>41</sup>, a cargo de CORPOGUAJIRA, por concepto de contribuciones pendientes de girar al Fondo de Compensación Ambiental, desde la vigencia 2018; esta cifra también se reporta como una partida pendiente de conciliar en las Operaciones Recíprocas MADS – CORPOGUAJIRA.

<sup>41</sup> Notas a los Estados Financieros vigencia 2022, Nota 7, numeral 7.2 Contribuciones, tasas e ingresos. Comunicación MADS a Contaduría General de la Nación 4103-2-00023 del 21 de noviembre de 2022

Mediante comunicación 40002023E2007724 del 21 de marzo de 2023, el MADS reporta gestión realizada en 2021 orientadas a aclarar las partidas conciliatorias, no obstante, al cierre de la vigencia 2022, continúa el saldo por cobrar a CORPOGUAJIRA.

No se iniciaron acciones de cobro coactivo, tendientes al recaudo de la contribución no girada por parte de la Corporación desde 2018 al Fondo de Compensación Ambiental.

Lo anterior evidencia la falta de coordinación y comunicación entre las dependencias del MADS que originan la información y ejercen control, con el Área contable que gestiona la información financiera, por cuanto, a la fecha del proceso auditor, no se tenía consenso ni certeza sobre la realidad de la deuda de la Corporación.

### **Causa**

La entidad presenta debilidades en los mecanismos de control de recaudo, verificación de liquidaciones de aportes y cumplimiento de procedimientos por parte del FCA.

Deficiencias en el cumplimiento de acciones de control interno contable, respecto de conciliaciones con dependencias y depuración de saldos.

### **Efecto**

La situación evidenciada genera sobrestimación por \$72.823.615 en las Cuentas por cobrar – Contribuciones, código 1.3.11.27, por falta de registro contable en el MADS por correcciones por menor valor efectuados por Corpoguajira en la liquidación de aportes de octubre de 2018, lo cual afecta la razonabilidad de los Estados Financieros.

Hallazgo administrativo.

### **Respuesta de la entidad**

El Ministerio dio respuesta mediante comunicación SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023:

*“Desde la Secretaría Técnica del FCA se realizó la verificación de los soportes correspondientes al recaudo de aportes de Ley 344 de 1996 por parte de la Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA) en la vigencia 2018, en esta revisión*

se evidenció que dicha corporación tiene un saldo pendiente por pagar de \$6.462.481 correspondiente a la diferencia entre lo liquidado y transferido del mes de agosto de 2018. Lo anterior, teniendo en cuenta las siguientes aclaraciones:

1. Para el mes de agosto la Corporación liquida \$ 82.006.719 y transfiere \$75.544.237, montos que genera la diferencia de \$6.462.480 existente y la cual a la fecha la corporación no ha generado el pago.
2. En el mes de octubre de 2018 Corpoguajira presenta liquidación inicial por \$86.188.561; sin embargo, posteriormente presenta ajuste de dicha liquidación generando un nuevo valor de \$13.364.946, liquidación que es soportada con el informe mensual de ejecución de ingresos de la Corporación.
3. En el mes de noviembre se genera diferencia de \$ 1 entre el valor liquidado y transferido a favor de la Corporación.

La Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental (FCA) envió una comunicación mediante correo electrónico (Ver anexo 3. Correo del 11 de abril de 2023) solicitando a Corpoguajira la transferencia de los saldos adeudados.

Por lo tanto, la Secretaría del FCA continúa gestionando la transferencia del saldo mencionado para proceder a la conciliación de la información contable conforme a los soportes de liquidación y transferencias (Ver anexo 4. Soportes Liquidaciones y Transferencias Corpoguajira) y remitir a la Oficina Asesora Jurídica los respectivos soportes para dar inicio al cobro de intereses de mora a que haya lugar”

### **Análisis de la respuesta**

En atención a los datos que remite el MADS, mencionados en los numerales 1) y 3) y según cuadro resumen, aclarando el saldo a cargo de CORPOGUAJIRA, se tiene que el saldo por cobrar desde 2018 es de \$6.462.481(más los intereses generados), resultado de la diferencia entre liquidaciones versus transferencias. En este sentido, se mantiene el hallazgo en cuanto a las debilidades de gestión de control, recaudo y cobro de derechos a favor del Fondo de Compensación Ambiental.

Respecto a lo que menciona en el numeral 2), relacionado con la modificación de la liquidación por parte de CORPOGUAJIRA, en donde la liquidación inicial fue de \$86.188.561, dato con el cual se infiere que el MADS realizó el registro contable de la cuenta por cobrar, frente a un ajuste y posterior liquidación por \$13.364.946, que al parecer no fue comunicada en su oportunidad al área contable para registro, se genera una diferencia por \$72.823.615, la cual al cierre de diciembre de 2022, se considera una sobrestimación del saldo por cobrar a CORPOGUAJIRA.

Por lo anterior, se modifica el efecto del hallazgo, pasando de incertidumbre a sobrestimación en las Cuentas por cobrar – Contribuciones, por \$72.823.615.

Considerando las acciones correctivas y preventivas que el MADS propone efectuar frente al procedimiento de cobro de contribuciones y depuración de saldos contables, se retira la incidencia disciplinaria y se mantiene el hallazgo administrativo para posterior seguimiento.

### **HALLAZGO No. 8 [D6] Reserva presupuestal contrato 1070 de 2022**

**Resumen:**

Para la refrendación de la reserva presupuestal del contrato interadministrativo No. 1070 de 2022, se identificó error en el registro de los datos en el aplicativo SIIF Nación II, ya que la reserva presupuestal correspondía al CD 1072 de 2022, no al 1070 de 2022, por tal razón, no se encuentra justificación para su constitución.

#### **Criterios**

- Ley 80 de 1993<sup>42</sup>

*ARTÍCULO 26. Del Principio de Responsabilidad: En virtud de este principio:*

2. *Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*
3. *Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*
4. *Las entidades y los servidores públicos responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.*

- Ley 87 de 1993<sup>43</sup>

*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,*

<sup>42</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

<sup>43</sup> "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

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.
- Decreto 1083 de 2015<sup>44</sup>

“ARTÍCULO 2.2.21.4.9 Informes. Los jefes de control interno o quienes hagan sus veces deberán presentar los informes que se relacionan a continuación:  
(...)”

- i. De seguimiento al plan de mejoramiento, de las contralorías. (...)”

<sup>44</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

- Ley 872 de 2003<sup>45</sup>

*“ARTÍCULO 5º. Funcionalidad. El sistema debe permitir:*

- a) Detectar y corregir oportunamente y en su totalidad las desviaciones de los procesos que puedan afectar negativamente el cumplimiento de sus requisitos y el nivel de satisfacción de los usuarios, destinatarios o beneficiarios;*
- b) Controlar los procesos para disminuir la duplicidad de funciones, las peticiones por incumplimiento, las quejas, reclamos, denuncias y demandas;*
- c) Registrar de forma ordenada y precisa las estadísticas de las desviaciones detectadas y de las acciones correctivas adoptadas;*
- d) Facilitar control político y ciudadano a la calidad de la gestión de las entidades, garantizando el fácil acceso a la información relativa a los resultados del sistema;*
- e) Ajustar los procedimientos, metodologías y requisitos a los exigidos por normas técnicas internacionales sobre gestión de la calidad.”*

- Ley 1474 de 2011<sup>46</sup>

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

*La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

- Manual de Supervisión e Interventoría código M-A-CTR-02 Versiones 2 y 3 del MADS

1. *“Supervisión e Interventoría: La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. (...)*

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

<sup>45</sup> Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad complementario a los Sistemas de Control Interno y Desarrollo Administrativo, de manera expresa consagra para el Estado Colombiano, la adopción de acciones correctivas y preventivas que permitan a la administración establecer mecanismos eficientes y oportunos que conlleven a hacer más eficaces los procedimientos y a mejorar el cumplimiento de sus objetivos y resultados.

<sup>46</sup> *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”*

*Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben ser publicados en el SECOP. “*

*(...)*

*7. Funciones de los Supervisores:*

*(...)*

*a. Funciones de contenido Administrativo:*

*e. Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta ejecución del contrato o convenio.*

*(...)*

*f. Revisar que el expediente electrónico o físico del contrato esté completo, sea actualizado constantemente y cumpla con la normativa aplicable.”*

- Ley 1952 de 2019<sup>47</sup>

*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.*

*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.”*

## Hechos

Una vez realizado el análisis del contrato interadministrativo No. 1070 de 2022<sup>48</sup>, suscrito con la Unidad Nacional de Protección, mediante radicado 2023EE0010987 el 27 de enero de 2023 se tramitó solicitud de información al MADS, en el que se

<sup>47</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

<sup>48</sup> Contratar los recursos físicos y humanos del esquema de protección del (a) señor (a) Ministro (a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien en razón de su cargo y funciones ostenta un nivel de riesgo extraordinario.

referencia remitir para el tema INFORMACIÓN CONTRACTUAL Y OTROS, lo siguiente:

*"(...) 23. Relación de contratos suscritos durante 2022, discriminado por modalidad, información del contratista, objeto contractual, monto, fuente de financiación, plazo de ejecución, fecha de inicio, fecha de terminación, estado actual, proyecto del plan de acción al que pertenece, nombre del supervisor, prórrogas y justificación, incluyendo link para consulta en el SECOP. (...)"*

En cuanto a la respuesta remitida al requerimiento mediante radicado 2023EE0010987 el 27 de enero de 2023, el MADS da respuesta parcial mediante radicado SG - 40002023E2002115 – 3/02/2023 que finalmente se dio por entregada toda la información mediante radicado SG - 40002023E2002972 – 10/02/2023.

Una vez recibida la información, se determinó errores en la información suministrada dado el análisis de la relación de Excel para la parte contractual.

En el archivo cargado denominado punto 18. RESERVAS CONSTITUIDAS, no reposa la reserva presupuestal constituida para el contrato 1072 de 2022, donde solo se presenta información del contrato 1070 de 2022 la cual consta de:

**Cuadro No. 15**  
**CONTRATO NO.1070/2022**

DEPENDENCIA A DESCRIPCIÓN	VALOR INICIAL	VALOR CONSTITUIDO	IDENTIFICACIÓN	NOMBRE RAZÓN SOCIAL	CDP	TIPO DOCUMENTO SOPORTE	NÚMERO DOCUMENTO SOPORTE	OBSERVACIONES
subdirección administrativa y financiera	11.817.630	11.817.630	900475780	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION UNP	25022	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	1070/2022	Contratar los recursos físicos y humanos del esquema de protección del (a) señor (a) Ministro (a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien en razón de su cargo y funciones ostenta un nivel de riesgo extraordinario.

Fuente: Respuesta MADS con Radicado SG - 40002023E2002115 – 3/02/2023, Excel denominado 18. RESERVAS CONSTITUIDAS

Posterior a ello, MADS envía respuesta con Radicado 40002023E2002972 – 10/02/2023, donde se incluye el archivo Excel denominado 23, Relación Contratos vigencia 2022-2021, donde se identifican los contratos 1070 y 1072 de 2022; como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 16**  
**CONTRATOS 1070 Y 1072 DE 2022**

No.	TIPO DE CONTRATO	NOMBRE DEL CONTRATISTA	CC o NIT	OBJETO	VALOR DEL CONTRATO (EN NUMEROS)
1070	PRESTACION DE SERVICIOS	ADRIANA MARCELA DURAN PERDOMO	65.782.637	Prestación de servicios profesionales brindando acompañamiento jurídico a la jefatura de la Oficina Asesora Jurídica en los asuntos de su respectiva competencia, así como en los temas estratégicos y transversales de la oficina y demás trámites jurídicos inherentes.	\$ 6.000.000
1072	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN	900.475.780	Contratar los recursos físicos y humanos del esquema de protección del (a) señor (a) Ministro (a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien en razón de su cargo y funciones ostenta un nivel de riesgo extraordinario	\$ 1.101.406.266

Fuente: Respuesta MADS con Radicado 40002023E2002972 – 10/02/2023, Excel denominado 23. Relación Contratos vigencia 2022-2021.

Dentro del análisis a la información reportada por el MADS, en lo correspondiente a la reserva presupuestal vigencia 2022, se evidencia que la misma hace mención al contrato 1072 de 2022, como se muestra en la siguiente imagen, la cual difiere de los datos reportados con Radicado SG - 40002023E2002115 – 3/02/2023, Excel denominado 18. RESERVAS CONSTITUIDAS, el cual hace referencia al contrato 1070 de 2022 pero registra información del contrato 1072 de 2022.

INFORMACIÓN BASE PRESUPUESTAL							
Sección Presupuestal:		32-81-01 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.			Fecha: 17.ene.2023		
DEPENDENCIA SOLICITANTE:				041-SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA			
INFORMACIÓN REGISTRO PRESUPUESTAL							
No CDP	No CDM PROMISO	ACTO ADMINISTRATIVO		BENEFICIARIO		VALOR TOTAL CONTRATO	VALOR A CONSTITUIR RESERVA PRESUPUESTAL
		Tipo	Numero	Identificación	Nombre		
25022	548922	CONTRATO	1072 DE 2022	900.475.780	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	\$ 1.101.406.266,00	\$ 11.817.630,00
REQUIERE MODIFICACIÓN CONTRACTUAL (OTRO SI) marcar con una X							
SI		<input type="checkbox"/>		NO		<input checked="" type="checkbox"/>	
JUSTIFICACIÓN PARA LA CREACIÓN DE LA RESERVA PRESUPUESTAL							
<p>El supervisor del contrato 1072 de 2022 Contratar los recursos físicos y humanos del esquema de protección del (a) señor (a) Ministro (a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible con fecha de inicio 16 de Diciembre de 2022 y fecha de finalización 30 de Junio de 2026, considero constituir reserva presupuestal por valor de \$11.817.630 en razón a que la empresa Unidad Nacional de Protección identificada con Nit. 900.475.780 no realizó la facturación de los servicios prestados en el mes de diciembre de la vigencia 2022 periodo comprendido entre el 16 al 31 de diciembre de 2022.</p> <p>No obstante se requiere garantizar la disponibilidad de los recursos para amparar la obligación de los servicios prestados por la empresa citada y recibidos a satisfacción.</p>							

Fuente: Respuesta solicitud de información mediante radicado SG 40002023E2005648 – 2/03/2023, Reserva presupuestal contrato 1072 de 2022.

Este hecho refleja deficiencias en la calidad de la información suministrada por el MADS para constituir el informe de rezago presupuestal vigencia 2022, con lo que no es posible con la información reportada por el MADS, refrendar la reserva presupuestal del contrato 1070 de 2022.

## Causa

Debilidades en la constitución del informe de rezago presupuestal vigencia 2022 al presentar información inconsistente, respecto al contrato 1070 de 2022.

## Efecto

Esta situación genera riesgos de confiabilidad de la información presupuestal y contractual para la vigencia 2022 y la consecuente No refrendación de la reserva del contrato 1070 de 2022.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante comunicación con radicado No. SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023, remitida a través de correo electrónico el 20 de abril de 2023:

*“Se acepta observación ya que se presentó por error involuntario al registrar los datos administrativos en el aplicativo SIIF Nación II del CD 1072 2022 del Contrato, por parte del funcionario del Grupo de presupuesto, situación que no incidió en la ejecución óptima de los recursos del mencionado contrato. Por lo anterior solicito muy respetuosamente al grupo Auditor, que se elimine la connotación de disciplinario.”*

## Análisis de la respuesta

El MADS acepta que se presentó error en el registro de los datos en el Aplicativo SIIF del CD 1072 de 2022, situación que tiene afectación sobre esta reserva por cuanto no procede su refrendación. Se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## HALLAZGO No. 9 [D7]. Ejecución y soportes Convenio 804 de 2022

### Resumen:

Para el Convenio 804 de 2022, no se encuentran soportes de todos los entregables y productos; no se obtuvo evidencia de la Lista de asistencia del acta de participación del MADS para el segundo pago, asociado a la obligación del compromiso G42, realización de Memorias de reunión con la CNTI y el MADS; ni los soportes y productos, relacionados con los compromisos B1 y B5; así como, evidencia de las facturas que soportan el valor del hospedaje, en cumplimiento de la obligación para el "componente administrativo y financiero" para el tercer pago.

## Criterios

- Ley 1474 de 2011<sup>49</sup>

*“Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”*

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

*La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

- Ley 80 de 1993<sup>50</sup>

*“ARTÍCULO 26. Del Principio de Responsabilidad: En virtud de este principio:*

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

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

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

- Ley 87 de 1993<sup>51</sup>

<sup>49</sup> “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”

<sup>50</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

<sup>51</sup> “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”

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

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

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

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

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
  - b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
  - c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
  - d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
  - e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
  - f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
  - g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
  - h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.”*
- Manual de Supervisión e Interventoría código M-A-CTR-02 Versiones 2 y 3 del MADS

*1. “Supervisión e Interventoría: La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. (...)*

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

*(...)*

*Funciones de los Supervisores:*

*(...)*

*a. Funciones de contenido Administrativo:*

*e. Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta ejecución del contrato o convenio.*

*(...)*

*f. Revisar que el expediente electrónico o físico del contrato esté completo, sea actualizado constantemente y cumpla con la normativa aplicable.”*

• Ley 1952 de 2019<sup>52</sup>

*“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.”*

*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.”*

---

<sup>52</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

## Hechos

Dentro de la verificación del Contrato 804 de 2022, con objeto *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para diseñar lineamientos básicos con enfoque diferencial entorno a la conservación y restauración para el fortalecimiento del componente ambiental de los planes de vida de las comunidades afiliadas a la ORGANIZACIÓN NACIONAL INDIGENA DE COLOMBIA (ONIC) y acorde a los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022”*, por un monto de \$3.833.000.000

No fue posible evidenciar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en especial las relacionadas con:

- No se encuentran todos los entregables y productos, los cuales son requisitos habilitantes para realizar el pago.
- Lista de asistencia del acta de participación del MADS para el segundo pago, asociado al cumplimiento a la obligación del compromiso G42, en la realización de Memorias de reunión con la CNTI y el MADS.
- Soportes y productos del segundo pago, en especial los relacionados con los compromisos B1 y B5.
- Del tercer pago, específicamente las facturas que soportan el valor del hospedaje, en cumplimiento de la obligación para el "componente administrativo y financiero".

De igual forma, se observaron demoras en la entrega de los productos del proyecto por parte del contratista.

Entrega de información inconsistente que soporta el tercer pago del Compromiso B1, específicamente la obligación, el entregable *“Un documento que evidencie la implementación al 40% de las acciones de restauración y conservación para fortalecimiento de la dimensión ambiental en los planes de vida de los pueblos indígenas afiliados de la ONIC de la región del pacífico.”*, ya que presentaron información de la región Orinoquia y no la de la región Pacífico.

Entrega extemporánea de productos para efectuar el primer desembolso por un valor de \$ 650.000.000; cuyo plazo, de entrega conforme al contrato, es de 15 días sin que se evidencie un pronunciamiento por parte de la supervisión.

Se anexa información de las fechas del primer informe:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE		INFORME PERIÓDICO DE SUPERVISIÓN E INFORME DE ACTIVIDADES DEL CONTRATISTA Y/O ENTIDAD EJECUTORA				MADSIG				
Versión 10		Proceso: Contratación Vigencia: 04/02/2022				Código: F-A-07784				
Dependencia:		Dirección de Bosques, Biodiversidad y servicios ecosistémicos				Fecha del Informe: 24/03/2022				
INFORMACIÓN BÁSICA DEL CONTRATISTA EJECUTOR										
ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA- ONIC										
Nombre / Razón Social		ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA- ONIC								
Identificación		NIT 88431808-1								
Correo		Celular		501-742168		Extensión	N/A			
INFORMACIÓN DEL CONTRATO O CONVENIO										
Contrato No.		SM-2022	CDP No.:		1592	Período a pagar:	Primer desembolso			
Fecha de suscripción:		28-ene-22	N° RP:		04327	Fecha de Inicieción:	10-feb-22			
Fecha de terminación:		9-dic-22				Plazo de Ejecución:	10 meses			
INFORMACIÓN FINANCIERA DEL CONTRATO O CONVENIO										
Honorarios										
Valor fiscal:		\$	3.250.000.000							
Asign. No.										
Reduccion										
Valor Total:		\$	3.250.000.000,00							
Valor Ejecutado										
				Porcentaje de ejecución		0%				
No. Planilla (MES)	Numero operador aporte	Fecha de pago planilla (semana)	ISC 40%	Salud (Compensar)	Pensión (Compensar)	ARL (Positiva)	Caja de compensación: si aplica(Compensar)	Total Pagado Sin intereses	Total Pagado Con intereses	OBSERVACIONES
Beneficios tributarios (Anexar soportes únicamente primera cuenta)	Medicina prepagada (Unicamente Valor del titular e hijos menores de 18 años)	Dependencia	Interes de vivienda	Cuenta AFC (si aplica)	Ahorro voluntario en pensiones (si aplica)					
		SI ___ NO ___								
VALOR AUTORIZADO A PAGAR:		650.000.000,00				Numero de pago		1		
INFORMACIÓN EJECUCIÓN USOS CATALOGO DE CLASIFICACIÓN PRESUPUESTAL - COP										
USOS OBJETO GASTO COP		DESCRIPCION OBJETO GASTO				VALOR				
RC 13 C-3202-0900-6-3202001-02 A-02-02-02-008-004-09		OTROS SERVICIOS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE N.C.P.				\$ 650.000.000,00				
						\$				
						\$				
TOTAL						\$ 650.000.000,00				
ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN										
OBJETO:		"Apoyar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para diseñar lineamientos básicos con enfoque diferencial entorno a la conservación y restauración para el fortalecimiento del componente ambiental de los planes de vida de las comunidades afincas a la ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA (ONIC) y acorde a los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022"								
INFORME DEL CONTRATISTA Y ENTIDAD EJECUTORA										

Fuente: INFORME PERIÓDICO DE SUPERVISIÓN E INFORME DE ACTIVIDADES DEL CONTRATISTA Y/O ENTIDAD EJECUTORA N° 1 del Convenio 804 de 2022.

Acciones incoherentes tales como la entrega del segundo informe de supervisión con respecto a la fecha de entrega de los entregables, ya que el informe de supervisión tiene fecha de entrega del 16/06/2022 y la entrega del oficio de remisión del contratista fue efectuado el 22/06/2022, como se observa, el informe de supervisión se realizó previo a la entrega de los productos.

Se anexa el informe de supervisión y la fecha de entrega de la cuenta de cobro oficio de remisión:



acuerdo con el informe financiero del convenio, donde se evidenciaron las siguientes cuatro (4) facturas:

ORGANIZACION NACIONAL DE INDIENAS DE COLOMBIA NIT : 860521808 -1 CONPROBANTE EGRESO-TRANSFE G-CD2-0000039144

Girado a : LOS CISNES Y/O HOTEL INTER		FECHA : 2022/08/19
NIT : 860,070,376-3		C.Costo : 0002 059 Cheque No. 00016292148
Banco : 051 245 355		
LA SUMA DE : UN MILLODI OCHOCIENTOS NOVENTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS M/CTE		
		1,890,435.00
Por Concepto de :		
2205050000-0002 059 PAGO FRA FE 2187 HOSPEDAJE		860070376-3
		Girado : 1,890,435.00
PAGO FRA FE 2187 HOSPEDAJE CONVENIO 804 - 2022 MAD5 - ONIC		
CONTADOR CONVENCIO		Firma y Sello del Beneficiario ID :

Fuente: Factura de hospedaje comprobante de egreso G2 39144.

ORGANIZACION NACIONAL DE INDIENAS DE COLO NIT : 860521808 -1 FACTURAS Y CUENTAS DE COBRO P-001-0000024290

A Favor de : LOS CISNES LTDA Y/O HOTEL INTER		Fecha : 2022/08/17	CC:0002 SCC:059
Cedula / NIT : 860070376-3		Valor : 1,890,435.00	
Fact. No. : 2187		Vencimiento : 2022/08/17	
Por Concepto de :			
0002-059	2817250900	FRA FE 2187 HOSPED	1,959,000.00
0002-059	2365260200	RET FRA FE 2187 HO	68,565.0000
Total :			2,959,000.00
Fp: 17-PROVEEDORES		Doc: 001-0000002187-001	En: 2022/08/17 Por: 1,890,435.00
FRA FE 2187 HOSPEDAJE CONVENIO 804 - 2022 MAD5 - ONIC / FAVOR PAGAR DE LA CUENTA 051 245 355			
Aprobado		Contabilizado	CONTADOR CONVENCIO

Fuente: factura de hospedaje comprobante de egreso G2 39144.

ORGANIZACION NACIONAL DE INDIGENAS DE COLOMBIA NIT : 860521808 -1

COMPROBANTE EGRESO-TRANSFEE G-002-00000040015

Girado a : LOS CISNES LTDA Y/O HOTEL INTER	FECHA : 2022/09/28
NIT : 860,070,376-3	C.Costo : 0002 059
Banco : 051 245 355	Cheque No. 00016770358
LA SUMA DE : 005 MILLONES QUINIENTOS NUEVE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE	
	2,509,965.00
Por Concepto de :	Valor
2205050000-0002 059 PAGO FRA FE 2357 HOSPEDAJE	2,509,965.00
PAGO FRA FE 2357 HOSPEDAJE CONVENIO 804 - 2022 - MADS - DNIC	2,509,965.00
CONTADOR CONVENIO	Firma y Sello del Beneficiario ID :

Fuente: factura de hospedaje comprobante de egreso G2 40015.

ORGANIZACION NACIONAL DE INDIGENAS DE COLO NIT : 860521808 -1 FACTURAS Y CUENTAS DE COBRD P-001-00000024860

A Favor de : LOS CISNES LTDA Y/O HOTEL INTER	Fecha : 2022/09/21	CC:0002 SCC:059
Cedula / NIT : 860070376-3	Valor : 2,509,965.00	
Fact. No.: 2327 -00000002327 Del : 2022/09/21 Orden :	Vencimiento : 2022/09/21	
Por Concepto de :	Cantidad	Valor
0002-059 2927250800 FRA FE2327 HOSPED		2,631,000.00
0002-059 2365260200 RET FEA FE2327 HOS		92,035.0000
	Total	2,631,000.00
Fp: 17-PROVEEDORES Dcto : 001-00000002327-001 En :2022/09/21 Por : 2,509,965.00		
FRA FE2327 HOSPEDAJE CONVENIO 804 - 2022 - MADS - DNIC FAVOR PAGAR DE LA CUENTA 051 245 355		
Total 2,509,965.00		
Aprobado	Revisto	Contabilizado

Fuente: facturas de hospedaje comprobantes de egreso G2 40015.

## Causa

Debilidades en el ejercicio de la supervisión en la revisión de los documentos soporte para los pagos.

Deficiencias en la gestión y seguimiento por parte de control interno en la verificación de la información suministrada.

## Efecto

Riesgo de pagos sin el cumplimiento de los requisitos y del objeto contractual. Esta es una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante comunicación con radicado No. SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023, remitida a través de correo electrónico el 20 de abril de 2023 en el cual cita que:

*"Para el caso del Convenio 804 de 2022, el grupo de contratos se permite informar que la supervisión de este convenio es responsabilidad de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la cual en sus funciones como Supervisor debe revisar cada una de las evidencias presentadas en este caso por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), para posteriormente aprobar el desembolso de los pagos pactados en la minuta. En este orden de ideas todos los documentos presentados ante la CGR, fueron los que se aportaron desde la Dirección de Bosques como evidencias presentadas en cumplimiento de las obligaciones pactadas y como requisitos habilitantes para realizar los pagos, solicitamos extender estas observaciones a la Supervisión para que sean ellos los que se encarguen de subsanar y aportar las explicaciones pertinentes o en caso tal los documentos faltantes que se solicitan en esta observación."*

El MADS dio alcance a la respuesta del radicado 2023EE0054110 mediante comunicación con radicado No. SG - 21002023E3005408 del 25 de abril de 2023, remitida a través de correo electrónico el 25 de abril de 2023 en la cual indica:

*"Todos los documentos presentados ante la CGR, fueron los que se aportaron desde la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, como evidencias presentadas en cumplimiento de las obligaciones pactadas y como requisitos habilitantes para realizar los pagos."*

*Respecto a esta observación la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, debe indicar que se cometió un error involuntario en el diligenciamiento de*



los informes de supervisión, el cual pasó los diferentes filtros para el Pago y que está en proceso de corrección.

En la carpeta denominada “Informes ONIC 804 2022”, “Tercer Informe”, se encuentra el cumplimiento específico de los compromisos G42, B1 y B5 con los soportes y productos de cada ítem, (...)”

“Con respecto a los soportes y productos del segundo pago, en especial los relacionados con los compromisos B1 y B5 en la carpeta denominada “Segunda Cuenta de Cobro 24-06-2022”, se encuentra documento PDF en donde se evidencian las acciones que se habían desarrollado para el segundo desembolso.

(...)

Entre otros, que demuestran los soportes y productos del segundo pago.”

### **Análisis de la respuesta**

Ante los argumentos expuesto por el MADS indica: “(...) solicitamos extender estas observaciones a la Supervisión para que sean ellos los que se encarguen de subsanar y aportar las explicaciones pertinentes o en caso tal los documentos faltantes que se solicitan en esta observación (...)”,

No son de recibo para este Ente de control, en el entendido que las respuestas presentadas por el sujeto de control (MADS), deben obedecer a planteamientos institucionales, lo que denota falta de articulación entre las dependencias responsables y debilidades en el control interno para garantizar que las respuestas se entreguen oportunamente y acorde a las observaciones comunicadas por la CGR.

Ante la nueva revisión de las carpetas en el OneDrive, el MADS hace mención a que los documentos soportes son los que se encuentran cargados.

Frente a los siguientes hechos observados:

- *Lista de asistencia del acta de participación del MADS para el segundo pago, asociado al cumplimiento a la obligación del compromiso G42, en la realización de Memorias de reunión con la CNTI y el MADS.*

Una vez hecho la revisión de la información, no se adjuntan nuevos elementos como soportes del acta en donde el MADS participa, ni la lista de asistencia que se tiene establecida en las obligaciones contractuales.

Es importante precisar que, el documento anexo corresponde a una memoria de reunión en donde no se evidencia la participación del MADS en los términos establecido en los compromisos contractuales.

- *Soportes y productos del segundo pago, en especial los relacionados con los compromisos B1 y B5.*

No se tuvo acceso a la información enunciada por la entidad en la carpeta OneDrive dispuesta para la CGR ni contenidos en los archivos propios del MADS.

- *Del tercer pago, específicamente las facturas que soportan el valor del hospedaje, en cumplimiento de la obligación para el "componente administrativo y financiero".*

No fue posible cotejar los valores en los informes financieros con las facturas presentadas, se tiene solo dos registros de comprobantes de egreso G2 39144 y G2 40015 por una suma de \$ 8.800.800 las cuales no soportan el pago de \$ 68.680.400 de acuerdo con el informe financiero del convenio.

Respecto a este tema, la entidad no aporta nueva información, y lo manifestado por MADS, de que toda la información se encuentra cargada en el OneDrive, lo cual no corresponde a la realidad y solo figuran los dos mismos comprobantes de egreso inicialmente dispuestos.

- *Entrega de información inconsistente que soporta el tercer pago del Compromiso B1, específicamente la obligación, el entregable "Un documento que evidencie la implementación al 40% de las acciones de restauración y conservación para fortalecimiento de la dimensión ambiental en los planes de vida de los pueblos indígenas afiliados de la ONIC de la región del pacífico.", ya que presentaron información de la región Orinoquía y no la de la región Pacífico.*

Persiste la situación, el MADS no aportó soportes adicionales.

- *Entrega extemporánea de productos para efectuar el primer desembolso por un valor de \$ 650.000.000; cuyo plazo, de entrega conforme al contrato, es de 15 días sin que se evidencie un pronunciamiento por parte de la supervisión.*
- *Acciones incoherentes tales como la entrega del segundo informe de supervisión con respecto a la fecha de entrega de los entregables, ya que el informe de supervisión tiene fecha de entrega del 16/06/2022 y la entrega del oficio de remisión del contratista fue efectuado el 22/06/202, como se observa, el informe de supervisión se realizó previo a la entrega de los productos.*

La entidad manifiesta que, “(...) Respecto a esta observación la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, debe indicar que se cometió un error involuntario en el diligenciamiento de los informes de supervisión, el cual pasó los diferentes filtros para el Pago y que está en proceso de corrección. (...)”

Al respecto, el MADS acepta las debilidades en las funciones de supervisión y deficiencias en el control para el pago de compromisos.

Se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **HALLAZGO No. 10 [D8] Cumplimiento sentencias- sentencia T-361 de 2017**

**Resumen:**

Incumplimiento en la implementación de la orden impartida al MADS dentro de la sentencia T-361 de 2017 del páramo de Santurbán, sin que se evidencie lo contemplado en las supras 19.2, 19.3, 13.5 y 15.3 de la sentencia.

#### **Crterios**

- Sentencia T-361 de 2017

*Dar cumplimiento a la Orden Quinta. “ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia”, lo anterior de conformidad con lo ordenado en la parte resolutive de la Sentencia T-361 de 2017 emitida por la Honorable Corte Constitucional, en el marco de las competencias institucionales asignadas por Ley, el Ministerio está comprometido a:*

- *Garantizar los derechos tutelados*
- *Ejercer la tutela efectiva*
- *Articular con las entidades competentes.*

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

*Artículo 288: La Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley.*

- Decreto 2811 de 1974<sup>53</sup>

ARTÍCULO 7- *Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.*

- Ley 99 de 1993<sup>54</sup>

*“Artículo 5. Funciones del Ministerio:*

- *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.*
- *Evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente, en los casos que se señalan en el Título VIII de la presente Ley;*
- *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.*
- *Contratar, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, la elaboración de estudios de investigación y de seguimiento de procesos ecológicos y ambientales y la evaluación de estudios de impacto ambiental.*
- *Reservar, alínderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.*

- Ley 489 de 1998<sup>55</sup>

- *“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*

<sup>53</sup> “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”

<sup>54</sup> “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.”

<sup>55</sup> “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”

*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 1952 de 2019<sup>56</sup>

*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."*

*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."*

## Hechos

Según la información aportada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, organismo encargado de implementar las órdenes impartidas en la Sentencia T-361 de 2017 (MADS), se evidencia que no se cumple en su totalidad la orden impartida, lo anterior se basa en:

- Gestión institucional en la delimitación del Páramo de Santurbán, debido al Incumplimiento de sus obligaciones, funciones y atribuciones institucionales.
- Demoras en la implementación de acciones encaminadas al cumplimiento de la sentencia.

---

<sup>56</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República, considera que el MADS no ha implementado las órdenes impartidas en la delimitación del páramo de Santurbán, ordenado en la Sentencia T-361 de 2017, para alcanzar el cumplimiento de las órdenes emanadas.

### **Causa**

Incumplimiento en la implementación de la orden impartida al MADS, en las acciones emprendidas para garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración del páramo de Santurbán, con la finalidad de proteger los derechos fundamentales a la participación ambiental, acceso a la información pública, debido proceso y derecho de petición.

Inaplicabilidad de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad por parte del MADS, en donde no se establece comunicación constante entre los distintos niveles, a fin de armonizar el cumplimiento de las órdenes dadas entre la comunidad y la institucionalidad en aspectos relacionados con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales.

### **Efecto**

El incumplimiento de las órdenes impartidas en los tiempos establecidos genera afectaciones como:

Contaminación en la parte alta de los nacimientos del río Suratá, debido a la presencia de altos niveles de mercurio que afectan la salud de los habitantes de Bucaramanga, con impacto directo a las comunidades por vertimientos indiscriminados de mercurio y otras sustancias peligrosas.

Confinamiento y desplazamiento de comunidades derivado de la existencia de los títulos mineros en el entorno de sus territorios, con alteraciones significativas en la dinámica cultural y poblacional.

Riesgo de declaración de incidente de desacato por el incumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte al MADS.

Se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

Se recibió respuesta del MADS mediante comunicación radicada 22002023E2011347 vía correo electrónico el 25/04/2023 a las 10:05 am.

El MADS presentó 14 informes de cumplimiento dirigidos al Ministerio Público donde se evidencia las acciones llevadas a cabo de conformidad con el seguimiento fijado por la Honorable Corte Constitucional, 40 mesas de trabajo y reuniones con los municipios que se encuentran circunscritos al páramo.

## Análisis de la respuesta

De acuerdo con la información suministrada, se evidencia que, aunque el MADS ha venido realizando avances en el cumplimiento de sus funciones no ha sido un proceso ágil como lo especifica la sentencia T-361 de 2017 en su orden quinta, la cual consiste en emitir una nueva resolución para delimitar el páramo en la jurisdicción de *Santurbán –Berlín* en el término de un año. Sin embargo, no se logró evidenciar el cumplimiento de lo contemplado en las supras 19.2, 19.3, 13.5 y 15.3 de la sentencia.

Por otra parte, el MADS en su respuesta afirma que *“en virtud del Auto Mixto de fecha 25 de septiembre de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, la Resolución 2090 de 2014 se encuentra vigente, toda vez que la pérdida de ejecutoria sólo ocurrirá al momento de publicación de la nueva delimitación del páramo. Por tanto, el complejo de páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín tiene una delimitación en firme, resultando plenamente aplicables las prohibiciones y demás regulaciones establecidas en la Ley 1930 de 2018 y demás normas reglamentarias aplicables.”*

Revisado el contenido del auto mixto en comento proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, éste hace referencia a temas diversos que nada tiene que ver con lo enunciado por el MADS en su respuesta, por el contrario, la sentencia establece en el resuelve:

*“Cuarto. DEJAR SIN EFECTO la Resolución 2090 de 2014, “por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán –Berlín, y se adopta otras determinaciones”, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quiera que se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esa decisión. Sin embargo, la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia.”*

De otra parte, el informe de cumplimiento del 16 de noviembre del 2022, realizado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo<sup>57</sup>, indica que

<sup>57</sup> Fuente: “Décimo quinto informe del Ministerio Público de cumplimiento de la sentencia T-361 de 2017, dirigido a la magistrada tribunal administrativo de Santander Dr. Solange Blanco Villamizar, de fecha 18 de noviembre de 2022, oficio PDAA 623.” <https://santurban.minambiente.gov.co/index.php/generalidades/informes-de-cumplimiento>.

no se ha emitido por parte del MADS ningún acto administrativo de delimitación del Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, a pesar que la Corte Constitucional en la sentencia otorgó “el término de un (1) año” para ello, y han transcurrido 5 años desde su notificación.

Tampoco es claro para el Ministerio Público una fecha aproximada para el cumplimiento de esta orden, dado que el MADS no tiene un cronograma que permita trabajar sobre tiempos claros y genere certeza del avance de concertación con las comunidades, acorde con lo establecido en la Supra 19,2 y 19,3 de la sentencia, sobre todo para los municipios de Norte de Santander, donde los avances han sido mínimos y no hay evidencia de acercamientos, mesas de trabajo o reuniones que salvaguarden el derecho a la participación, en especial, con los municipios de Suratá, Tona y California en Santander los cuales fueron priorizados por la providencia.

Por lo anterior, se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### Hallazgo No. 11 [D9] Información y actividad litigiosa en el aplicativo e-Kogui

Resumen:

La entidad presenta debilidades en los mecanismos de seguimiento y control frente al desarrollo de actividades de gestión, registro, actualización y cargue de información de los procesos judiciales, incurriendo así, en el incumplimiento de las normas establecidas que regulan el trámite dentro del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado – e-Kogui; Decreto 1069 de 2015 y el Manual del Abogado – e-Kogui (Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado).

### Criterios

- Ley 80 de 1993<sup>58</sup>

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

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

<https://santurban.minambiente.gov.co/index.php/generalidades/informes-de-cumplimiento>

<sup>58</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

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

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

- Ley 1952 de 2019<sup>59</sup>

*“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.”*

*“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.”*

- Ley 1474 de 2011<sup>60</sup>:

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

---

<sup>59</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

<sup>60</sup> Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

- **Ley 87 de 1993<sup>61</sup>**

*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;*

---

<sup>61</sup> "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

- c. *Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d. *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e. *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f. *Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- g. *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
- h. *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*

## Manual de Supervisión e Interventoría código M-A-CTR-02 Versiones 2 y 3 del MADS

1. *"Supervisión e Interventoría: La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. (...)*

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

*Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben ser publicados en el SECOP. "*

*(...)*

7. *Funciones de los Supervisores:*

*(...)*

a. *Funciones de contenido Administrativo:*

e. *Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta ejecución del contrato o convenio.*

*(...)*

f. *Revisar que el expediente electrónico o físico del contrato esté completo, sea actualizado constantemente y cumpla con la normativa aplicable."*

- Decreto 1069 de 2015<sup>62</sup>

**ARTÍCULO 2.2.3.4.1.1.** Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado. *El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - "e-Kogui" es el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado, ante las autoridades nacionales e internacionales.*

<sup>62</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"

(Decreto 2052 de 2014 artículo 1)

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

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

(Decreto 2052 de 2014 artículo 2).

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

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

*ARTÍCULO 2.2.3.4.1.7. Funciones del jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad o quien haga sus veces. Son funciones del jefe de la Oficina Asesora Jurídica o quien haga sus veces frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – e-Kogui, las siguientes:*

*1. Coordinar el registro oportuno y la actualización permanente la información la actividad litigiosa de la entidad, en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – e-Kogui, de conformidad con los lineamientos, protocolos e instructivos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (...)*

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

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

1. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado – e-Kogui, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo.

2. Validar la información de solicitudes de conciliación, procesos judiciales y trámites arbitrales a su cargo, que haya sido registrada en el Sistema por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e informar a la Agencia, dentro de los 15 días siguientes al ingreso de la información, cualquier inconsistencia para su corrección.

3. Diligenciar y actualizar las fichas que serán presentadas para estudio en los comités de conciliación, de conformidad con los instructivos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expida para tal fin

4. Calificar el riesgo en cada uno de los procesos judiciales a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo, de conformidad con la metodología que determine la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

5. Incorporar el valor de la provisión contable de los procesos a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo de conformidad con la metodología que se establezca para tal fin.

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

(Decreto 2052 de 2014 artículo 10).

• Manual del Abogado – e-Kogui (Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado):

5.2.3. “Calificación del riesgo y provisión contable.

El abogado deberá calificar el riesgo e incorporar la provisión contable de cada uno de los procesos judiciales a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una actuación de contestación de la demanda y/o sentencia judicial. Es importante señalar que solo los procesos en estado activo deben provisionarse.

Consideraciones Generales.

• El abogado asignado al proceso es quien realiza una calificación.

(...)

• Se alerta al usuario que debe realizar un registro de una calificación del proceso cuando:

- Lleva 6 meses sin registrar una calificación.

- Una vez se registre la actuación de “Contestación de la demanda”

- Una vez se registre una actuación de “fallo de sentencia”.

• El año estimado de “terminación del proceso” debe ser igual o mayor al actual hasta 15 años más. “

(...)

## Hechos

En revisión efectuada a una muestra de procesos judiciales en contra del MADS, a través de consulta en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – e-Kogui, relacionado con el registro oportuno y actualización permanente de la información y actividad litigiosa, se determinaron las siguientes situaciones:

- 1) De tipo documental: i) Ausencia de soporte documental de las actuaciones procesales presentadas y registradas; ii) cargue de documentos asociados con actuaciones procesales presentadas, que no se observan dentro del listado del registro, es decir, en algunos casos se observa el documento, pero no el registro de la actuación procesal, y en otros se registra la actuación y no el documento soporte; iii) el documento relacionado no corresponde al soporte documental cargado.
- 2) Registro de las actualizaciones procesales tardía.
- 3) Calificación del riesgo y provisión contable de los procesos por fuera de los tiempos establecidos (mayor a 6 meses).

Lo anterior se evidencia en el cuadro a continuación:

**Cuadro No. 17**  
**procesos judiciales en contra del MADS**

N.	NÚMERO E-KOGUI	CÓDIGO DEL PROCESO	OBSERVACIÓN DOCUMENTAL (1)	REGISTRO ACTUALIZACIÓN PROCESAL (2)	CALIFICACIÓN DEL RIESGO Y PROVISIÓN CONTABLE DEL PROCESO (3)
1	138728	76001233100020020458401	Se registran un total de 13 actuaciones, de las cuales solo se evidencian 3 soportes documentales.	Se observa actuación procesal de fecha 10/06/2021, que fue registrada el 23/02/2023, es decir se relacionó pasado más 1 año para su actualización.	SIN OBSERVACIÓN
2	310154	47001333100220060087100	No se cuenta con la documentación soporte de las actuaciones registradas.	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro de actualización se realizó el 28/06/2022.

N.	NÚMERO E-KOGUI	CÓDIGO DEL PROCESO	OBSERVACIÓN DOCUMENTAL (1)	REGISTRO ACTUALIZACIÓN PROCESAL (2)	CALIFICACIÓN DEL RIESGO Y PROVISIÓN CONTABLE DEL PROCESO (3)
3	487171	05736408900120120015300	Solo se encuentra registrada 1 actuación procesal, sin el soporte documental, correspondiente a la demanda, adicionalmente, en el histórico de calificación del riesgo y provisión contable, se encuentran 12 registros realizados con calificación alta, que datan desde el año 2016 al 2022, y la actuación procesal consignada tiene fecha de 01/03/2010, lo que infiere que se debieron presentar en ese lapso actuaciones procesales que no se encuentran consignadas en el aplicativo.	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN
4	815369	41001233300020160017000	SIN OBSERVACIÓN	Se evidenció una actuación procesal de fecha 09/12/2021, que fue registrada el día 10/02/2022.	SIN OBSERVACIÓN
5	970443	23001233300020170000800	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro de actualización se realizó el 30-06-2022.
6	985675	41001233300020160051900	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro de actualización se realizó 09/08/2022, desde la primera calificación del año 2022, exactamente el 27/01/2022, hasta la actual transcurrieron más de los 6 meses establecidos.
7	1009991	54001233300020170018400	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro de actualización se realizó el 03-07-2022.
8	1024821	27001333300120160034100	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se encuentra actualizada la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro se realizó el 08/06/2022.
9	1026745	27001233100020170001500	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso,

N.	NÚMERO E-KOGUI	CÓDIGO DEL PROCESO	OBSERVACIÓN DOCUMENTAL (1)	REGISTRO ACTUALIZACIÓN PROCESAL (2)	CALIFICACIÓN DEL RIESGO Y PROVISIÓN CONTABLE DEL PROCESO (3)
					la última calificación se realizó el 30/06/2022.
10	1026745	27001233100020170001500	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro de actualización se realizó 30/06/2022.
11	1030432	27001333300120160042600	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	En el año 2022 se realizaron dos actualizaciones de calificación del riesgo y provisión contable del proceso en la misma fecha 22/08/2022, es decir no se cumplió con el tiempo establecido en la norma, no se encuentra actualizada la calificación.
12	1054713	27001233100020170005000	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro se realizó el 30-06-2022.
13	1210296	63001233300020180005700	No se encuentra cargado el documento de la demanda	Se evidenció una actuación procesal de fecha 11/03/2021, que fue registrada el día 10/02/2022.	SIN OBSERVACIÓN
14	1314916	88001233300020180005000	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro de actualización se realizó 30/06/2022.
15	1336619	25000233600020180031000	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro de actualización se realizó 02/08/2022.
16	1339638	27001333300320180029000	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro se realizó el 30-06-2022.
17	2018602	52001233300020190027100	SIN OBSERVACIÓN	Se evidenció una actuación procesal de fecha 13/12/2021, que fue registrada el día 01/02/2022.	SIN OBSERVACIÓN
18	2045932	66001233300020190011600	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro de actualización se realizó el 07/07/2022.

N.	NÚMERO E-KOGUI	CÓDIGO DEL PROCESO	OBSERVACIÓN DOCUMENTAL (1)	REGISTRO ACTUALIZACIÓN PROCESAL (2)	CALIFICACIÓN DEL RIESGO Y PROVISIÓN CONTABLE DEL PROCESO (3)
19	2180699	25000233600020200023300	SIN OBSERVACIÓN	Se evidenció una actuación procesal de fecha 30/08/2021, que fue registrada el día 22/11/2021.	SIN OBSERVACIÓN
20	2255639	11001334306520190022300	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro se realizó el 16/03/2022.
21	2277497	17001333900620190429000	SIN OBSERVACIÓN	Se evidencia actuación procesal de fecha 21/06/2022, la cual aparece registrada el 22/11/2022, casi 4 meses después.	SIN OBSERVACIÓN
22	2302509	25000234100020220046400	SIN OBSERVACIÓN	SIN OBSERVACIÓN	No se ha actualizado la calificación del riesgo y provisión contable del proceso, el último registro de actualización se realizó el 15/07/2022, adicionalmente el proceso se encuentra en segunda instancia, lo que posiblemente podría modificar la calificación.

Fuente: Resumen consultas aplicativo e-Kogui – Usuario CGR

## Causa

La entidad presenta debilidades en los mecanismos de seguimiento y control frente al desarrollo de actividades de gestión, registro, actualización y cargue de información de los procesos judiciales de la entidad, incurriendo así en el incumplimiento de las normas establecidas que regulan el trámite dentro del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado en adelante- e-Kogui.

## Efecto

La situación evidenciada genera incertidumbre sobre el estado real de los procesos judiciales, por presentar ausencia de información y desactualización de las actuaciones procesales con el consecuente impacto en el cálculo y registro de las provisiones contables a fin de atender los eventuales fallos en contra.  
 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

El MADS remitió respuesta, mediante comunicación SG - 40002023E2011039 de fecha 19/04/2023, vía correo electrónico el jueves 20 de abril de 2023, en los siguientes términos:

*“La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con apoyo de la administradora del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado e-Kogui, desde el año 2015 ha venido trabajando incansablemente para lograr que los abogados cumplan con la obligación legal de registrar y mantener la información de sus procesos judiciales actualizada conforme a los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE, situación que se evidencia en las certificaciones semestrales expedidas por la Oficina de Control Interno y que son remitidas a la citada Agencia para control y seguimiento, en los correos remitidos continuamente a los abogados, en las directrices emanadas directamente de la jefatura de la OAJ y de la coordinación de procesos judiciales, en las funciones y obligaciones contractuales y con el logro de la certificación en el Modelo Óptimo de Gestión-MOG obtenida en el año 2022.*

*(...)*

*De acuerdo al concepto remitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE, a través de correo electrónico de fecha 17 de abril de 2023 (anexo), como respuesta a solicitud elevada por este Ministerio, la obligatoriedad del cargue de las piezas procesales en el aplicativo comenzó a regir, para las siguientes actuaciones, a partir del mes de abril del año 2019 (como fecha de registro de la actuación), sin vocación de retroactividad, lo que quiere decir, que las piezas que no se subieron en los movimientos procesales registrados en el sistema antes de abril de 2019 no son de obligatorio cargue en el mismo.*

*(...)*

*También es pertinente señalar, para su validación, que las actuaciones que como mínimo se deben registrar en el aplicativo, de acuerdo a concepto emitido por la misma entidad a través de correo electrónico de fecha 24 de agosto de 2022 (anexo), son: contestación de la demanda, admisión de los recursos de apelación, sentencias, presentación de alegatos de conclusión y actuaciones de terminación.*

*Dicho esto, verificados los 31 procesos de la muestra, se pudo evidenciar que las actuaciones de los mimos fueron registradas antes de abril de 2019, por lo que no es obligatorio que tengan cargadas las piezas procesales, adicionalmente que no todas las actuaciones registradas después de abril de 2019 exigen el cargue obligatorio de la pieza procesal, motivo por el cual solicito respetuosamente estudiar la posibilidad de quitar o modificar la observación realizada.*

*(...)*

*2) Registro de las actualizaciones procesales tardía*

*En relación a este aspecto, es necesario que se tenga en cuenta que la normatividad vigente sobre el particular, NO estableció un término específico de registro de las actuaciones procesales; sin embargo a raíz del hallazgo realizado por la Contraloría General de la República en la auditoría financiera del año 2021, el Ministerio de Ambiente*

y Desarrollo Sostenible elevó solicitud de concepto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE, consultándole textualmente lo siguiente: “ Buenas tardes: Teniendo en cuenta que la Contraloría General de la Nación realizó auditoría al registro y actualización de la información de los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales radicados en el Sistema e-Kogui por parte de Minambiente, dejando como resultado el siguiente hallazgo, “Se evidenció que la actualización de los registros en el aplicativo e-Kogui no se realizan oportunamente de acuerdo con las actuaciones adelantadas, los hechos suscitados en los procesos o la información generada en los mismos evidenciando debilidades en la supervisión para que tales registros se realicen de manera constante y rigurosa (en 16 procesos)”, comedidamente solicito indicar cuándo se considera registrada oportunamente la información , si se debe hacer inmediatamente se surta la actuación procesal o si se puede determinar algún término prudencial para hacerlo.

Adicionalmente solicito indicar cuales movimientos procesales son de obligatorio registro en el sistema, teniendo en cuenta que algunas actuaciones son de mera comunicación.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la OAJ se encuentra proyectando el plan de mejoramiento para superar el hallazgo mencionado.

Agradezco enormemente su acostumbrada colaboración”, entidad que mediante correo electrónico de fecha 24 de agosto de 2022 respondió textualmente lo siguiente:

(...)

Si bien la normatividad no indica un término definido, desde la Agencia, para las revisiones de calidad en actualización de procesos consideramos un tiempo máximo de 15 días calendario para el registro de las actuaciones.

Por otra parte, las actuaciones que como mínimo se deben registrar son: Contestación de la demanda Admisión de los recursos de apelación Sentencias Presentación de alegatos de conclusión Actuaciones de terminación.

En los próximos meses esperamos emitir un lineamiento formal sobre estos temas, el cual les estaremos informando oportunamente.

3) Calificación del riesgo y provisión contable de los procesos por fuera de los tiempos establecidos (mayor a 6 meses).

En relación a este aspecto, una vez revisados los procesos de la muestra se logró evidenciar que efectivamente existen algunos sin la actualización de la calificación del riesgo y la provisión contable, debido a que en la mayoría, los 6 meses se cumplían finalizando diciembre, fecha en la cual ningún apoderado del Ministerio tenía contrato de prestación de servicios vigente, la contratación de abogados para el año 2023 se empezó a realizar casi a finales de febrero de 2023 (aún no se ha finalizado) y al ser contrataciones de profesionales nuevos, los mismos debieron empezar a estudiar cada uno de los aproximadamente 130 procesos asignados para determinar su nivel de riesgo, tarea adicional a las demás que por orden de prioridad se han venido sorteando.

Por lo anterior, se acoge la observación realizada y se pone de presente que se efectuó la actualización de la calificación del riesgo y de la provisión contable de los procesos evaluados.”

## Análisis de la respuesta

Una vez revisada la respuesta emitida por el MADS, se logra evidenciar la ejecución de actividades de seguimiento, capacitación para el fortalecimiento y mejora en el desarrollo del registro y actualización de procesos litigiosos, acciones tendientes a realizar los ajustes necesarios para el correcto y coordinado ejercicio para lograr que los abogados cumplan con la obligación legal de registrar y mantener la información de sus procesos judiciales actualizada conforme a los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE.

Se acoge la respuesta de la entidad respecto de la muestra en lo que refiere a procesos de fechas anteriores al mes de abril del 2019, por lo cual se ajusta la observación y se retiran; sin embargo, la entidad no aporta evidencias que desvirtúen lo planteado por este ente de control para los expedientes posteriores al 2019.

Por lo anterior, se mantiene la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se retiran de los hechos los expedientes anteriores a abril de 2019.

## HALLAZGO No. 12 [D10] Apertura de procesos administrativos sancionatorios ambientales comunicación PGN

### Resumen:

Dentro de la revisión de los expedientes de procesos administrativos sancionatorios ambientales se identificaron debilidades en el cumplimiento legal por no comunicar las actuaciones que se adelanten en los PASA a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios donde se vela por el estricto cumplimiento de acuerdo con Memorando PGN No. 005 de 14/03/2013 (Modificado recientemente mediante Memorando PGN No. 017 de 24/09/2018).

## Criterios

- Ley 1333 de 2009<sup>63</sup>  
*Artículo 56. Funciones de los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios. Sin perjuicio de lo dispuesto en las Leyes que establezcan las funciones y estructura general de la Procuraduría General de la Nación y la norma que crea y organiza la jurisdicción agraria, el Procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios y los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios ejercerán, además de las funciones contenidas en otras normas legales, la siguiente:*

<sup>63</sup> "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones."

- *Velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, las Leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales.*
- *Las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales.*
- 
- Memorando PGN No. 005 de 14/03/2013 (Modificado recientemente mediante Memorando PGN No. 017 de 24/09/2018) Evaluación y Seguimiento - Aplicación Ley 1333 de 2009 Sancionatorio Ambiental Herramienta Excel.

*Para dar cumplimiento al artículo 56 de la Ley 1333, se seguirá comunicando a la Procuraduría, utilizando la herramienta en Excel adoptada por la PGN y a la cual se podrá acceder a través de la página Web de la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, en adelante no se remitirán los actos administrativos en documento físico a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios del país.*

*Una vez se diligencie la herramienta en Excel deberá enviarse única y exclusivamente al correo electrónico: [sancionatorioambient@procuraduria.gov.co](mailto:sancionatorioambient@procuraduria.gov.co), en las fechas que se señalan a continuación:*

*En lo sucesivo la información correspondiente al año 2013 como de los años posteriores, se enviará trimestralmente al correo electrónico citado arriba, así:*

- *Dentro de los cinco (5) primeros días hábiles del mes de mayo, se remitirá la información correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo del mismo año.*
- *Dentro de los cinco (5) primeros días hábiles del mes de agosto, se remitirá la información correspondiente a los meses de abril, mayo y junio del mismo año.*
- *Dentro de los cinco (5) primeros días hábiles del mes de noviembre, se remitirá la información correspondiente a los meses de julio, agosto y septiembre del mismo año.*
- *Dentro de los quince (15) primeros hábiles días del mes de enero, se remitirá la información correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre.*

*Se reitera, que con el diligenciamiento de esta herramienta de Excel se cumple por parte de las autoridades ambientales, la obligación de comunicar a la Procuraduría lo pertinente a los procesos sancionatorios y medidas preventivas, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley. Como ya se dijo, no se enviarán los documentos físicos a la Procuraduría.*

- Ley 1952 de 2019<sup>64</sup>

*“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*

<sup>64</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta Ley.”

“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.”

## Hechos

Una vez realizada la revisión documental de la información que reposa en los expedientes de la muestra de los procesos sancionatorios ambientales, no se registraron evidencias del cumplimiento de la comunicación de los actos administrativos de apertura o inicio de los procesos sancionatorios ambientales, en acatamiento de los lineamientos, términos y condiciones establecidas por la Procuraduría General de la Nación en el Memorando No. 005 de 14/03/2013.

**CUADRO No. 17**  
**MUESTRA DE LOS PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES**

EXPEDIENTE	DESCRIPCIÓN
SAN-0026	No se registran evidencias del cumplimiento de la obligación de comunicación a la PGN, conforme lo establecido en el Memorando PGN No. 005 de 14/06/2013.
SAN-0053	No se registran evidencias del cumplimiento de la obligación de comunicación a la PGN, conforme lo establecido en el Memorando PGN No. 005 de 14/06/2013.
SAN-0054	No se registran evidencias del cumplimiento de la obligación de comunicación a la PGN, conforme lo establecido en el Memorando PGN No. 005 de 14/06/2013.
SAN-0055	No se registran evidencias del cumplimiento de la obligación de comunicación a la PGN, conforme lo establecido en el Memorando PGN No. 005 de 14/06/2013.
SAN-0178	No se registran evidencias del cumplimiento de la obligación de comunicación a la PGN, conforme lo establecido en el Memorando PGN No. 005 de 14/06/2013.

Fuente: consulta expedientes MADS, elaboración equipo Auditor.

## Causa

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha omitido la obligación legal de poner en conocimiento de los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura de los procesos administrativos sancionatorios ambientales, conforme a los lineamientos establecidos por la PGN en el Memorando No. 005 de 2013.

Deficiencias en el control y monitoreo a los procesos administrativos sancionatorios ambientales adelantados por el Ministerio.

## Efecto

Impide al Ministerio Público la vigilancia a los procesos administrativos sancionatorios ambientales adelantados por el Ministerio.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

Se recibió respuesta del MADS mediante comunicación radicada 22002023E2011347 recibida vía correo electrónico el 25/04/2023 a las 10:05 am. La entidad solo aporta los soportes del cumplimiento de las comunicaciones a la Procuraduría General de la Nación de los expedientes SAN- 055 y SAN- 053.

## Análisis de la respuesta

Los argumentos expuestos por el MADS, como respuesta a la observación formulada por la CGR, presenta evidencia del cumplimiento respecto a los expedientes SAN-055 y SAN-053, para los cuales acogiendo la respuesta de la entidad se excluyen de los hechos.

Respecto a los demás expedientes la entidad no aporta información que dé cuenta del cumplimiento de reporte a la Procuraduría General de la Nación en acatamiento del Memorando PGN No. 005 de 14/03/2013.

Por lo anterior, la observación se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria; se retira de los hechos lo relacionado con los expedientes SAN-055 y SAN-053.

## HALLAZGO No. 13 [D11] Términos para la determinación de la responsabilidad ambiental e imposición de sanción dentro del proceso sancionatorio ambiental

### Resumen:

Deficiencias en el cumplimiento en la norma ambiental y en el procedimiento interno del MADS respecto al PASA, al no evidenciarse cumplimiento de los términos para determinación de la responsabilidad e imposición de sanción, una vez agotada la práctica de pruebas, conforme al artículo 27° de la Ley 1333 de 2009.

### Criterios

- Constitución Política de Colombia 1991

*“ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a Leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la Ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

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

- Ley 1333 de 2009<sup>65</sup>

*“ARTÍCULO 24. Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos, deben estar expresamente consagrados las acciones u omisiones que constituyen la infracción e*

<sup>65</sup> “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”

*individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor, en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la secretaría legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto, deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental. Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo.”*

*“ARTÍCULO 25°. - Descargos Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor, este directamente, o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes. PARÁGRAFO. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.”*

*“ARTÍCULO 27°. - Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del periodo probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.*

*PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8° y 22° de la presente Ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.”*

- Decreto 3678 de 2010<sup>66</sup>

*“Artículo 3°. Motivación del proceso de individualización de la sanción. Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento.*

*Así mismo y en el evento en que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del daño causado por la infracción.”*

---

<sup>66</sup> “Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones.”

*“Artículo 4°. Multas. Las multas se impondrán por parte de las autoridades ambientales cuando se cometan infracciones en materia ambiental, en los términos del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, y con base en los siguientes criterios:*

***B:** Beneficio ilícito*

***α:** Factor de temporalidad*

***i:** Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo*

***A:** Circunstancias agravantes y atenuantes*

***Ca:** Costos asociados*

***Cs:** Capacidad socioeconómica del infractor*

*Donde:*

*Beneficio ilícito: Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos.*

*El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la probabilidad de ser detectado.*

*Factor de temporalidad: Es el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si esta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo.*

*En aquellos casos en donde la autoridad ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de la infracción, se considerará dicha infracción como un hecho instantáneo.*

*Grado de afectación ambiental: Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos.*

*Se obtiene a partir de la valoración de la intensidad, la extensión, la persistencia, la recuperabilidad y la reversibilidad de la afectación ambiental, las cuales determinarán la importancia de la misma.*

*Evaluación del riesgo: Es la estimación del riesgo potencial derivado de la infracción a la normatividad ambiental o a los actos administrativos y que no se concreta en impactos ambientales.*

*Circunstancias atenuantes y agravantes: Las circunstancias atenuantes y agravantes son factores que están asociados al comportamiento del infractor, al grado de afectación del medio ambiente o del área, de acuerdo a su importancia ecológica o al valor de la especie afectada, las cuales se encuentran señaladas de manera taxativa en los artículos 6° y 7° de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.*

*Costos asociados: La variable costos asociados, corresponde a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la Ley. Estos costos son diferentes a aquellos que le son atribuibles a la autoridad ambiental en ejercicio de la función policiva que le establece la Ley 1333 de 2009.*

*Capacidad socioeconómica del infractor: Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria.”*

- Ley 1952 de 2019<sup>67</sup>

*“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.”*

*“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.”*

## Hechos

Conforme al análisis de la información aportada por el Ministerio en cuanto a los procesos administrativos sancionatorios determinados en la muestra se observó lo siguiente:

**Cuadro No. 18**  
**SEGUIMIENTO MUESTRA PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES**

EXPEDIENTE	ESTADO DEL PROCESO	OBSERVACIÓN
SAN-002	Concepto técnico No. 039 de 18 de agosto de 2022 se procedió a realizar la motivación del proceso e individualización de la sanción de acuerdo a los criterios establecidos en los artículos 3 y 4 del decreto 3678 de 2010 copilados en el decreto reglamentario 1076 de 2015 y la resolución 2086 de 2010, donde el técnico recomienda imponer una sanción pecuniaria tipo multa por un valor de TRES	No se evidencia cumplimiento de los términos para determinación de la responsabilidad e imposición de sanción, una vez agotada la práctica de pruebas.

<sup>67</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

EXPEDIENTE	ESTADO DEL PROCESO	OBSERVACIÓN
	MIL DIECISIETE MILLONES CINCO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS M/cte. (\$3.017.005.898)	
SAN-008	Concepto técnico No. 032 de 11 de julio 2022 se procedió a realizar la motivación del proceso e individualización de la sanción de acuerdo a los criterios establecidos en los artículos 3 y 4 del decreto 3678 de 2010 copilados en el decreto reglamentario 1076 de 2015 y la resolución 2086 de 2010 donde el técnico recomienda imponer una sanción pecuniaria tipo multa por un valor por valor de trescientos setenta y dos millones novecientos noventa y un mil seiscientos cincuenta y tres pesos M/Cte.(\$ 372.991.653)	No se evidencia cumplimiento de los términos para determinación de la responsabilidad e imposición de sanción, una vez agotada la práctica de pruebas.
SAN-0027	Concepto técnico 011 de 31 de marzo de 2022 se procedió a realizar la motivación del proceso e individualización de la sanción de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos 3 y 4 del decreto 3678 de 2010 copilados en el decreto reglamentario 1076 de 2015 y la resolución 2086 de 2010, donde el técnico recomienda imponer una sanción pecuniaria tipo multa por un valor seiscientos siete millones setecientos once mil novecientos veinticinco pesos M/C (\$ 607.711.925).	No se evidencia cumplimiento de los términos para determinación de la responsabilidad e imposición de sanción, una vez agotada la práctica de pruebas.

Fuente: Consulta expedientes procesos MADS, elaboración equipo Auditor.

## Causa

Deficiencias en el cumplimiento en la norma ambiental y en el procedimiento interno del MADS respecto al PASA.

Debilidades de control y seguimiento, por parte de los funcionarios encargados de ejercer el control correspondiente a los expedientes PASA, con el objeto de garantizar el debido proceso y los términos procesales.

## Efecto

El Ministerio pierde la oportunidad de imponer sanciones en los casos en que demuestre en el ámbito de su competencia, el incumplimiento de las normas o el daño ambiental ocasionado al entorno y a los recursos naturales.

Se configura el riesgo y la inoportunidad de no realizar la debida compensación para restablecer los daños ambientales ocasionados por las infracciones ambientales cometidas.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

Se recibió respuesta del MADS mediante comunicación radicada 22002023E2011347 vía correo electrónico el 25/04/2023 a las 10:05 am. Manifestando lo siguiente:

*“En cuanto a los procesos administrativos sancionatorios en lo relacionado con los expedientes SAN-002, SAN-008, SAN-0027, este Ministerio en virtud de la contratación-vigencia 2023 del grupo sancionatorio, realizó reparto de cada uno de los expedientes en cita al grupo técnico con el fin que actualizaran la correspondiente multa e hicieran la equivalencia en términos de Unidad de Valor Tributario (UVT), de acuerdo con lo establecido en la Ley 1955 de 2019 y Decreto 1094 de 2020”.*

## Análisis de la respuesta

La CGR precisa que el hecho central observado se refiere a la injustificada demora en los términos procesales y la inactividad observada en los expedientes objeto de examen. Demora e inactividad que no es controvertida, ni desvirtuada, y menos aún justificada por la entidad. El MADS indica acciones para la vigencia 2023, sobre las cuales este ente de control no se pronuncia por no corresponder a la vigencia auditada.

Por lo anterior, se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Hallazgo No.14 [D12] Iniciación o apertura del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental

Resumen:

Deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control por parte de las personas a cargo de los procesos sancionatorios PASA del MADS, conforme al artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, se adelantará de oficio o a petición de parte el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental.

## Criterios

- Ley 1333 de 2009

*“ARTÍCULO 18. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones*

constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.”

- Ley 1564 de 2012<sup>68</sup>.

“ARTÍCULO 80. INICIACIÓN E IMPULSO DE LOS PROCESOS. Los procesos solo podrán iniciarse a petición de parte, salvo los que la Ley autoriza promover de oficio.

Con excepción de los casos expresamente señalados en la Ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos si es ocasionada por negligencia suya.”

- Ley 1952 de 2019<sup>69</sup>

“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.”

“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.”

## Hechos

Conforme al análisis de la información aportada por el Ministerio en cuanto a los procesos administrativos sancionatorios con apertura PASA determinados en la muestra y se observó lo siguiente:

---

<sup>68</sup> “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”

<sup>69</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

**Cuadro No. 18**

**PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS CON APERTURA PASA**

EXPEDIENTE	ESTADO ACTUAL	OBSERVACIÓN
SAN-0025	Antecedentes de 2014 y solicitud de información del 21 de junio de 2022.	Según el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, se dará inicio del procedimiento sancionatorio el cual se adelantará de oficio a consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva, para el caso de este expediente en el año 2022 solicito información sin respuesta alguna, no se ha dado inicio del proceso sancionatorio ambiental, ni se ha adelantado ninguna actuación administrativa por parte del Ministerio. (inactividad de 9 meses)
SAN-0056	Concepto técnico de seguimiento con fecha de 2015, un auto de seguimiento con fecha 2015, en físico se verificó un requerimiento de 2015 sin respuesta, un concepto técnico de seguimiento con fecha 2016 y un auto de seguimiento con fecha 27 de abril 2021.	Según el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, se dará inicio del procedimiento sancionatorio el cual se adelantará de oficio a consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva, para el caso de este expediente en el año 2022 solicito información sin respuesta alguna, no se ha dado inicio del proceso sancionatorio ambiental, ni se ha adelantado ninguna actuación administrativa por parte del Ministerio (inactividad de 20 meses)
SAN-0060	Concepto técnico del 16 de agosto de 2018.	Según el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, se dará inicio del procedimiento sancionatorio el cual se adelantará de oficio a consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva, para el caso de este expediente en el año 2022 solicito información sin respuesta alguna, no se ha dado inicio del proceso sancionatorio ambiental, ni se ha adelantado ninguna actuación administrativa por parte del Ministerio (inactividad de 55 meses)
SAN-0091	Concepto técnico número 065 de fecha 03 de agosto 2020 y un concepto técnico número 060 de 27 de septiembre de 2021.	Según el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, se dará inicio del procedimiento sancionatorio el cual se adelantará de oficio a consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva, para el caso de este expediente en el año 2022 solicito información sin respuesta alguna, no se ha dado inicio del proceso sancionatorio ambiental, ni se ha adelantado ninguna actuación administrativa por parte del Ministerio (Inactividad de 18 meses)

Fuente: MADS expedientes, elaboración equipo Auditor.

En el trámite de los procesos administrativos sancionatorios ambientales-PASA, se presentan situaciones particulares que indican, omisiones, moras e inactividad procesal injustificada por parte del Ministerio, es así como se presentan casos en los cuales las investigaciones fueron iniciadas en el año 2014, 2015, 2018, 2020, 2021 y a la fecha el MADS no se ha pronunciado, en el sentido de decretar la



cesación del procedimiento o las etapas procesales siguientes, conforme con los términos y el procedimiento interno establecido por la entidad.

Lo anterior, va en contravía de los principios y postulados consagrados en las normas constitucionales y legales enunciadas en precedencia, como el debido proceso en las actuaciones administrativas, que en la Constitución de 1991 se dio el rango de derecho fundamental y que la Corte Constitucional ha hecho un amplio despliegue jurisprudencial al respecto.

### **Causa**

Deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control por parte de las personas a cargo de los procesos sancionatorios PASA del MADS.

### **Efecto**

Incertidumbre jurídica ante la ausencia de los actos administrativos requeridos dentro de los PASA.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad**

Se recibió respuesta mediante comunicación radicada 22002023E2011347 vía correo electrónico el 25/04/2023 a las 10:05 am.

Donde manifiestan:

*"En cuanto a los procesos administrativos sancionatorios en lo relacionado con los expedientes SAN-0025, SAN-0056, SAN-0060, SAN-0091, este Ministerio en virtud de la contratación 2023, ya tiene consolidado el grupo sancionatorio, al cual se le hizo reparto de cada uno de los expedientes SAN-citados, con el fin que impulsen con la mayor celeridad y eficiencia las investigaciones y se agoten en debida forma las etapas del proceso sancionatorio establecidas en la Ley 1333 de 2009".*

### **Análisis de la respuesta**

Las explicaciones dadas dentro de la respuesta, corresponden actividades dentro de la vigencia 2023 que no son materia de evaluación por parte de este ente de control. Al no recibir información que controvierta lo enunciado por la CGR por la vigencia 2022 respecto a los expedientes de la muestra, la observación se mantiene como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## HALLAZGO No. 15 [D13] Cumplimiento de términos e impulso procesal de los sancionatorios ambientales

### Resumen:

Deficiencias y debilidades en la planeación de la entidad de los expedientes sancionatorios ambientales SAN-002, SAN-008, SAN-0020, SAN-0021, SAN-0022, SAN-0025, SAN-0027, SAN-0054, SAN-0056, SAN-0060 y SAN-0091 del MADS, conforme al artículo 27° de la Ley 1333 de 2009, para determinar mediante acto administrativo motivado la responsabilidad e imposición de la sanción y cumplimiento del principio de celeridad en las actuaciones administrativas.

### Crterios

- Constitución Política de Colombia 1991

*“ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a Leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la Ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

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

- Ley 1333 de 2009<sup>70</sup>

*“Artículo 3°. Principios rectores. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993.”*

---

<sup>70</sup> “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”

*“Artículo 16°. Continuidad de la actuación. Legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva. En caso contrario, se levantará dicha medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.”*

*“Artículo 18°. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.”*

*“ARTÍCULO 25. Descargos. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.*

*PARÁGRAFO. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.”*

*“ARTÍCULO 26. Práctica de pruebas. Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.*

*PARÁGRAFO. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.”*

*“ARTÍCULO 27. Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.*

*PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8° y 22 de la presente Ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.”*

- Ley 489 de 1998<sup>71</sup>

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.

- Ley 1437 de 2011<sup>72</sup>

*"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. (...)*

*11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

*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."*

*"Artículo 48. Período Probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos."*

- Ley 1564 de 2012<sup>73</sup>

*Artículo 8°. Iniciación e impulso de los procesos. Los procesos solo podrán iniciarse a petición de parte, salvo los que la Ley autoriza promover de oficio. (...). Con excepción de los casos expresamente señalados en la Ley, los jueces deben adelantar los procesos por*

---

<sup>71</sup> "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional"

<sup>72</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

<sup>73</sup> "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"

*sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos si es ocasionada por negligencia suya. "*

- Ley 1952 de 2019<sup>74</sup>

*"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."*

*"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."*

## Hechos

Mediante la revisión documental hecha a los procesos administrativos sancionatorios ambientales PASA seleccionados en la muestra, la Contraloría General de la República — CGR, encontró expedientes en los cuales se presentan amplios espacios de tiempo sin actuación alguna, evidenciándose omisiones, moras e inactividad procesal injustificada por parte de la entidad en el trámite de éstos situaciones que se encuentran detalladas en el siguiente cuadro:

---

<sup>74</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

**Cuadro No. 19**  
**SEGUIMIENTO ACTUACIONES PASA**

EXPEDIENTE	INFRACTOR	ESTADO ACTUAL	INACTIVIDAD DESDE LA ÚLTIMA ACTUACIÓN	OBSERVACIONES
SAN-002	Alcaldía del Municipio de Valledupar	Concepto técnico No. 39 de fecha 18 de agosto de 2022 motivación e individualización de la sanción.	07 meses	No se evidencia cumplimiento en los términos para determinar mediante acto administrativo motivado la responsabilidad e imposición de la sanción. (Art 27 Ley 1333 de 2009)
SAN-008	Anglo Gold Ashanti Colombia S. A	Concepto técnico No. 32 del 11 de julio de 2022 se procedió a realizar la motivación del proceso e individualización de la sanción	08 meses	No se evidencia cumplimiento en los términos para determinar mediante acto administrativo motivado la responsabilidad e imposición de la sanción. (Art 27 Ley 1333 de 2009)
SAN-0020	Alcaldía Municipal de Chiriguana – Cesar	Auto No. 324 del 19 de octubre de 2022 se procede a ordenar el traslado para los alegatos de conclusión	05 meses	No se evidencia cumplimiento en los términos establecidos para determinar mediante acto administrativo motivado la responsabilidad e imposición de la sanción. (Art 27 Ley 1333 de 2009)
SAN-0021	Agencia para la infraestructura del Meta-AIM	Presentaron descargos el 15 de enero 2021	6 meses	No se evidencia cumplimiento en los términos establecidos para determinar la etapa probatoria. (Art 27 Ley 1333 de 2009)
SAN-0022	Empresa Aguas del Cesar S.A - ESP.	Presentaron descargos el 18 de junio de 2019	45 meses	No se evidencia cumplimiento en los términos establecidos para determinar la etapa probatoria. (Art 27 Ley 1333 de 2009)
SAN-0025	Inversiones Martínez Leroy S.A.-invercoal	Solicitaron información el 21 de junio de 2022	09 meses	No se ha adelantado ninguna actuación administrativa por parte de la entidad de acuerdo a Ley 1333 de 2009.
SAN-0027	Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P.	Concepto técnico No. 11 Del 31 de marzo de 2022 se procedió a realizar la motivación del proceso e individualización de la sanción.	12 meses	No se evidencia cumplimiento en los términos establecidos para determinar mediante acto administrativo motivado la responsabilidad e imposición de la sanción. (Art 27 Ley 1333 de 2009)
SAN-0054	Sociedad ingeniería de vías S.A.S.	Presentaron descargos el 10 de noviembre de 2020	29 meses	No se evidencia cumplimiento en los términos establecidos para determinar la etapa probatoria. (Art 27 Ley 1333 de 2009)
SAN-0056	Andrés Felipe Ospina y Carlos Orozco Varela	Resolución de seguimiento No. 063 del 27 de abril de 2021	23 meses	No se ha adelantado ninguna actuación administrativa por parte de la entidad de acuerdo a Ley 1333 de 2009.
SAN-0060	María de las Mercedes Álvarez Carmona, Ester Julia Álvarez, Jairo alexander roa, pablo Emilio Álvarez, Luz Dary mena de Álvarez	Concepto técnico número 009 del 16 de agosto de 2018	55 meses	No se ha adelantado ninguna actuación administrativa por parte de la entidad de acuerdo a Ley 1333 de 2009.
SAN-0091	Tropiforest S.A.	Concepto técnico de seguimiento No. 060 del 27 de septiembre de 2021	18 meses	No se ha adelantado ninguna actuación administrativa por parte de la entidad de acuerdo con Ley 1333 de 2009.

Fuente: MADS expedientes de procesos, elaboración equipo Auditor

El ordenamiento jurídico colombiano ha determinado principios que deben guiar las actuaciones judiciales y administrativas, principios como la celeridad y el debido proceso son indicación en las distintas actuaciones de la administración pública.

Uno de los principios orientadores de la administración pública es el de la celeridad, es decir la prontitud que debe ser observada en los procesos judiciales y administrativos, en virtud del principio de celeridad la resolución de la actuación administrativa se debe resolver de forma oportuna, ágil, y en tiempos razonables, los cuales están determinados en la Ley.

Lo descrito en precedencia es contrario a los postulados constitucionales establecidos en la Carta Política de 1991, como el debido proceso señalado en el artículo 209 de nuestra CP.

El principio del debido proceso está ligado al artículo 209 de la Carta Superior, que establece que la función administrativa se desarrolla conforme con los principios allí relacionados, los cuales han tenido desarrollo legal mediante la Ley 489 de 1998 y la Ley 1437 de 2011.

El hecho de que se presenten dilaciones y demoras injustificadas para impulsar los procesos sancionatorios o en dar respuesta a las peticiones de los investigados, afecta el debido proceso que les asiste, dado que toda persona tiene derecho a no estar sometida indefinidamente en el tiempo a la espera que la administración decida las controversias en las que se encuentra involucrada

Se reitera que las actuaciones de la administración se deben ceñir a los principios consagrados en la Constitución y en las Leyes, resaltando para el caso que nos ocupa, los principios de eficacia, economía, celeridad y responsabilidad. Para ello, las autoridades deben buscar que los procedimientos fijados en la Ley logren su cometido, evitar dilaciones o retardos injustificados, obrar con eficacia, procurar niveles de calidad en sus actuaciones, proteger los derechos de las personas e impulsar oficiosamente los procedimientos, a efectos de que éstos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas, evitando de esta manera someter a los investigados a incertidumbres jurídicas que no están obligados a soportar.

Si bien el término de caducidad de la acción ambiental es bastante amplio y el procedimiento de la Ley 1333 de 2009, Ley especial, no contempla términos perentorios para algunas de las actuaciones, la entidad está en la obligación de acudir a la norma general para llenar los vacíos de la norma especial, debiendo

decidir las situaciones jurídicas, los recursos o las peticiones en tiempos razonables, atendiendo a la complejidad de cada asunto.

En efecto, los procesos sancionatorios ambientales tienden a garantizar el derecho colectivo al medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, los cuales se constituyen en pilar fundamental de los fines esenciales del Estado porque son principios y garantías que promueven la prosperidad general y el ejercicio de los demás derechos fundamentales, como la vida y la integridad personal. Así las cosas, las omisiones en los procedimientos sancionatorios ambientales permiten el deterioro de los derechos colectivos y con ellos el incumplimiento de los fines esenciales del Estado, así como la violación del principio de legalidad que obliga a los funcionarios a adoptar las decisiones establecidas de manera detallada en la Ley, en el marco de sus competencias.

### **Causa**

Las causas que han dado origen a que se presenten las situaciones detectadas obedecen, entre otras a:

- Deficiencias y debilidades en el diseño institucional para la sustanciación de PASA.
- Deficiencias y debilidades en la planeación de la entidad, en las áreas con PASA a cargo.
- 
- Incumplimiento del principio de celeridad, en el cumplimiento de los deberes como funcionarios, para el trámite de los procesos sancionatorios.
- 

### **Efecto**

La inactividad procesal de los sancionatorios ambientales adelantados por el Ministerio, así como la falta de impulso procesal de éstos mismos podría eventualmente conducir a que el Estado pierda la oportunidad de imponer sanciones en los casos en que demuestre incumplimiento de las normas o el daño ambiental ocasionado al entorno y a los recursos naturales.

El Estado podría perder la oportunidad de recaudo de dinero por concepto de pago de multas por las sanciones impuestas.

Riesgo de que no se realice la debida compensación para restablecer los daños ambientales ocasionados por las infracciones ambientales cometidas.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

Se recibió respuesta mediante comunicación radicada 22002023E2011347 vía correo electrónico el 25/04/2023 a las 10:05 am.

### Manifestando:

*“En cuanto a los procesos administrativos sancionatorios en lo relacionado con los expedientes SAN-002, SAN-008, SAN-0020, SAN-0021, SAN-0022, SAN-0025, SAN-0027, SAN-0054, SAN-0056, SAN-0060, SAN-0091, este Ministerio resalta que en virtud de la contratación vigencia 2023, ya tiene debidamente consolidado el grupo sancionatorio. De manera que, cada uno de estos expedientes fueron priorizados y por tanto objeto de reparto con el fin que se dé impulso de manera eficiente y así poder agotar con la mayor celeridad y compromiso las etapas de la Ley 1333 de 2009”.*

## Análisis de la respuesta

Las explicaciones dadas dentro de la respuesta, corresponden actividades dentro de la vigencia 2023 que no son materia de evaluación por parte de este ente de control. Al no recibir información que controvierta lo enunciado por la CGR por la vigencia 2022 respecto a los expedientes de la muestra, la observación se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## HALLAZGO No.16 [D14] Documentos relacionados con los PASA adelantados por el MADS

### Resumen:

Debilidades en el monitoreo de los controles contenidos en los procedimientos establecidos por la entidad en las áreas administrativas que tienen bajo responsabilidad el manejo de los PASA, especial la ausencia de los autos de apertura de procesos administrativos sancionatorios de los expedientes, SAN-0025, SAN-0056, SAN-0060 y SAN-0091.

## Criterios

- Ley 594 de 2000<sup>75</sup>

*“ARTÍCULO 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en*

<sup>75</sup> Reglamentada parcialmente por los Decretos Nacionales 4124 de 2004, 1100 de 2014. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones El Congreso de Colombia

*cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.”*

*“ARTÍCULO 12. RESPONSABILIDAD. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.”*

- ACUERDO 42 DE 2002 ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN –AGN

*“Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental producción y recepción de los documentos; la actualización e implementación de las Tablas de Retención Documental, vital para la racionalización documental; adicionalmente, velar por la organización del archivo en su totalidad, especialmente los archivos de gestión, Adicionalmente, aplicando la legislación y normatividad vigente, garantizando la modernización del archivo y la evolución de la gestión documental fundamentada en principios que permiten la racionalización, conservación, interoperabilidad, cuidado del ambiente, entre otros y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley 594 de 2000.”*

- Ley 1952 de 2019<sup>76</sup>

*“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.”*

*“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.”*

<sup>76</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

## Hechos

Una vez realizada la revisión y análisis de la información digital y física que reposa en archivos de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y servicios ecosistémicos, relacionada con los procesos administrativos sancionatorios ambientales que adelanta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el objeto de corroborar información que ya había sido solicitada, se reporta que se detectaron casos de expedientes sancionatorios ambientales aperturados pero no se registran evidencias de su existencia.

Como resultado de la visita se levantó acta con fecha de 23 de marzo 2023 con la participación de funcionarios de DBBSE para la revisión a los expedientes administrativos sancionatorios encontrando entre otros los siguientes aspectos:  
Acta del 23 de marzo de 2023 – CGR

El día 23 de marzo en horas de la mañana se hacen presentes en las instalaciones del Minambiente en la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos los integrantes del equipo de auditoría de la CGR atendidos por las contratistas del grupo de Archivo y del Grupo Sancionatorios de la Dirección, donde se procedió a solicitar información de los procesos sancionatorios administrativos ambientales: 1.SAN-0025, 2.SAN-0027, 3.SAN-0056, 4.SAN-0057, 5.SAN-0060 y 6. SAN-0091, con el objeto de constatar y complementar la información suministrada a la CGR en el OneDrive dispuesto por el Minambiente, con los siguientes resultados:

**1. SAN-0025** Se verificó en el expediente físico los antecedentes de infracción ambiental con fecha de 2014, estableciendo la no existencia física de la solicitud de información a Inversiones Martínez Leroy SA. Sociedad de Comercialización Internacional de fecha 21 de junio 2022, aportada inicialmente en forma digital. Analizado el expediente no se evidencio la respuesta de los presuntos infractores a la solicitud del Minambiente; de igual forma no se contempló la existencia tanto en el OneDrive como en el expediente físico del auto de inicio de proceso sancionatorio ambiental SAN-0025.

**2. SAN-0056** Se aporta un concepto técnico y resolución de seguimiento con fecha de 2015 y concepto técnico con fecha de 2016, sin embargo, en la visita realizada no se evidenció la existencia física de respuesta a un requerimiento de información de fecha 2015; de acuerdo a información adicional el Misterio manifiesta que posiblemente la respuesta se encuentra en el expediente asociado SFR-00043 sin aportar ningún soporte; no se evidencia la existencia física del auto del 27 de

abril de 2021 se seguimiento, contemplada en el OneDrive, ni la existencia en forma digital ni física del auto de inicio de proceso sancionatorio ambiental SAN-0056.

**3. SAN-0060** Dentro del análisis de la revisión física y digital se evidenció un concepto técnico con fecha de 2018; sin embargo, dentro del expediente digital y físico no se evidenció la existencia del auto de inicio de proceso sancionatorio SAN-00060.

**4. SAN-0091** Revisada la documentación del expediente físico y digital se contemplaron dos conceptos técnicos de seguimiento con número 065 de fecha 2020 y un concepto técnico número 060 de 2021; así mismo, no se evidenció la existencia tanto en el del expediente digital y físico del auto de inicio del proceso sancionatorio SAN- 0091.

### **Causa**

Deficiencias en los controles del proceso de gestión documental de la información física e impresa relacionada con los tramites sancionatorios ambientales adelantados por el MADS, lo cual vulnera los lineamientos establecidos en el acuerdo 42 del 2002 del AGN.

Debilidades en el monitoreo de los controles contenidos en los procedimientos establecidos por la entidad en las áreas administrativas que tienen bajo responsabilidad el manejo de los PASA

### **Efecto**

Afectaciones en la toma de decisiones para dar respuesta a los requerimientos de la ciudadanía, ante la ausencia de información de los PASA.

Riesgo de inadecuada defensa ante controversias legales ante las instancias judiciales pertinentes.

Riesgo de pérdida de documento soporte de las actuaciones administrativas surtidas, que comprometen la gestión en los PASA.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

## Respuesta de la entidad

Se recibió respuesta mediante comunicación radicada 22002023E2011347 vía correo electrónico el 25/04/2023 a las 10:05 am.

Donde se manifestó:

*“En lo relacionado con los procesos SAN-0025, SAN-0056, SAN-0060, SAN-0091, en virtud de los cuales afirma la Contraloría que no existe expediente en físico, se evidencia en la plantilla de préstamos y devoluciones de archivo que los expedientes SAN en mención fueron objeto de préstamo y revisión por parte del personal de la Contraloría el día 23 de marzo de 2023, lo que demuestra que dichos expedientes si existen en físico. Por otro lado, respecto al impulso de los mismos, se indica que se hará con la mayor celeridad del caso, con el fin que se agoten cada una de las etapas de la Ley 1333 de 2009”.*

## Análisis de la respuesta

La entidad procede a dar cuenta de la existencia de expedientes, sin embargo no controvierten la inexistencia de los documentos faltantes dentro de los expedientes conforme fue evidenciado y expuesto en visita de la Contraloría General de la República en las oficinas del MADS y registrado en acta de fecha de 23 de marzo de 2023, con la participación de funcionarios de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos - DBBSE, donde se señala entre otros documentos, la ausencia de los autos de apertura de procesos administrativos sancionatorios.

Se ajustan y se excluyen de los hechos y los efectos previstos inicialmente en lo relacionado con la existencia de los expedientes SAN-027 y SAN-057.

Por lo anterior, la observación se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se procede ajustar los hechos.

## HALLAZGO No.17. Cuentas por pagar

### Resumen:

Se encuentra sobrestimado el saldo de Cuentas por pagar por concepto de adquisición de bienes y servicios por \$524.549.187, dado que las obligaciones ya fueron canceladas. Adicionalmente, se encuentra subestimada dicha cuenta en \$202.587.880, por falta de registro contable de una obligación.

## Criterios

- PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO CONTABLE

### 3.2.15 Depuración contable permanente y sostenible

*“Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.*

*En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:*

#### *Obligaciones*

*f) Obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio;*

*(...)*

*Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad, según la norma aplicable en cada caso particular.*

### 3.2.16 Cierre contable

*Las entidades deberán adelantar todas las acciones de orden administrativo necesarias para efectuar un cierre integral de la información producida en todas las áreas que generan hechos económicos, tales como cierre de compras, ventas, tesorería y presupuesto; recibo a satisfacción de bienes y servicios; reconocimiento de derechos; elaboración de inventario de bienes; legalización de cajas menores, viáticos y gastos de viaje; anticipos a contratistas y proveedores; conciliaciones; verificación de operaciones recíprocas; y ajustes por deterioro, depreciaciones, amortizaciones, agotamiento o provisiones, entre otros aspectos.”*

## Hechos

1) En el detalle de la cuenta 240101 Cuentas por Pagar - Adquisición de bienes y servicios, figuran los siguientes saldos a favor de terceros:

- TER 800058607 Controles Empresariales SAS: \$410.019.520 - saldo desde 2021.
- TER 900143612 Holding Consultants de Colombia: \$16.096.500 - saldo desde 2021.
- TER 900300369 CST Consultoría en sistemas: \$27.298.600: CD- 408-2018 Contrato terminado, saldo desde 2021.
- TER 900222098 INCAV COLOMBIA SAS \$4.900.000: Orden de compra 652 -2020, para la adquisición de un equipo de desfibrilador automático portátil cardiaco externo DEA que incluya sus accesorios y capacitación para su uso, con plazo de ejecución diciembre de 2020, contrato terminado.
- TER 79857340 Mario Javier Suarez Vargas \$ 10.000.000- saldo desde 2021.

La suma de \$468.314.620, corresponde a obligaciones de vigencias anteriores, que no han sido objeto de depuración, corresponden a obligaciones ya canceladas, por tanto, sobrestiman de la cuenta 240101 Adquisición de Bienes y Servicios.

2) Igualmente en la cuenta 240102 Cuentas por Pagar – Proyectos de inversión, se registran saldos correspondientes a contratos de prestación de servicios terminados durante 2021, y que según consulta en SECOP se pagaron en su totalidad, por \$56,234,567 según el siguiente detalle:

**Cuadro No- 20  
CUENTAS POR PAGAR – PROYECTOS DE INVERSIÓN**

IDENTIFICACIÓN POR TERCERO	SALDO EN \$ A DICIEMBRE DE 2022
TER 53002414	4,000,000
TER 79942397	5,440,000
TER 1010170207	3,825,000
TER 1033691803	2,380,000
TER 1012364679	5,750,000
TER 52817987	10,300,000
TER 1014204298	3,800,000
TER 79502256	2,870,400
TER 39781277	9,000,000
TER 1019065509	2,555,667
TER 1032453880	6,313,500
<b>TOTAL</b>	<b>56,234,567</b>

Fuente: MADS – Reporte auxiliar contable por tercero, consulta SIIF.

3) De otra parte, no figura el registro contable de una cuenta por pagar a favor del tercero 860524654 por \$202.587.880, originada en la adición del contrato 857 de

2021, generando la subestimación en la cuenta 240101 de Cuentas por Pagar – Adquisición de bienes y servicios. Como contrapartida, subestima la cuenta de Gastos Generales, código 511125 por el mismo monto.

### **Causa**

Debilidades de control interno contable, en cuanto a la depuración de saldos contables y ejercicios de cruce con dependencias origen de la información.

### **Efecto**

Lo anterior afecta la razonabilidad de los Estados Financieros al cierre de 2022, por sobrestimación de la cuenta 240101 Cuentas por Pagar por \$468.314.620, sobrestimación en la cuenta 240102 por \$56.234.567, para un total de \$524.549.187.

Subestimación de \$202.587.880 en Cuentas por pagar, código 240101 con su reflejo en los gastos generales, código 511125.  
Hallazgo administrativo.

### **Respuesta de la entidad**

El Ministerio dio respuesta mediante comunicación SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023:

*“El Grupo de contabilidad se encuentra en el proceso de fortalecer el control interno contable depurando los saldos contables y elaborando los correspondientes cruces de cuentas con las dependencias que originaron la información de cuentas por pagar. Por lo tanto, adelantaremos las acciones, tareas y depuración de las cuentas por pagar.”*

### **Análisis de la respuesta**

El MADS expresa el propósito de adelantar en la vigencia 2023 la depuración de las Cuentas por pagar y fortalecer el control interno mediante de cruce de cuentas con las dependencias origen de la información, no obstante, no se pronuncia sobre los hechos observados con corte a diciembre de 2022 por la CGR.

Vale mencionar que en el proceso auditor realizado por la CGR a la vigencia 2021, se presentó la misma deficiencia, reiterándose las debilidades en la gestión de autocontrol y de coordinación entre dependencias.

Se retira del hallazgo, el saldo por pagar al tercero 901.301.005 por \$107.588.834, considerando que cuenta con adecuado soporte.

Se confirma la observación como hallazgo administrativo.

## HALLAZGO No.18 Cuentas por Cobrar – Incapacidades

Resumen:

Las cuentas por cobrar por concepto de incapacidades, se encuentra sobrestimada por corresponder a derechos ya prescritos \$44.399.094; adicional se encuentran en riesgo de prescripción \$39.263.567 correspondientes a las vigencias 2016 a 2018.

No se ha calculado el deterioro de obligaciones a cargo de EPS en Liquidación por \$22.063.796.

### Criterios

- MANUAL DE POLITICAS CONTABLES MADS- Resolución 1156 de 27 de octubre de 2021

#### *“5.2 POLITICAS CONTABLES PARA CUENTAS POR COBRAR*

##### *5.2.7 Deterioro*

*La estimación del deterioro de las cuentas por cobrar se realizará de manera individual, al cierre de cada periodo contable el responsable del proceso de análisis de cartera determinará si existe evidencia objetiva de deterioro de cada una de sus cuentas por cobrar, para tal efecto, se entenderá que existe deterioro cuando el deudor ha incumplido con el plazo de pago, de conformidad con lo establecido en cuanto a monto y plazos para el reporte en el boletín de deudores morosos del estado BDME.*

*Cuando exista evidencia objetiva de incumplimiento en los pagos, el Ministerio calculará el deterioro descontando a valor presente la cartera vencida a una tasa de descuento de mercado, fijada por la superintendencia financiera, en el momento del cálculo.*

*5.2.8 Baja en cuentas El Ministerio dará de baja las cuentas por cobrar cuando se presenten una de las siguientes circunstancias:*

*a) Expiren los derechos por el recaudo*

*b) El Ministerio renuncie a los derechos adquiridos, por cualquier causal definidos en el artículo 2.5.6.3 del Decreto 445 de 2017 o la norma que lo sustituya, modifique o derogue para considerar que una acreencia a favor del Ministerio, es de imposible recaudo, la cual será autorizada mediante acto administrativo expedido por el Ministro, previo estudio y recomendación del Comité de Cartera, establecido mediante Resolución que para el efecto expida el Ministerio.”*

- Decreto 445 de 2017<sup>77</sup>

*ARTÍCULO 2.5.6.1. Objeto.*

*El presente Decreto reglamenta la forma en la que las entidades públicas del orden nacional, podrán depurar la cartera a su favor cuando sea de imposible recaudo, con el propósito de que sus estados financieros revelen en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial.*

*ARTÍCULO 2.5.6.3. Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera. No obstante, las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe cartera de imposible recaudo para efectos del presente Título, la cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:*

- a. Prescripción.*
- b. Caducidad de la acción.*
- c. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que le dio origen.*
- d. Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro.*
- e. Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente*

*ARTÍCULO 2.5.6.6. Competencia y responsabilidad- La responsabilidad y competencia para realizar la depuración, el castigo de los valores y la exclusión de la gestión de los valores contables de cartera recae en el representante legal de cada entidad, quien para tal fin proferirá el acto administrativo que corresponda, previa recomendación del Comité de Cartera.*

*ARTÍCULO 2.5.6.10. Procedimientos contables. Los procedimientos contables que se requieran para la supresión de los registros contables por cartera de imposible recaudo, que realicen las entidades señaladas en el presente decreto, se harán de conformidad con las normas establecidas por la Contaduría General de la Nación.*

- Ley 1437 de 2011<sup>78</sup>

*ARTÍCULO 28. PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A SOLICITAR REEMBOLSO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador.”.*

<sup>77</sup> “Por el cual se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta el parágrafo 4° del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, sobre depuración definitiva de la cartera de imposible recaudo de las entidades públicas del orden nacional”

<sup>78</sup> Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

- Resolución 533 de 2015 CGN – Marco Normativo para Entidades de gobierno. Versión 2015.9

*“Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las Entidades de gobierno.*

## 2. CUENTAS POR COBRAR

### 2.4. Medición posterior

*Con posterioridad al reconocimiento, las cuentas por cobrar se medirán por el valor de la transacción menos el deterioro de valor. Para el cálculo del deterioro la entidad podrá realizar la estimación de las pérdidas crediticias esperadas de manera individual o de manera colectiva.*

*2.4.1. Deterioro individual de cuentas por cobrar Cuando la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar se realice de manera individual, la entidad medirá, como mínimo al final del periodo contable, el deterioro por el valor de las pérdidas crediticias esperadas.*

*8. El deterioro se reconocerá de forma separada como un menor valor de las cuentas por cobrar, afectando el gasto en el resultado del periodo. Si posteriormente cambia el valor del deterioro, se ajustará el valor del deterioro acumulado y se afectará el resultado del periodo por la diferencia entre el deterioro acumulado previamente reconocido y el nuevo cálculo de las pérdidas crediticias esperadas. En todo caso, las disminuciones del deterioro no superarán el deterioro previamente reconocido.*

### 2.5. Baja en cuentas

*Se dará de baja en cuentas, total o parcialmente, una cuenta por cobrar cuando expiren los derechos sobre los flujos financieros, no se tenga probabilidad de recuperar dichos flujos, se renuncie a ellos o se transfieran los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad de la cuenta por cobrar...”*

- CGN - Plan de cuentas V. 2015.16

*“Cuenta 1285 CUENTAS POR COBRAR DE DIFÍCIL RECAUDO*

*Representa el valor de las cuentas por cobrar a favor de la entidad pendientes de recaudo, que por su antigüedad y morosidad han sido reclasificadas desde la cuenta principal.”*

- CGN Instructivo 002 de 2022- Instructivo de cierre

*“1.2. Actividades operativas y contables con ocasión del cierre del periodo contable*

#### 1.2.1. Análisis, verificaciones y ajustes

*Previo a la realización del cierre contable, se tendrán en cuenta, entre otros asuntos, los procedimientos que se relacionan con las conciliaciones de toda naturaleza que correspondan a las cuentas de activos y pasivos; cálculos y registro de provisiones, depreciaciones, deterioros y amortizaciones; y reconocimiento y revelación de activos y pasivos por impuesto diferido y de pasivos pensionales, regulados en los respectivos marcos normativos. (...)*

*1.2.2. Conciliación entre las áreas de la entidad que generan información contable.*

Previo a la realización del proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de la entidad, se efectuarán las respectivas conciliaciones entre el área contable y las áreas de nómina, almacén, presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y demás áreas proveedoras de información para lograr la integridad del proceso contable. Lo anterior, de acuerdo con las disposiciones señaladas en los numerales 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información y 3.2.16 Cierre contable, del Procedimiento para la evaluación del control interno contable anexo a la Resolución 193 de 2016.

#### 5.2 Planeación del proceso de cierre del año 2022 e inicio del año 2023

SIIF-NACIÓN	SPGR	PROCESO
11 de febrero de 2023	08 de febrero de 2023	Fecha límite para el registro contable de las operaciones del mes de diciembre de 2022
06 al 11 de marzo de 2023	15 de febrero de 2023	Cierre del periodo contable 2022

- 
- CGN – Resolución 193 de 2016 - Procedimiento de evaluación del Control Interno Contable

*“IDENTIFICACIÓN DE Factores de Riesgo del proceso contable:*

5. Ausencia de una política o procedimiento mediante el cual todos los hechos económicos ocurridos en cualquier dependencia de la entidad sean informados y soportados de manera oportuna al área contable.

6. Carencia de políticas y procedimientos para realizar las conciliaciones, cruces de información y tomas físicas que garanticen el registro físico y contable de los activos, pasivos, ingresos, gastos y costos; y su medición monetaria confiable.

10. Falta de políticas, directrices, procedimientos, lineamientos o similares que propendan por la depuración contable permanente y la sostenibilidad de la calidad de la información.

17. Aplicación inadecuada del criterio de clasificación del hecho económico establecido en el marco normativo que corresponde a la entidad.

25. Omisión del registro de algún hecho económico.

30. Omisión de la medición posterior del hecho económico cuando la entidad está obligada a ello.

44. Falta de identificación de los riesgos de índole contable.

45. Carencia de medición o valoración del impacto de la materialización de los riesgos contables.

46. Ausencia de un mapa de riesgos de índole contable.

47. No determinación de una instancia responsable que gestione el riesgo contable.

48. Omisión en la divulgación de los riesgos de índole contable a los funcionarios de la entidad.

49. Deficiencia en el seguimiento y control para la concreción, mitigación y neutralización del riesgo.

(...)

### 3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable

#### 3.2.9 Coordinación entre las diferentes dependencias

La visión sistémica de la contabilidad exige responsabilidad por parte de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, lo cual requiere de un compromiso institucional liderado por quienes representan legalmente a las entidades

#### 3.2.12 Reconocimiento de estimaciones

Las entidades deberán realizar el cálculo y reconocimiento adecuado de las amortizaciones, agotamiento, depreciaciones, deterioro y provisiones, asociados a los activos y pasivos, según el caso, de conformidad con lo dispuesto en el marco normativo que le sea aplicable a la entidad.

(...)

#### 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.

#### 3.2.15 Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

##### Bienes y Derechos

a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;

b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;

(...)

Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad, según la norma aplicable en cada caso particular.

(...)

#### 3.2.16 Cierre contable

Las entidades deberán adelantar todas las acciones de orden administrativo necesarias para efectuar un cierre integral de la información producida en todas las áreas que generan hechos económicos, tales como cierre de compras, ventas, tesorería y presupuesto; recibo a satisfacción de bienes y servicios; reconocimiento de derechos; elaboración de inventario de bienes; legalización de cajas menores, viáticos y gastos de viaje; anticipos a contratistas y proveedores; conciliaciones; verificación de operaciones recíprocas; y ajustes por deterioro, depreciaciones, amortizaciones, agotamiento o provisiones, entre otros aspectos.

(...)

*Acciones de control: (...)*

8. *Adoptar una política, procedimiento, guía, lineamiento o instrumento de depuración contable permanente y de sostenibilidad de la calidad de la información.*

15. *Hacer revisiones periódicas sobre la consistencia de los saldos que revelen las diferentes cuentas y subcuentas.*

24. *Implementar un sistema que permita verificar periódicamente la elaboración y cálculo de los ajustes*

*que sean necesarios para revelar razonablemente la información contable, especialmente lo relacionado con depreciación, amortización, agotamiento y deterioro, entre otros.*

27. *Verificar que los valores calculados correspondientes a la depreciación, amortización, agotamiento y deterioro, entre otros, se han efectuado adecuadamente.*

28. *Revisar y ajustar periódicamente la vida útil de la propiedad planta y equipo.*

29. *Verificar que se estén aplicando adecuadamente los procedimientos establecidos para la baja en cuentas.*

*Controles sobre el riesgo: (...)*

43. *Verificar que se haya establecido un mapa de riesgos de índole contable.*

44. *Divulgar los mapas de riesgos contables a los funcionarios de la entidad.*

45. *Efectuar un seguimiento a los controles establecidos en los mapas de riesgo.*

46. *Establecer la probabilidad de ocurrencia y el impacto de la materialización de los riesgos de índole contable.*

47. *Establecer una instancia asesora para gestionar los riesgos de índole contable.*

48. *Identificar y establecer controles que permitan mitigar, prevenir o neutralizar la ocurrencia de hechos, frente a cada riesgo de índole contable.”*

## **Hechos**

Al cierre de diciembre de 2022, en la cuenta contable 1.3.84.26 Cuentas por cobrar -Pago por cuenta de terceros, figura un saldo de \$128.050.868 por concepto de incapacidades pendientes de reintegro por parte de las EPS.

En la cuenta contable 1.3.86.90 que registra el deterioro de las Cuentas por cobrar, figura un saldo de \$44.399.094, calculado para Incapacidades por saldos no recuperados de 2012 a 2015.

Del análisis de la información y gestión de control que realiza la Oficina de Talento Humano, frente a los registros contables, se establecieron las siguientes deficiencias:

1) El detalle del Deterioro de las Cuentas por Cobrar, hace referencia a incapacidades del periodo 2012 a 2015<sup>79</sup>, las cuales, según informe detallado de las

<sup>79</sup> Notas a los Estados Financieros. Nota 7. Cuentas por cobrar. Deterioro, páginas 23 a 25.

Incapacidades pendientes de recaudo, elaborado por la Oficina de Talento Humano, se califican “Con Prescripción”, lo cual indica que no hay posibilidad de recuperación vía cobro coactivo ni ningún otro medio.

No obstante, conforme con los criterios para *Dar de baja*, acorde a normativa aplicable<sup>80</sup>, dichas cifras aún se presentan en saldos contables, afectando la razonabilidad de los Estados Financieros al cierre de 2022, sobrestimando la cuenta 1384 Cuentas por Cobrar – Pagos por cuenta de terceros y el registro del Deterioro de cuentas por cobrar, en \$44.399.094.

Lo anterior, por falta de decisión administrativa<sup>81</sup> y omisión de procedimientos de depuración contable<sup>82</sup>, pese a que se encuentran debidamente identificadas las causas de NO PAGO por parte de las EPS y la imposibilidad de su recaudo.

**Cuadro No. 21**  
**DETALLE DE CARTERA CON DETERIORO**

AÑO	EPS	SALDO X COBRAR	ESTADO CARTERA
2012	09. COOMEVA	7,802,839.00	1.CON PRESCRIPCION
2012	09. COOMEVA	7,802,839.00	1.CON PRESCRIPCION
2012	09. COOMEVA	5,201,893.00	1.CON PRESCRIPCION
2012	21. GOLDEN GROUP S.A	57,663.00	1.CON PRESCRIPCION
2012	21. GOLDEN GROUP S.A	872,761.00	1.CON PRESCRIPCION
2013	06. SANITAS	520,592.00	1.CON PRESCRIPCION
2013	09. COOMEVA	100,350.00	1.CON PRESCRIPCION
2013	02. NUEVA E.P.S	84,536.00	1.CON PRESCRIPCION
2013	05. CRUZ BLANCA	1,028,905.00	1.CON PRESCRIPCION
2013	05. CRUZ BLANCA	1,342,050.00	1.CON PRESCRIPCION
2014	09. COOMEVA	2,094,961.00	1.CON PRESCRIPCION
2014	09. COOMEVA	3,142,442.00	1.CON PRESCRIPCION
2014	06. SANITAS	102,692.00	1.CON PRESCRIPCION
2014	09. COOMEVA	3,142,442.00	1.CON PRESCRIPCION
2014	09. COOMEVA	1,675,969.00	1.CON PRESCRIPCION
2014	02. NUEVA E.P.S	978,755.00	1.CON PRESCRIPCION
2014	02. NUEVA E.P.S	602,311.00	1.CON PRESCRIPCION
2014	03. SURA	2,708,622.00	1.CON PRESCRIPCION
2015	02. NUEVA E.P.S	1,160,838.00	1.CON PRESCRIPCION
2015	03. SURA	1,077,449.00	1.CON PRESCRIPCION
2015	01. FOSYGA	630,378.00	1.CON PRESCRIPCION
2015	10. CAFESALUD	630,378.00	1.CON PRESCRIPCION
2015	10. CAFESALUD	1,637,429.00	1.CON PRESCRIPCION
	<b>Total</b>	<b>44,399,094.00</b>	

Fuente: MADS- Talento Humano - Control Incapacidades

2) Hace parte del saldo de las Cuentas por cobrar – Incapacidades, la suma de \$39.263.567 pendientes de recaudo de las vigencias 2016, 2017 y 2018, de las cuales se encuentran identificadas las causas del NO PAGO por parte de las EPS, y pese a las gestiones de cobro por parte del MADS, se encuentran en riesgo de

<sup>80</sup> Decreto 445 de 2017, artículo 2.5.6.3. Cartera de imposible recaudo.

Resolución 533 de 2015 CGN – Marco Normativo para Entidades de gobierno. Versión 2015. 2.5. Baja en cuentas  
Resolución 193 de 2016 CGN - Procedimiento de evaluación del Control Interno Contable. 3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable - 3.2.15 Depuración contable permanente y sostenible.

<sup>81</sup> No se efectuaron sesiones del Comité de cartera, durante 2021 y 2022.

<sup>82</sup> Manual de Políticas Contables MADS - 5.2 POLITICAS CONTABLES PARA CUENTAS POR COBRAR - 5.2.8 Baja en cuentas

Prescripción<sup>83</sup>, No obstante, no se ha calculado ni registrado su “Deterioro”, o realizado la reclasificación a “Difícil recaudo” por condiciones de antigüedad y morosidad<sup>84</sup>, según el siguiente detalle:

**Cuadro No. 21**  
**CARTERA CON RIESGO DE PRESCRIPCIÓN**

AÑO INCAPACIDAD	CÉDULA FUNCIONARIO	EPS	VALOR PENDIENTE DE COBRO \$
2016	60,263,372	22. POSITIVA	590,980
2016	33,367,563	10. CAFESALUD	1,512,985
2016	33,376,130	10. CAFESALUD	580,165
2016	33,367,563	10. CAFESALUD	1,747,011.00
2016	51,838,869	22. POSITIVA	692,570
2016	33,367,563	10. CAFESALUD	1,747,011
2016	33,367,563	10. CAFESALUD	582,337
2016	79,489,024	10. CAFESALUD	145,482
2017	10,269,766	03. SURA	1,249,519
2017	32,759,537	22. POSITIVA	2,420,611
2017	79,502,309	10. CAFESALUD	446,603
2017	16,589,868	09. COOMEVA	206,942
2017	80,202,696	09. COOMEVA	1,273,798
2017	35,378,765	04. COMPENSAR	39,005
2017	16,589,868	09. COOMEVA	441,822
2017	16,589,868	09. COOMEVA	883,644
2017	51,838,869	18. MEDIMAS	152,101
2017	80,202,696	09. COOMEVA	906,520
2017	80,202,696	09. COOMEVA	1,541,083
2017	80,202,696	09. COOMEVA	1,178,475
2017	80,202,696	09. COOMEVA	2,719,559
2018	79,425,617	22. POSITIVA	1,420,460
2018	80,202,696	09. COOMEVA	2,402,277
2018	79,582,091	03. SURA	556,138
2018	80,202,696	09. COOMEVA	1,019,835
2018	80,202,696	09. COOMEVA	2,227,556
2018	51,838,869	18. MEDIMAS	79,921
2018	80,202,696	09. COOMEVA	928,845
2018	80,202,696	09. COOMEVA	1,087,823
2018	33,376,130	04. COMPENSAR	1,915,873

<sup>83</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 28.

<sup>84</sup> CGN - Plan de cuentas V. 2015.16 - Cuenta 1285 CUENTAS POR COBRAR DE DIFÍCIL RECAUDO.

AÑO INCAPACIDAD	CÉDULA FUNCIONARIO	EPS	VALOR PENDIENTE DE COBRO \$
2018	33,376,130	04. COMPENSAR	2,104,263
2018	63,459,707	22. POSITIVA	3,187,078
2018	66,926,608	09. COOMEVA	224,049
2018	51,590,985	04. COMPENSAR	1,051,316
<b>SUMA</b>			<b>39,263,657</b>

Fuente: MADS - Base de datos control Incapacidades

Igualmente, de los años 2020 y 2021, la EPS Coomeva tiene a cargo \$22.063.796; no obstante, no se evidencia la reclasificación contable a "Difícil recaudo", pese a que se cumplen las condiciones establecidas en la normativa aplicable, dado el proceso de liquidación de esta EPS.

Esta situación afecta de una parte, la razonabilidad de la información financiera del MADS<sup>85</sup>, subestimando en \$61.327.453, la cuenta 13.86 Deterioro de Cuentas por cobrar, y de otra, evidencia inadecuada clasificación de la cartera.

**Cuadro No. 23**  
**TABLA INCAPACIDADES A CARGO DE EPS COOMEVA 2020 Y 2021**

AÑO INCAPACIDAD	CÉDULA FUNCIONARIO	DETALLE	VALOR PENDIENTE DE COBRO \$
2020	16,589,868	LICENCIA DE ENFERMEDAD	1,819,518
2020	16,589,868	LICENCIA DE ENFERMEDAD	1,576,915
2020	16,589,868	LICENCIA DE ENFERMEDAD	2,062,120
2020	16,589,868	LICENCIA DE ENFERMEDAD	1,698,216
2020	16,589,868	LICENCIA DE ENFERMEDAD	1,698,216
2021	49,715,397	LICENCIA DE MATERNIDAD	4,953,304
2021	49,715,397	LICENCIA DE MATERNIDAD	4,953,304
2021	49,715,397	LICENCIA DE MATERNIDAD	3,302,203
<b>SUMA</b>			<b>22,063,796</b>

Fuente: MADS - Base de datos control Incapacidades

3) No se dio cumplimiento en forma oportuna al instructivo de cierre, en cuanto a elaboración de conciliaciones y ajustes para el cierre contable de 2022, considerando que el Acta de conciliación se realizó el 08 de febrero de 2023, indicando diferencias en valores absolutos por \$1.702.595, entre los datos de la Oficina de Talento Humano y los registros contables en la cuenta, los cuales se encuentran pendientes de aclaración

<sup>85</sup> El MADS radicó reclamación por acreencias por \$69.969.409.



## Causa

Las anteriores inconsistencias obedecen a debilidades en la aplicación de acciones de control interno contable, incumplimiento del marco normativo vigente, no verificación de los criterios de clasificación de los hechos económicos, falla en las revisiones periódicas a los parámetros de estimaciones, entre otros.

## Efecto

Sobrestimaciones y subestimaciones en Cuentas por cobrar, inadecuada clasificación de montos, afectación de la confiabilidad de la información, que conllevan a la No razonabilidad de la información financiera presentada al cierre de 2022.

Hallazgo administrativo.

## Respuesta de la entidad

El Ministerio dio respuesta mediante comunicación SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023:

*“El Grupo de Contabilidad ha venido trabajando en mantener conciliada las cuentas por cobrar registradas en los estados financieros teniendo en cuenta el marco normativo establecido por la CGN en la Resolución 533 de 2015 y las políticas contables establecidas en el Manual de políticas contables del Ministerio, actividad que nos permite seguir depurando la información de cuentas por cobrar.*

*Esta es una actividad permanente que seguiremos realizando para lo cual utilizaremos de una manera más eficiente los diferentes comités de cartera y sostenibilidad contable para fortalecer el seguimiento y ajustes necesarios requeridos en esta depuración.”*

## Análisis de la respuesta

Aun cuando el MADS menciona la voluntad de adelantar las acciones tendientes a fortalecer el seguimiento y realizar los ajustes necesarios para la depuración de las Cuentas por cobrar, no aporta documentación soporte que controvierta lo señalado por este Ente de control.

La CGR llama la atención sobre el hecho de que en los Estados Financieros se revela la gestión financiera y operativa de la entidad, y en este caso, ponen en evidencia el riesgo de pérdida de los derechos de cobro por prescripción, así como

la falta de rigurosidad en el cumplimiento normativo de control y registro contable, que adicional, afectan la confiabilidad de la información financiera presentada.

Por lo anterior se mantiene la observación como hallazgo administrativo.

## HALLAZGO No. 19 Control a Propiedad, planta y equipos

Resumen:

En reportes del aplicativo de Almacén, figuran en la categoría de “nuevos”, bienes que se compraron en vigencias anteriores (2017 a 2021) por \$3,009,902,098.

Se encuentra pendiente el cálculo y registro de la depreciación de bienes y la amortización de intangibles, de elementos adquiridos en 2021 y 2022 por \$1,360,382,591.

Se presenta error en la clasificación de un software por \$1.289.894.000.

### Crterios

- Manual de Políticas contables del MADS - M-A-GFI-01 Versión 3

5.3 Políticas contables para Propiedades, planta y equipo

5.3.5 Medición posterior

*“Depreciación: Serán objeto de depreciación los bienes muebles e inmuebles en servicio clasificados dentro del grupo 16 Propiedades, planta y equipo que se encuentren disponibles para ser utilizados en la forma prevista por el Ministerio*

*Valor depreciable*

*Para determinar la depreciación de los activos, el Ministerio aplicará uniformemente en todos los periodos el método de depreciación lineal también conocido como método de línea recta, a menos que se produzca un cambio en el patrón esperado de consumo de los beneficios económicos futuros o del potencial de servicio incorporados en el activo.*

*Inicio de la depreciación*

*La depreciación de la propiedad, planta y equipo iniciará cuando el activo esté disponible para su uso, esto es, cuando se encuentre en la ubicación y en las condiciones necesarias para operar de la forma prevista por la administración del Ministerio. El cargo por depreciación de un periodo se reconocerá como gasto en el resultado de este.*

- *El cargo por depreciación se reconocerá como un gasto del periodo.*
- *El Ministerio utilizará el método de depreciación línea recta para todos sus activos.*
- *La depreciación se determinará sobre el valor del activo y se distribuirá sistemáticamente a lo largo de su vida útil.*

- La depreciación de un activo se suspende cuando se genera la baja del mismo y no cuando se suspende el uso del activo.

- 5.4 Políticas de operación para Propiedades, planta y equipo

*En esta sección se definen los lineamientos de operación que faciliten el proceso de registro, actualización, custodia, disposición, revelación para asegurar el adecuado flujo de información hacia el proceso contable y precisa los funcionarios con roles y responsabilidades de la gestión de los recursos físicos, que les corresponde dar estricto cumplimiento a cada una de las políticas, con el fin de garantizar el adecuado manejo administrativo y representación de las propiedades, planta y equipo.*

*Responsables:*

*Reconocimiento: Consiste en el registro sistemático de los bienes en el software de inventarios de almacén y está a cargo de la Subdirección Administrativa, a través del grupo de Servicios Administrativos.*

*Revelación: En conjunto el Grupo de Servicios Administrativos y el Grupo de Contabilidad, determinarán los aspectos de carácter cualitativo que permita revelar en las notas a los Estados Financieros los requerimientos definidos con el numeral de "Revelaciones" de la norma de propiedades, planta y equipo, del marco normativo para entidades de gobierno;*

*Conciliación: Serán responsables de la conciliación los Grupos de Servicios Administrativos y de Contabilidad, del MINAMBIENTE, de los saldos contenidos en el software de inventarios de almacén y lo reconocido en las propiedades, planta y equipo de los estados financieros.*

- 5.5 Política contable para activos intangibles

*De conformidad con lo anterior, para el Ministerio, serán activos intangibles, las aplicaciones informáticas de su propiedad, es decir aquellos que se caracterizan por la posesión del derecho de autor sobre el activo, y el cual le permite autorizar o prohibir su utilización a un tercero por cualquier medio. Así mismo, las licencias las cuales se derivan de contratos donde el licenciante, (autor del desarrollo del programa informático o titular de los derechos intelectuales del mismo) le otorga al licenciatarío un derecho de uso sobre el activo bajo unos términos y condiciones establecidos en las cláusulas del contrato*

### 5.5.3 Reconocimiento

*c. Se reconoce como activos intangibles aquellos cuyo costo de adquisición supere los 3.5 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes, de lo contrario afectarán el resultado del período.*

(...)

#### 5.5.5.1 Amortización

*La amortización iniciará cuando el activo esté disponible para su utilización, es decir, cuando se encuentre en la ubicación y condiciones necesarias para que pueda operar de la forma prevista por el Ministerio.*

*La amortización de un activo intangible cesará cuando se produzca la baja en cuentas o cuando el valor residual del activo supere su valor en libros.*

*En el Ministerio el valor residual de los intangibles es nulo, puesto que no existirá compromiso para venderlo a un tercero y considera que al final de su vida útil no habrá un mercado activo para su disposición.*

*La amortización no cesará cuando el activo esté sin utilizar.*

*El cargo por amortización se reconocerá como gasto del periodo, salvo que deba incluirse en el valor en libros de otros activos.*

*En el Ministerio, dada las características de los intangibles, serán de vida útil finita por cuanto es posible establecer el tiempo durante el cual se obtendrá su potencial de servicios, razón por la cual siempre se calculará su amortización.*

*Los activos intangibles se amortizarán por el método de línea recta y su vida útil será la determinada por el contrato de la licencia, en el caso del software licenciado, y para aquellos softwares de propiedad, será definida por el Grupo de Sistemas.”*

- Según Notas a los Estados Financieros, (pág 13), la política MADS menciona:

*La entidad utiliza sistemas complementarios de información que sirven de auxiliares contables. El Grupo de Talento Humano utiliza el aplicativo HOMINIS que provee la información de las nóminas, prestaciones sociales y prestaciones consolidadas. El Almacén utiliza el aplicativo SIFAME para registrar los bienes muebles e inmuebles con sus respectivas depreciaciones. Para las contingencias, provisiones u obligaciones derivadas de los procesos judiciales se utiliza el aplicativo del Sistema Único de información Litigiosa del Estado E-KOGUI, que permite a la Oficina Asesora Jurídica brindar al Grupo de Contabilidad el estado y las cifras de los procesos judiciales del Minambiente. En todos los casos, la información se carga al SIIF Nación, mediante comprobantes manuales.*

- Banco de la República – Serie histórica Salarios  
<https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/salarios>

Salario mínimo en 2020= 877.803    2021 = \$908.526    2022= 1.000.000

- Resolución 620 de 2015 CGN y sus modificaciones. Catálogo general de cuentas.

*“Cuenta 1.6.37 Propiedades, planta y equipos no explotados: Representa el valor de los bienes muebles e inmuebles que por características o circunstancias especiales, no son objeto de uso o explotación en desarrollo de sus actividades.*

*Cuenta 1.9.70 Activos intangibles: Representa el valor de recursos identificables, de carácter no monetario y sin apariencia física, sobre los cuales la entidad tiene el control, espera obtener beneficios económicos futuros o potencial de servicio y puede realizar mediciones fiables.”*

## Hechos

En revisión a los documentos que soportan el registro contable de transacciones de bienes propiedad del MADS, tales como el boletín mensual, conciliación entre Almacén y Contabilidad, salidas de almacén, y análisis de los reportes del aplicativo SIFAME, se detectaron las siguientes debilidades:

1) Se compran licencias en donde la condición indica que estarán vigentes por 2 años, no obstante, se registra como VIDA ÚTIL solamente 12 meses, ejemplo las identificadas con placa de inventario números A44474, A44475, A44476, A44477, A44528.

Aunque fueron adquiridas desde 2019 y 2020, a 2022 ya están totalmente depreciadas, pero se afectó el gasto de una sola vigencia, el cual se pudo diferir en dos vigencias, según las condiciones de compra.

Lo anterior evidencia incumplimiento de la política contable del MADS para amortización de intangibles, numeral 5.5.5.1 del Manual de Políticas Contables<sup>86</sup>.

2) No es consistente la información del aplicativo de administración de los bienes de la entidad, frente a la ubicación real de los bienes, y por tanto el registro de la persona responsable de los mismos, comprados en vigencias anteriores a 2022 con cargo a los gastos, pero que figuran en el Almacén en la categoría de “nuevos”.

Situación que afecta la confiabilidad de la información de los datos.

---

<sup>86</sup> Los activos intangibles se amortizarán por el método de línea recta y su vida útil será la determinada por el contrato de la licencia, en el caso del software licenciado...

Ejemplo, bienes con placa de inventario números A46074, A46075, A44466, A44497.

3) Figuran ubicados en Almacén, en la categoría de “nuevos”, bienes que se compraron en vigencias anteriores, lo cual permite inferir una inversión en adquisiciones No necesarias, toda vez que no han prestado servicio alguno a la entidad, evidenciando inadecuada gestión de los recursos financieros, de una parte, si se trata de licencias con vencimiento para su uso, existe riesgo de pérdida de recursos, y si se trata de bienes para uso, existe el riesgo de deterioro; en ambos casos hay pérdida de oportunidad para el uso de los bienes adquiridos, por \$3.009.902.098, según el siguiente detalle:

**Cuadro No. 24**  
**BIENES COMPRADOS EN VIGENCIAS ANTERIORES**

AÑO DE COMPRA	VALOR \$	NÚMEROS DE PLACAS DE INVENTARIO
2017	14,021,951.00	A44188 , A44186, A44187, A44185, A43879, A44026, A44027, A44028 y A44025
2019	4,015,759.00	A44466, A44497
2020	1,348,211,358.00	A45347, A45346, A45345, A45349, A44528, A45348
2021	1,643,653,030.00	A46047 A46018 A46006A46017 A46019A46007 A46016 A46010 A46009A46008 A46012A46011 A46014 A46013 A46005 A45994A45993 A45991A45995 A45992 A45988 A45990 A45989A45996 A45997A46000 A45999 A45998 A46002 A46001A46004 A46003A46046 A45986 A45987 A46045A46038 A46041A46036 A46040 A46044 A46043A46039 A46035A46042 A46037 A46020 A46026A46031 A46025A46029 A46034 A46024 A46023A46032 A46033A46022 A46021 A46030 A46028A46027 A45571A45586 A45416 A45378 A45412A45376 A45409 A45382 A45388 A45397 A45408 A45405 A45399 A45400 A45511 A45554 A45441 A45440 A45513 A45420 A45431 A45427 A45422 A45491 A45549 A45450 A45506 A45522 A45451 A45489 A45543 A45478 A45477 A45446 A45444 A45540 A45530 A45445 A45525 A45494 A45476 A45495 A45557 A45515 A45561 A45558 A45498 A45353 A45572 A45574 A45577 A45575 A45576 A45578 A45579 A45581 A45580 A46049 A46048 A46070 A46071 A46060 A46057 A46061 A46056 A46058 A46059 A46055 A46051 A46068 A46062 A45600 A45601 A45591 A45592 A45593 A46065 A46066 A45596 A45595 A45594 A45587 A46067 A45598 A45597 A45588 A45599 A45590 A45589 A46052 A46064 A46053 A46054 A46050 A46063 A46069
<b>SUMA</b>	<b>3,009,902,098.00</b>	

Fuente: Elaborado por equipo Auditor con base en análisis de reporte SIFAME –MADS a diciembre de 2022.

Como resultado de la toma de inventario físico realizado a finales de 2022, se identificaron elementos asignados al personal, en donde se encuentra pendiente el registro en el aplicativo del traslado a responsabilidad de cada usuario; estos elementos no se relacionan en la presente observación, teniendo en cuenta que, en lo corrido del 2023, se adelanta la actualización de la novedad en el sistema.

4) Al cierre de diciembre de 2022, no se realizó el cálculo y registro de depreciación de bienes adquiridos en 2021 y 2022, afectando la razonabilidad de los Estados Financieros al cierre de 2022, por subestimación en las cuentas de Depreciación de Propiedad, planta y equipos, Amortización de activos intangibles, con su reflejo en Gastos por depreciación y amortización, por aproximadamente \$1.360.382.591, así:

**Cuadro No. 24**  
**DEPRECIACIÓN DE BIENES ADQUIRIDOS EN 2021 Y 2022**

DESCRIPCIÓN	CUENTAS CONTABLES SUBESTIMADAS	GASTO POR DEPRECIACIÓN O AMORTIZACIÓN NO CALCULADA, NO REGISTRADA EN \$	PLACAS DE INVENTARIO
Equipos de cómputo (grupo 224)	1685 / 5360	1,411,242.00	A46079 A46080 A46083 A46082 A46085 A46086
Licencias (grupo 225)	1975 / 5366	1,294,779,495.00	A46071 A46060 A46057 A46061 A46058 A46059 A46055 A46051 A46068 A46062 A45600 A45601 A45591 A45592 A46065 A46066 A45596 A45595 A45594 A45587 A46067 A45598 A45597 A45588 A45599 A45590 A45589 A46052 A46064 A46053 A46054 A46050 A46063 A46069 A44528 A45348 A46072 A46073 A46089
Otros equipos (grupos 207 y 208)	1685 / 5360	64,191,854.00	A46047 A46018 A46006 A46017 A46019 A46007 A46016 A46009 A46008 A46015 A46012 A46011 A46014 A46013 A46005 A45994 A45993 A45995 A45992 A45988 A45990 A45989 A45996 A45997 A46000 A45999 A45998 A46002 A46001 A46004 A46003 A46046 A45986 A45987 A46045 A46038 A46041

			A46036 A46040 A46044 A46043 A46039 A46035 A46042 A46037 A46020 A46026 A46031 A46025 A46029 A46034 A46024 A46023 A46032 A46033 A46022 A46021 A46030 A46028 A46027 A46094
<b>TOTALES</b>		1,360,382,591.00	

Fuente: Elaborado por equipo Auditor con base en análisis de reporte SIFAME –MADS a diciembre de 2022.

El cálculo se realizó, considerando el valor de compra, fecha de compra y vida útil asignada a cada bien<sup>87</sup>.

Como causa de esta deficiencia, el MADS indica que el aplicativo se encuentra parametrizado para calcular depreciación desde el momento en que se asigna el bien a un responsable (diferente de Almacén), por tanto, mientras el elemento se encuentra en calidad de “nuevo” en la bodega, no se inicia dicho procedimiento.

Es de anotar, que, durante el 2022, el aplicativo no contó con contrato de mantenimiento; en reuniones del Comité de bienes, del 23 de junio y 26 de octubre de 2022, según Actas 25 y 26, se expuso por parte de Almacén las dificultades del aplicativo.

5) Dentro del grupo de *Licencias* del cuadro anterior, se encuentra la compra de elementos, que por su costo de adquisición menor a 3.5 smlmv (\$3.500.000 para 2022), debieron afectar directamente el Gasto, evidenciando incumplimiento a la política contable para intangibles:

**Cuadro No. 25**  
**LICENCIAS**

CONCEPTO	VALOR COMPRA	PLACA DE INVENTARIO
Licencia Microsoft Office 365 (paquete por 2500 licencias)	\$337,297,549.81 (\$134.919 c/u)	A46072
Licencia Microsoft Exchange Online (paquete por 500 licencias)	\$72,721,969.81 (\$145.443 c/u)	A46073

Fuente: MADS - Reporte inventarios a diciembre de 2022, elaboración equipo Auditor.

<sup>87</sup> Tomado de los datos del archivo "Invent-1.CVS, suministrado por el MADS mediante comunicación SG 40002023E2005648 del 02/03/2023, en respuesta a solicitud AG8-4 Reportes de cierre mensual de inventarios a diciembre de 2022.

6) Se encuentra clasificado como “Bienes en bodega”, el elemento *Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea* (Vital) por \$1.289.894.000, con placa de inventario A46078, que realmente se encuentra en servicio<sup>88</sup>, lo cual afecta la presentación de los Estados Financieros por error en la clasificación entre las cuentas 1970 de Activos intangibles (deber ser) y 1637 Equipos no explotados (registro al cierre 2022).

De otra parte, no se ha registrado el traslado o asignación de este elemento bajo la responsabilidad de la oficina de TIC’s o a quien corresponda, en cumplimiento de lo solicitado en reunión del Comité de Bienes efectuada el 23 de junio de 2022, según registro de Acta No.25. Este bien fue recibido en comodato de ANLA, mediante Resolución 02115 del 24 noviembre de 2021 ANLA.

### Causa

Las anteriores inconsistencias obedecen a debilidades en la aplicación de acciones de control interno contable en cuanto a cumplimiento del marco normativo vigente, de verificar los criterios de clasificación de los hechos económicos, revisiones periódicas a los parámetros de estimaciones, registro oportuno de traslados de bienes en el aplicativo de administración de bienes.

### Efecto

Sobrestimaciones y subestimaciones en cuentas de Propiedad, planta y equipos, inadecuada clasificación de montos, afectación de la confiabilidad de la información, que conllevan a la No razonabilidad de la información financiera presentada al cierre de 2022, así:

- Subestimación de la cuenta 1.6.85 Depreciación de Propiedad, planta y equipo por \$65.603.096, con su contrapartida en la cuenta de 5.3.60 Gastos por depreciación, y la consecuente sobrestimación de la Propiedad, planta y equipos en bodega 1.6.35
- Subestimación de la cuenta 1.9.75.07 Amortización de activos intangibles por \$1.294.779.495, con su contrapartida en la cuenta 5.3.66 Gastos por amortización de intangibles, y la consecuente sobrestimación de Activos intangibles – Licencias, código 1.9.75

---

<sup>88</sup> [https://www.anla.gov.co/01\\_anla/vital-ventanilla-integral-de-tramites-ambientales-en-linea](https://www.anla.gov.co/01_anla/vital-ventanilla-integral-de-tramites-ambientales-en-linea): VITAL es el instrumento a través del cual las autoridades ambientales del país automatizan los trámites administrativos de carácter ambiental que se constituyen como requisito previo a la ejecución de proyecto, obras o actividades, bajo los principios de eficiencia, transparencia y eficacia de la gestión pública.

- Sobrestimación de la cuenta 1.9.70 Activos intangibles – Licencias por \$410.019.519,62 y subestimación de la cuenta 5.1.11.59 Gastos generales – Licencias.
- Inadecuada clasificación de software por \$1.289.894.000 entre la cuenta 1.6.37 Propiedad, planta y equipo no explotado (registro al cierre de 2022) y la cuenta 1.9.70.08 Activos intangibles – software (deber ser).

Hallazgo administrativo.

### **Respuesta de la entidad**

El Ministerio dio respuesta mediante comunicación SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023:

*“El Ministerio tiene soportes que permiten hacer los registros, de los bienes de propiedad planta y equipo existentes en el Almacén, documentos que forman parte probatoria de los diferentes movimientos elaborados en el Almacén de la entidad información que nos permite mantener una conciliación mensual de los bienes adquiridos y en servicio.*

*Toda esta información se tiene controlada de manera individual en el aplicativo SIFAME- por parte del Almacén de la entidad, donde se incluye el proceso de depreciación de bienes individualmente como lo exigen las normas y políticas contables establecidas por la CGN, señalamos que el proceso de depreciación se hace permanentemente de manera mensualizada y nunca hemos dejado de hacer y registrar este proceso.*

*Para fortalecer y optimizar esta información la entidad suscribió un contrato de actualización del programa de bienes del almacén, con el fin de poder obtener una mejor información que permita hacer control y seguimiento a los bienes y sus depreciaciones.*

*(...)”*

### **Análisis de la respuesta**

En cuanto a la manifestación que hace el MADS de contar con los soportes que permiten hacer los registros de los bienes y mantener la conciliación mensual, la CGR aclara que precisamente fue con base en el análisis de la información suministrada por el Ministerio, que se emitieron las diferentes observaciones.

Respecto del proceso de depreciación y registro, el MADS indica que éste se hace de manera mensual y se controla de manera individual en el aplicativo SIFAME, no obstante, no aporta evidencia que soporte este hecho para los bienes objeto de

observación, cuya deficiencia se encontró en la revisión individual de los elementos mediante consulta a reportes generados por el mismo aplicativo, y efectuando los cálculos acordes a la política contable del Ministerio.

Por lo anterior, se reiteran las debilidades relacionadas con el incumplimiento del marco normativo contable aplicable, con la consecuente afectación de la razonabilidad de la información financiera.

Referente a la suscripción de un contrato para actualizar el programa de bienes, el MADS no aportó soportes.

De otra parte, es de resaltar la ausencia de pronunciamiento del MADS, frente al inadecuado uso, control y riesgo de pérdida y deterioro de los recursos públicos, representados en bienes físicos, adquiridos y puestos a su disposición por aproximadamente \$3.009.902.098, de que trata el numeral 3) del hallazgo, reflejados en los datos y soportes de los Estados Financieros, los cuales revelan la gestión financiera y operativa de la entidad.

Igualmente, no hay manifestación relacionada con los numerales 2) y 6) del hallazgo, referida a las debilidades en el control de la asignación de bienes a personal y dependencias, de tal forma que se tenga identificada la ubicación de los elementos, así como los responsables de su uso, reiterando con ello, el incumplimiento normativo tanto de procedimientos internos como de acciones de control interno.

Se confirma como hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO No.20 [D15] Ejecución y soportes Convenio 803 de 2022**

Resumen:

Para el Convenio 803 de 2022, se identificó la falta de los entregables y productos relacionados con los documentos que dan cuenta del cumplimiento de la entregable B de la minuta; para el tercer pago no hay evidencia de los informes y las facturas por concepto de hospedaje de los encuentros locales de Caquetá y Putumayo - Puerto Limón, se soportan en una idéntica factura replicada para la justificación del pago de los 2 desembolsos.

## Criterios

- Ley 1474 de 2011<sup>89</sup>

*Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda."*

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

*La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

- Ley 80 de 1993<sup>90</sup>

*ARTÍCULO 26. Del Principio de Responsabilidad: En virtud de este principio:*

- 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*
- 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*
- 3. Las entidades y los servidores públicos responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.*

- Ley 87 de 1993<sup>91</sup>

*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,*

<sup>89</sup> Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."

<sup>90</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

<sup>91</sup> "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

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

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

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

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
  - b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
  - c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
  - d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
  - e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
  - f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
  - g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
  - h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.
- Manual de Supervisión e Interventoría código M-A-CTR-02 Versiones 2 y 3 del MADS

1. "Supervisión e Interventoría: La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. (...)

2. Objetivos de la supervisión e Interventoría: (...) Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual del contrato vigilado para verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como

consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado.

Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben ser publicados en el SECOP. “

(...)

7. Funciones de los Supervisores:

(...)

a. Funciones de contenido Administrativo:

e. Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta ejecución del contrato o convenio.

(...)

f. Revisar que el expediente electrónico o físico del contrato esté completo, sea actualizado constantemente y cumpla con la normativa aplicable.”

- Ley 1952 de 2019<sup>92</sup>

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.

“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.

---

<sup>92</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

## Hechos

Dentro de la verificación del Contrato 803 de 2022, con objeto *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para dar cumplimiento a los compromisos étnicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018 -2022) asociados a la restauración, conservación y gestión de los bosques en la Amazonia Colombiana junto con la ORGANIZACIÓN DE LOS PUEBLOS DE LA AMAZONIA COLOMBIANA - OPIAC”*, por un monto de \$2.045.300.000, se identificaron debilidades en el cumplimiento de las obligaciones contractuales referenciados a continuación:

1. No se evidencian documentos que soporten el cumplimiento de la obligación contenida en la Minuta para el entregable: *“B. COMPROMISOS ESPECIALES DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA -OPIAC:1.”*
2. Para los desembolsos 2 y 3 correspondientes a las facturas por concepto de hospedaje de los encuentros locales de Caquetá y Putumayo - Puerto Limón, se soportan en una idéntica factura replicada para la justificación del pago de los 2 desembolsos.

## Causa

Debilidades en la supervisión y la revisión de los documentos consolidados para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y que justifican su pago.

## Efecto

Riesgos de pagos a lo no debido, no justificado dentro del proceso contractual.  
Incumplimiento de los objetivos contractuales propuestos.

Considerando que, en la evaluación de este contrato, se aplicó el instrumento *“Procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales - (PE-PVCA) de la CGR, con el ánimo de valorar el aporte a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, mencionados a continuación:*

*“E45- Conformar un equipo interinstitucional liderado por el MADS y los pueblos indígenas para revisar el marco jurídico de la ley 2º de 1959 y presentar recomendaciones sobre este tema para la Amazonía.*

*B6- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible concertará con las autoridades indígenas Amazónicas, el diseño, formulación e implementación de estrategias de conservación, restauración, mitigación y adaptación ambiental en la Amazonia, para el*

desarrollo de un portafolio de proyectos de conservación ambiental, articulado con los planes de vida.

*E67- Fortalecer las iniciativas locales de aprovechamiento forestal de los recursos naturales (uso de la biodiversidad) de manera sostenible por los pueblos indígenas en los territorios indígenas.*<sup>93</sup>

Se determinó que existe el riesgo de incumplir con el propósito del Convenio, y con ello la pérdida de oportunidad de contribuir al cumplimiento “Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y ROM” y la necesidad de ejecutar proyectos de restauración, conservación y gestión de los bosques en la Amazonia Colombiana.

Se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad**

La entidad dio respuesta mediante comunicación con radicado No. SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023, remitida a través de correo electrónico el 20 de abril de 2023 en el cual cita que:

*“Para el caso del Convenio 803 de 2022, el grupo de contratos se permite informar que la supervisión de este convenio es responsabilidad de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la cual en sus funciones como Supervisor debe revisar cada una de las evidencias presentadas por la OPIAC en este caso, para posteriormente aprobar el desembolso de los pagos pactados en la minuta del contrato. En este orden de ideas todos los documentos presentados ante la CGR, fueron los aportados desde la Dirección de Bosques como las evidencias presentadas en su momento por la ORGANIZACIÓN DE LOS PUEBLOS DE LA AMAZONIA COLOMBIANA en cumplimiento de sus obligaciones, solicitamos extender estas observaciones al Supervisor del Convenio para que sean ellos los que logren subsanar y aportar las explicaciones o en caso tal los documentos faltantes que se solicitan en esta observación.”*

La entidad dio alcance a la respuesta del radicado 2023EE0054110 mediante comunicación con radicado No. SG - 21002023E3005408 del 25 de abril de 2023, remitida a través de correo electrónico el 25 de abril de 2023 en la cual señala:

*“En cuento a los documentos e informes que la observación específica, en el Drive de seguimiento que se tiene en la DBBSE se ostentan los soportes relacionados con los diferentes entregables, en consecuencia, no queda claro a que se refiere la observación.*

*A continuación, se relacionan los entregable y soportes: (...)” Sic.*

<sup>93</sup> Compromisos Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022

*“(…) En cuanto a la segunda indagación debe indicarse que una vez revisados los documentos que soportan la erogación por valor de \$102.000.000, el Ministerio de Ambiente adjunta el siguiente cuadro en donde se evidencia que mediante los compromisos de egreso 46, 47, 48, 49 y 60 se cumplió con los encuentros locales programados para los departamentos de Guainía, Caquetá y Putumayo. (…)”*

*(…) Con respecto a los desembolsos 2 y 3 correspondientes a las facturas por concepto de hospedaje de los encuentros locales de Caquetá y Putumayo – Puerto Limón, se está haciendo la debida diligencia para determinar la razón de la inconsistencia y determinar la base para la debida corrección.”*

### **Análisis de la respuesta**

Ante los argumentos expuesto por el MADS el cual señala: *“(…) solicitamos extender estas observaciones al Supervisor del Convenio para que sean ellos los que logren subsanar y aportar las explicaciones o en caso tal los documentos faltantes que se solicitan en esta observación.”*

Para la CGR, el argumento anterior no es de recibo, en el entendido que las respuestas presentadas por el MADS, deben obedecer a planteamientos institucionales, lo que denota falta de articulación entre las dependencias responsables y debilidades en el control interno para garantizar que las respuestas se entreguen oportunamente y acorde a las observaciones comunicadas.

Frente al primer señalamiento de la CGR, una vez revisada el alcance a la respuesta, la entidad manifiesta que toda la información se encuentra cargada en la carpeta OneDrive y no adjuntan los documentos soporte tales como: La designación de los dos delegados para conformar el comité técnico, asistencias a las reuniones de comité técnico del convenio, los procesos de participación, concertación y solución de conflictos.

Adicionalmente, lo expuesto por este Ente de control hace referencia a los documentos requeridos para el trámite de perfeccionamiento del convenio, el MADS en su respuesta solo se pronuncia sobre los informes de ejecución, por tal razón, no existen elementos que desvirtúen el hecho presentado.

Frente al segundo y tercer señalamiento de la CGR, se acepta la respuesta de la entidad por lo tanto se retiran de los hechos.

Frente al cuarto señalamiento de la CGR, relacionado con desembolsos 2 y 3 correspondientes a las facturas por concepto de hospedaje de los encuentros locales, el MADS señala que *“se está haciendo la debida diligencia para determinar la razón de la inconsistencia y determinar la base para la debida corrección.”* Al no desvirtuar

lo planteado por este Ente de control, la misma se mantiene en los términos que fue comunicado.

Por lo anterior, se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## HALLAZGO No. 21 [D16] Ejecución y soportes Convenio 808 de 2022

### Resumen:

Se identificaron debilidades en el cumplimiento de las obligaciones, inexistencia del certificado de recibo a satisfacción por parte del supervisor, por lo cual, a marzo 2023, ocho (8) meses después de finalizado el plazo de ejecución, no se tiene certeza del cabal cumplimiento del objeto contractual.

### Crterios

- Ley 1474 de 2011<sup>94</sup>

*Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda."*

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

*La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

- Ley 80 de 1993<sup>95</sup>

*ARTÍCULO 26. Del Principio de Responsabilidad: En virtud de este principio:*

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

<sup>94</sup> Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."

<sup>95</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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

2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.
3. Las entidades y los servidores públicos responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

- Ley 87 de 1993<sup>96</sup>

*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;*

<sup>96</sup> "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
  - d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
  - e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
  - f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
  - g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
  - h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.
- Manual de Supervisión e Interventoría código M-A-CTR-02 Versiones 2 y 3 del MADS

1. "Supervisión e Interventoría: La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. (...)

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

*Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben ser publicados en el SECOP. "*

(...)

7. *Funciones de los Supervisores:*

(...)

a. *Funciones de contenido Administrativo:*

e. *Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta ejecución del contrato o convenio.*

(...)

f. *Revisar que el expediente electrónico o físico del contrato esté completo, sea actualizado constantemente y cumpla con la normativa aplicable."*

- Ley 1952 de 2019<sup>97</sup>

*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.*

---

<sup>97</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*“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.*

## **Hechos**

Dentro de la verificación del Contrato 808 de 2022, con objeto “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación de incentivos económicos para promover y desarrollar acciones de restauración y conservación de ecosistemas estratégicos marino-costeros y terrestres en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.”, por un monto de \$ 1.477.402.430, se identificaron debilidades en el cumplimiento de las obligaciones contractuales referenciadas a continuación:

1. No se observó el certificado de satisfacción del supervisor ni el informe del producto entregado por el contratista, para el único desembolso realizado.
2. A la fecha pese a realizarse el único desembolso no se evidenció la entrega de los productos una vez finalizado el plazo de ejecución del convenio. Según radicado MADS 22002022E2005205 del 08 de agosto de 2022 da cuenta en el informe de avance una ejecución del 94% para la Estrategia 1 - restauración de ecosistemas marinos y de un 90% de avance de material de siembra para la meta Estrategia 3 - producción de plantas en viveros.
- 3.

## **Causa**

Debilidades en la supervisión y la revisión de los documentos consolidados para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y que justifican su pago.

## **Efecto**

Riesgos de pagos a lo no debido, no justificado dentro del proceso contractual.  
Incumplimiento de los objetivos contractuales propuestos.  
Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante comunicación con radicado No. SG - 40002023E2011039 del 19 de abril de 2023, remitida a través de correo electrónico el 20 de abril de 2023 en el cual cita que:

*“Para el caso del Convenio 808 de 2022, el grupo de contratos se permite informar que la supervisión de este convenio es responsabilidad de la Dirección de Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos, la cual en sus funciones como Supervisor debe revisar cada una de las evidencias presentadas por las partes que conforman el convenio, para posteriormente aprobar el desembolso de los pagos pactados en la minuta del contrato. En este orden de ideas todos los documentos presentados ante la CGR, fueron los aportados desde la Dirección de Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos como las evidencias presentadas en cumplimiento de las obligaciones pactadas en los estudios previos y minuta del convenio, solicitamos extender estas observaciones a la Supervisión para que sean ellos los que logren subsanar y aportar las explicaciones o en caso tal los documentos faltantes que se solicitan en esta observación.”*

La entidad dio alcance a la respuesta mediante comunicación con radicado No. SG - 22002023E2011347 del 24 de abril de 2023, remitida a través de correo electrónico el 24 de abril de 2023:

*(...)*

*En lo que corresponde al Convenio 808 de 2022, en la plataforma SECOP I se encuentran cuatro (4) informes de avance respecto al Convenio y el Informe final de actividades realizado por los ejecutores, en los que se puede identificar lo que concierne a los entregables establecidos como bienes finales en el objeto del convenio.*

*Es de aclarar, que no todos los entregables que se pactaron necesitaban de facturas y ordenes de desembolsos, muchos de ellos son planillas de participación, fotografías, entre otros.*

*(...)*

### **1. La supervisión del convenio**

*En el caso en concreto, la supervisora actual recibió la relación de los documentos y observaciones pertinentes del convenio por medio de memorando interno con radicado 40012023E3003034 el 2 de marzo del 2023. En la mencionada relación, se manifiesta que el convenio se encuentra finalizado con un porcentaje de ejecución del 98%, por lo que se concluye que existe una satisfacción del producto entregado de quien fungía como supervisor en la ejecución del convenio.*

*(...)*

## 2. **La liquidación del convenio**

El Manual de Contratación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, hace referencia a las liquidaciones contractuales, escenario en el cual respecto de la definición de liquidación se indica:

Se ha definido la liquidación como: “pagar, finiquitar, saldar completamente una deuda, hacer un ajuste final de cuentas en un comercio por cesar el negocio.”

En materia contractual, el objeto de la liquidación determina finalmente, desde el punto de vista técnico, financiero y jurídico que **los compromisos pactados entre las entidades estatales y sus contratistas se hayan cumplido a cabalidad o a entera satisfacción.**

En la liquidación del contrato se hace un corte o balance de las cuentas, ajustes, revisiones de las mismas con el fin de determinar los saldos a favor de algunos de los contratantes o declararse a paz y salvo por el vínculo contraído con ocasión a la relación contractual.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el caso en concreto, la liquidación del convenio corresponde a la supervisión actual y con ella se verificará que los compromisos pactados con el contratista se hayan cumplido a cabalidad y entera satisfacción. Igualmente, es de aclarar que el convenio en cuestión se encuentra en términos para su respectiva liquidación, conforme a lo que indica la ley y lo pactado en la cláusula decimotercera del convenio, que se cita a continuación:

“DÉCIMO TERCERA. - LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO: La liquidación del presente convenio se hará de común acuerdo, mediante acta que suscribirá las partes y el(los) supervisor(es) del convenio, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del convenio o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para la liquidación será necesaria la presentación de los siguientes documentos: a). Copia del acta definitiva de cumplimiento del convenio y recibo a satisfacción del cumplimiento del objeto y compromisos; expedida por el supervisor del convenio, en la que se incluya el balance económico del mismo (informe final de supervisión). b). Constancia suscrita por el supervisor, en la cual aparezca que las partes firmantes del presente convenio estén a paz y salvo por cualquier concepto relacionado con el objeto del convenio.

Así las cosas y conforme a las evidencias que constan en la plataforma SECOP I y que fueron debidamente sustentadas y los anexos que se adjuntan a la presente respuesta, en relación con las observaciones sustentadas se concluye que no existe una debilidad en la supervisión del Convenio, se encuentran las evidencias manifestadas por la Contraloría General de la República y en el mencionado convenio hubo un efectivo cumplimiento de las obligaciones contractuales.”

## Análisis de la respuesta

Ante los argumentos expuestos por el MADS el cual señala: “(...) solicitamos extender estas observaciones al Supervisor del Convenio para que sean ellos los que logren subsanar y aportar las explicaciones o en caso tal los documentos faltantes que se solicitan en esta observación.”

Para la CGR, el argumento anterior no es de recibo, en el entendido que las respuestas presentadas por el MADS, deben obedecer a planteamientos institucionales, lo que denota falta de articulación entre las dependencias responsables y debilidades en el control interno para garantizar que las respuestas se entreguen oportunamente y acorde a las observaciones comunicadas.

Frente al primer señalamiento de la CGR, relacionado con el certificado de satisfacción del supervisor y el informe del producto entregado por el contratista, para el único desembolso realizado, se reitera el hecho de que dentro de la información que reposa tanto en el SECOP I como en las carpetas enviadas por la entidad como soporte de los requerimientos de este proceso auditor, no se pudo constatar la existencia del recibo a satisfacción de los documentos e informes, tal como lo exige la cláusula SÉPTIMA. - SUPERVISIÓN Y CONTROL: “(...) El supervisor presentará un informe final y el recibo a satisfacción de los documentos e informes, por cada uno de los pagos realizados al contratista (...)”

Frente al segundo señalamiento de la CGR, donde se establece que no se evidencian las constancias de recibo, las facturas, las órdenes de los desembolsos y pagos, para los (33) entregables establecidos como bienes finales en el objeto del contrato, una vez revisada la información, se acepta la respuesta de la entidad, por lo tanto, se ajusta este ítem y se retira de los hechos.

Finalmente, teniendo en cuenta las acciones que pretende realizar el MADS a través de la supervisión, es un hecho que pese a que ya se hizo el pago total de contrato por \$1.477.402.430, a marzo 2023, ocho (8) meses después de finalizado el plazo de ejecución, no se tiene certeza del cabal cumplimiento del objeto contractual, por lo tanto, se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## HALLAZGO No. 22 [D17]. Plan Nacional de Restauración - PNR

### Resumen

Se observa atraso en el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR, que puede generar un incumplimiento de los objetivos trazados en el mismo.

### Criterios:

- Decreto 3570 de 2011<sup>98</sup>

*“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.”*

*Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos:*

*(...)*

*11. Proponerlas bases técnicas para la regulación de las condiciones generales del uso sostenible, aprovechamiento, manejo, conservación y restauración de la diversidad biológica tendientes a prevenir, mitigar y controlar su pérdida y/o deterioro, en coordinación con las otras dependencias.*

*Artículo 17. Funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos. Son funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, las siguientes:*

*(...)*

*Formular los planes, programas y proyectos con respecto a la conservación, protección, manejo, uso sostenible y restauración de los ecosistemas costeros y marinos.”*

- Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR-2013, MADS.

<sup>98</sup> “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo

*“Objetivo General. - Orientar y promover la restauración ecológica, la recuperación y la rehabilitación de áreas disturbadas de Colombia en un marco amplio de conservación de la biodiversidad y la adaptación a los cambios globales.”*

*“Capítulo IV, Plan de Acción. - La estructura del Plan Nacional de Restauración (2015 – 2035) se desarrollará teniendo en cuenta las directrices establecidas en los objetivos específicos, mediante la ejecución de acciones puntuales en tiempos definidos. De esta forma, se proponen tres fases sobre las cuales se consolidan los principales esfuerzos que deberán ser ejecutados en un plazo de 20 años.”*

- Ley 1952 de 2019<sup>99</sup>

*“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.”*

*“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.”*

- Ley 734 de 2002<sup>100</sup>

*“ARTÍCULO 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> 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*

<sup>99</sup> “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”

<sup>100</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único

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

- Decreto 1076 de 2015<sup>101</sup>

*ARTÍCULO 2.2.2.1.6.5. “Plan de manejo de las áreas protegidas. Cada una de las áreas protegidas que integran el SINAP contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del SINAP. Este plan deberá formularse dentro del año siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al SINAP dentro del año siguiente al registro y tener como mínimo lo siguiente:*

*Componente diagnóstico: Ilustra la información básica del área, su contexto regional, y analiza espacial y temporalmente los objetivos de conservación, precisando la condición actual del área y su problemática.*

*Componente de ordenamiento: Contempla la información que regula el manejo del área, aquí se define la zonificación y las reglas para el uso de los recursos y el desarrollo de actividades.*

*Componente estratégico: Formula las estrategias, procedimientos y actividades más adecuadas con las que se busca lograr los objetivos de conservación”.*

*ARTÍCULO 2.2.1.1.7.6 “Proceso de aprovechamientos Forestales persistentes o únicos, cuando se trate de aprovechamientos forestales persistentes o únicos, una vez recibido el plan de manejo forestal o el plan de aprovechamiento, respectivamente, las corporaciones procederán a evaluar su contenido, efectuar las visitas de campo, emitir el concepto y expedir la resolución motivada.”*

- Ley 1955 de 2019<sup>102</sup>

*ARTÍCULO 7. “conflictos socioambientales en áreas protegidas del sistema nacional de áreas protegidas – SINAP”.*

*ARTÍCULO 9. “coordinación interinstitucional para el control y vigilancia contra la deforestación y otros crímenes ambientales”.*

*ARTÍCULO 10. “conservación de bosques en la región de la amazonia”.*

*ARTÍCULO 11. “recursos para la conservación de los páramos”.*

- Ley 2173 de 2021<sup>103</sup>

*“Restauración ecológica: Las acciones de este frente darán como resultado un ecosistema autosostenible, garantizando la conservación de las especies y los bienes y servicios. En*

<sup>101</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”

<sup>102</sup> LEY 1955 DE 2019 “El cual establece 701,900 nuevas hectáreas bajo esquemas de conservación y producción sostenible (restauración, conservación, sistemas silvopastoriles, sistemas agroforestales, piscicultura, reconversión productiva)”.

<sup>103</sup> “Por medio de la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental de las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones”.

*este caso el ecosistema debe regresar a una condición similar a como se encontraba antes de la degradación”.*

- Ley 1450 de 2011<sup>104</sup>

*...Prosperidad para Todos Capítulo VI “con el objetivo de fortalecer la preservación y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, se deberá: a) Adoptar e implementar el Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas (...).”*

### **Hechos**

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, formuló el Plan Nacional de Restauración – PNR, para ser el instrumento de planificación por medio del cual el país traza los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos que guiarán el que hacer institucional de la restauración de ecosistemas a nivel nacional durante 20 años contados a partir de la vigencia 2013, conforme a lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos (2010-2014).

Este PNR reúne tres enfoques de implementación: la restauración ecológica, la rehabilitación y la recuperación, las cuales dependen del tipo de intervención, del nivel de degradación del área y del objetivo de restauración.

Así mismo, el PNR busca la compensación y recuperación de las áreas, mediante estrategias de fácil aplicación; para el mejoramiento del hábitat, incrementando la conectividad y conservación de la biodiversidad, dentro de las estrategias que abarca se encuentran: encerramiento del bosque, enriquecimiento y suplementación del bosque, conectividad a través de cercas vivas, rescate como estrategia de conservación de especies amenazadas, establecimiento de barreras, establecimiento de franja protectora de cuerpos de agua.

El Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR, se contempló en 20 años, dividido en tres fases<sup>105</sup>; sin embargo, en el documento “Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR de 2015”, establece años diferentes para cada una de las fases así: “Fase 1. Acciones específicas identificadas de la fase I para dar cumplimiento de los objetivos específicos en un lapso de tres años (años 1 a 3) va del año 2015 a 2018, Fase 2. Acciones específicas identificadas de la fase II para dar cumplimiento de los objetivos

<sup>104</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 capítulo VI.

<sup>105</sup> De acuerdo a la información enviada por el MADS, informe de gestión 2018, plantea: “El PNR, propuesto para ser implementado en tres fases comprendidas entre los años 1 y 3 (2013 – 2015), 4 y 8 (2016 – 2021) y 9 – 20 (2022 – 2033), establece como una de las acciones para la primera fase, la creación de una Mesa Nacional Asesora de Restauración, la cual se instaló formalmente el 19 de octubre de 2017, siendo el año 2018 su primer año de gestión”.

específicos en un lapso de cinco años (años 3 a 8) año 2018 a 2023 y Fase 3. hasta 2035”.

Efectuando el análisis a la gestión realizada por el MADS, respecto a la implementación y grado de avance de PNR 2015, se estableció:

❖ **FASE I - PROCESO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, CONSOLIDACIÓN DE LOS PROTOCOLOS Y RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN**

En esta fase, se destacan de las acciones lo siguiente: El mapa de priorización, recuperación y rehabilitación de áreas disturbadas (2015), se encuentra desactualizado, sin reflejar las variaciones que se han generado, en cuanto a las alteraciones en su cobertura vegetal en los diferentes procesos en el uso de los suelos por, la deforestación, contaminación hídrica y Cultivos ilícitos, entre otros. Durante el periodo 2020 al 2022, no se realizaron reuniones de la Mesa Nacional Asesora en Restauración<sup>106</sup>, coordinada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que tiene como misión construir mantener agendas de trabajo interinstitucionales, interministeriales, interregionales y sectoriales, para lograr la implementación del Plan Nacional de Restauración y definir estrategia de ejecución de recursos de proyectos por compensación.

**Cuadro No. 26**  
**FASE I - PROCESO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, CONSOLIDACIÓN DE LOS PROTOCOLOS Y RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN**

ACCIÓN	INDICADOR	SEGUIMIENTO CGR
1. Actualizar mapa de priorización, recuperación y rehabilitación de áreas disturbadas	1. Áreas priorizadas a nivel nacional 2. Disturbios Priorizados a nivel nacional 3. Motores de pérdida y transformación priorizada 4. Proyectos en ejecución	Se encuentra desactualizado el mapa de vulnerabilidad.
2. Conformar una mesa nacional asesora en restauración coordinada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que tenga como misión construir y mantener agendas de trabajo interinstitucionales, interministeriales, interregionales y sectoriales, para lograr la implementación del Plan Nacional de Restauración. 3. Definir estrategia de ejecución de recursos de proyectos por compensación. 4. Diseñar la estrategia financiera para el plan y desarrollo análisis de costos unitarios por región y disturbio.		Realizar mesas asesoras No se evidencia estrategia financiera para el plan y desarrollo análisis de costos unitarios por región y disturbio.
5. Diseñar e implementar experiencias piloto en áreas priorizadas con relación los disturbios identificados en el plan nacional de restauración	Número de experiencias piloto realizadas	No se encuentra información actualizada

Fuente: Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR.

<sup>106</sup>La Mesa Nacional Asesora de Restauración -MNAR, tiene como objetivo principal: "constituirse en un espacio de participación interinstitucional coordinado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) que sirve como instancia técnica de consulta del Gobierno Nacional, para avanzar en el logro de las metas nacionales y globales en materia de restauración de ecosistemas y restauración a escala de paisaje. La Mesa busca construir y mantener agendas de trabajo entre los diferentes actores públicos y privados y promover alianzas estratégicas para apoyar la estructuración de políticas públicas y el desarrollo de programas, planes y proyectos emblemáticos a nivel nacional y subnacional en materia de restauración de tierras degradadas. El Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura (IICA) en Colombia, ejerce la secretaría técnica de la Mesa (MNAR, 2018)”

Análisis CGR a diciembre 2022.

Respecto a los indicadores contemplados en el PNR, si bien es cierto el MADS desarrollo las guías para su implementación, a diciembre 2022, no se encuentra información de su aplicación. Esta primera fase contempla un informe de avance, del cual no se encontró evidencia de su realización.

De acuerdo con lo reportado por el MADS, se evidencia que la mesa Nacional Asesora de Restauración, se encarga de mantener agendas de trabajo, interinstitucional, interministeriales, intersectoriales y regionales, para avanzar en las metas propuestas en PNR, su función es el acompañamiento técnico al ministerio en la implementación seguimiento y evaluación de acciones, socializar información a nivel nacional, en cuanto a los proyectos de investigación, protocolos, manuales y guías, en cuanto a la restauración.

Adicionalmente, en la siguiente tabla de seguimiento a las actividades de cada una de las fases, se evidencia que los tiempos para el desarrollo y cumplimiento del PNR no se han realizado los informes de entrega por la fase 1 corte 2015.

❖ **FASE 2: ARTICULACIÓN DE ACTORES Y CUALES SERÍA EL MECANISMO MÁS EFICIENTE EN LA VINCULACIÓN DE LAS COMUNIDADES.**

De las 14 actividades establecidas, no se evidenció información en 9 de ellas, como se detalla en la tabla de la fase 2.

**Cuadro No. 27**  
**FASE 2: ARTICULACIÓN DE ACTORES Y CUALES SERÍA EL MECANISMO MÁS EFICIENTE EN LA VINCULACIÓN DE LAS COMUNIDADES.**

Acción	Indicador	Observación CGR
Implementar red nacional de parcelas de monitoreo a la restauración ecológica	Número de parcelas	No se encuentra información
Diseñando Incentivos de pago por servicios ambientales como apoyo económico por conservación de predios privados o comunitarios que sirva para la implementación de acciones de restauración y activa.	Destinación de fondos reglamentado. Decreto reglamentario artículo 111 que incluye pago por servicios ambientales Incentivos funcionando	Proyectos de restauración 2015-2022. Contratos 2015-2022  No se tiene información
Reglamentar el porcentaje que se asignará a proyectos en restauración en la estrategia de compensación por cambio de uso del suelo en los proyectos, obras o actividades sujetas a permisos o licencias ambientales.		
Fortalecer la articulación y el trabajo en la red de las entidades nacionales que trabajen en RE. Generar vínculos entre la academia, los gremios y el estado para la ejecución de todas las etapas de la restauración (Investigación,	Nodos de la red de trabajo RE articulados.	Nodo Amazónico conforme 2018

financiación, planificación, ejecución, supervisión y monitoreo)		
Identificar los mecanismos más eficientes para una vinculación efectiva de las comunidades a los proyectos de restauración	Proyectos de RE con participación comunitaria.	No se encuentra información
Generación y fortalecimiento de incentivos a la restauración	Incentivos Adoptados.	
Consolidar cifras y estadísticas para conocer el estado actual de la restauración en Colombia.	Sistemas generados	No se encuentra información

Fuente Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR.  
Análisis CGR a diciembre 2022.

**Adicionalmente:**

De acuerdo a la información suministrada por el MADS remitida mediante formato Excel, con el nombre, fase 2 soporte 9 Seguimiento Metas\_Aplicativo\_MADS - acumulado dic 2017, el seguimiento de las metas no se encuentra actualizado, los datos van hasta el año 2016.

**Causa:**

Atraso en la implementación del Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR, que es el instrumento de planificación por medio del cual el país traza los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos que guíaran el que hacer institucional de la restauración de ecosistemas a nivel nacional durante los siguientes 20 años. Desarticulación del MADS con los demás actores al no ser evidentes las mesas de trabajo en el plan de restauración, para mantener las agendas de trabajo interinstitucional, interministeriales.

Debilidades en la ejecución, seguimiento y actualización en la información del PNR.

**Efecto:**

Riesgo de que no se cumpla los objetivos previstos en el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Respuesta de la entidad**

El MADS responde mediante oficio Radicado 21002023E2017691, recibido el 6 de junio del 2023, Se extraen los párrafos más relevantes, así:

*"(...)Hay una actualización generada en el año 2016 del Mapa de priorización, y a pesar que esta sea la última actualización oficial, este mapa ha sido usado como un marco para la estrategia de restauración que se usa por parte de todas las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Recursos;*

reflejo de esto es el ejercicio realizado en el año 2020, en donde se priorizaron áreas para restauración teniendo en cuenta lo relacionado en el Mapa, es decir, tomando este como criterio orientador de la labor a realizar, sumado a otros criterios”.

“(…)Respecto a que no se encontró información de las siguientes acciones: Priorizar disturbios críticos y ecosistemas estratégicos, Investigación en patrones de sucesión ecológica de los diferentes ecosistemas y técnicas de restauración, Cuantificar económicamente beneficios de la restauración, Realizar programas y jornadas de consulta, socialización, retroalimentación y comunicación del plan nacional de restauración con las comunidades involucradas, implementar foros de discusión para incluir los enfoques de restauración- rehabilitación- recuperación o reclamación en la estructura de planificación territorial y sectorial (Minero-energético, agropecuario, industria, comercio, transporte y telecomunicaciones) (2018).(…)”

“Respecto a las acciones 2, 6, 7 y 9 de la fase uno se envían nuevamente los soportes que dan cuenta de su implementación.

2. ACCIÓN: Priorizar disturbios críticos y ecosistemas estratégicos

AVANCE: Se formuló el programa nacional para la conservación y restauración del bosque seco tropical donde participaron los investigadores de la RedColombia de BST; no obstante, no se han adelantado acciones por disturbios.

SOPORTE: Programa nacional para la conservación y restauración del bosque seco tropical elaborado por el Ministerio con apoyo en algunos talleres del proyecto de conservación de ecosistemas secos GEF del PNUD. Se adjunta el programa PNCBST.

6. ACCIÓN: Investigación en patrones de sucesión ecológica de los diferentes ecosistemas y técnicas de restauración Revisión de lo ejecutado por los competentes Se adjuntan algunas revisiones (publicaciones)

7. ACCIÓN: Cuantificar económicamente beneficios de la restauración

AVANCE: Se debe adelantar con la Oficina de Negocios verdes. Sin embargo, se realizó una consultoría a través de la Dirección de Cambio Climático que se adjunta.

SOPORTE: Documento informe final análisis costo beneficio restauración- WRI elaborado por Centro de Estudios Manuel Ramírez, por el consultor Guillermo Rudas.

9. ACCIÓN: Realizar programas y jornadas de consulta, socialización, retroalimentación y comunicación del PNR con las comunidades involucradas, así como implementar foros de discusión para incluir los enfoques de RE-REH-REC en la estructura de planificación territorial y sectorial (minero-energético, agropecuario, industria, comercio, transporte y telecomunicaciones).

AVANCE: El Ministerio realizó una serie de talleres regionales para la divulgación del PNR con corporaciones autónomas regionales (CAR), sector privado, gremios, la academia.

SOPORTE: No conozco que se hayan hecho talleres con el propósito específico de consulta y retroalimentación con gremios. En los talleres regionales a los que se hace referencia en el punto 10, se convocaron además de las entidades territoriales,

todos los actores públicos y privados, asociados a la implementación del PNR a nivel regional, incluidos los gremios. Así las cosas, con la realización de los talleres, de alguna manera se atendieron los puntos 9 y 10.

“Con respecto a las mesas de reunión de restauración, debemos indicar que la última reunión de la mesa de restauración se llevó a cabo el 21 de mayo de 2019, con el objetivo de entre otros presentar el Plan de Acción 2019 – 2021. Posteriormente con el ánimo de comenzar su ejecución durante el año 2019 se realizaron varias reuniones en comisiones. El 18 de diciembre se citó a reunión de cierre de año que finalmente no se pudo concretar y se entró en un periodo de interinidad con la secretaria técnica que ejerció formalmente el IICA por dos años conforme al reglamento aprobado y la manifestación del IICA de no poder continuar. Es así como se comienzan a establecer contactos con varias organizaciones de la mesa: El Instituto Alexander Von Humboldt, Cámara de Comercio de Bogotá y ASOCARS, para proponerles asumir la Secretaría Técnica por los dos años siguientes. ASOCAR mostró interés, solicitando al Ministerio que se comprometiera con un mínimo presupuesto para operar, pero no hubo respuesta de la administración de ese entonces, entramos en confinamiento y el espacio se quedó sin secretaria técnica y sin reactivación. (...)”

“Respecto a los indicadores contemplados en el PNR, en donde se indica que el MADS desarrollo las guías para su implementación, la Contraloría refiere que, a diciembre 2022, no se encuentra información de su aplicación. Esta primera fase contempla un informe de avance, del cual no se encontró evidencia de su realización. El PNR establece en su página 37 - 48, que el MADS coordinara el seguimiento y monitoreo periódico del Plan de Acción, mediante una evaluación al finalizar cada una de las fases; acción que se cumplió con el desarrollo del TALLER DE DIAGNÓSTICO DEL ESTADO DE AVANCE DE LA PRIMERA FASE, realizado en el año 2018, la evidencia respectiva se encuentra en el drive enviado a la Contraloría carpeta denominada “Soporte 9 – Memorias Taller Diagnostico PNR 19102018 (...)”.

“Respecto a diseño de Incentivos de pago por servicios ambientales como apoyo económico por conservación de predios privados o comunitarios que sirva para la implementación de acciones de restauración y activa. El MADS debe indicar que desde el año 2015, se incluyen antecedentes normativos y de política de incentivos ambientales para la implementación de acciones de restauración, como los son: 1. COMPES 3886 de 2017. 2. COMPES 3901 de 2017. 3. COMPES 3932 de 2018. 4. Decreto 1207 de 2018. 5. Resolución CRA 907 de 2019.

Debe tenerse en cuenta también, la publicación realizada en el año 2021, del “Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales” (PSA), expedido por la Oficina de Negocios verdes y Sostenibles del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (...)”.

“(...) Con respecto a Consolidar cifras y estadísticas para conocer el estado actual de la restauración en Colombia, debemos indicar que el MADS, ha desarrollado el

*aplicativo "Proyectos de restauración" y apoyó la estructuración del módulo de restauración del Sistema nacional de Información Forestal (SNIF) del IDEAM".*

## **Análisis de la respuesta**

De acuerdo a la respuesta emitida por el MADS, se evidencia que el mapa de priorización tuvo una actualización en el año 2016, este mapa es usado como un marco para la estrategia de restauración por las diferentes dependencias del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la fecha se encuentra desactualizado, sin conocer el estado actual de las áreas priorizadas y disturbios críticos a nivel nacional de acuerdo a los soportes suministrados y los análisis realizados por la CGR.

La información entregada por MADS, muestra los avances y soportes respecto a las acciones estratégicas del PNR, además a la acción de la fase 1 de: Cuantificar económicamente beneficios donde reportan el Documento informe final análisis costo beneficio restauración- WRI elaborado por Centro de Estudios Manuel Ramírez.

En cuanto a la Mesa Nacional Asesora en Restauración -MNAR, se realizó el 21 de mayo de 2019, con el objetivo de presentar el Plan de Acción 2019 – 2021, cabe señalar que su objetivo principal del plan , es constituirse en un espacio de participación interinstitucional coordinado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) que sirve como instancia técnica de consulta del Gobierno Nacional, para avanzar en el logro de las metas nacionales y globales en materia de restauración de ecosistemas y restauración a escala del paisaje, cuya misión es construir y mantener agendas de trabajo interinstitucionales, interministeriales, interregionales y sectoriales, para lograr la implementación del Plan Nacional de Restauración y definir estrategia de ejecución de recursos de proyectos por compensación.

La información analizada por la CGR, evidencia la no continuidad, ni participación efectiva y permanente en el desarrollo de los diferentes procesos de restauración ecológica que se desarrollan en el país.

Con relación al seguimiento en el plan de acción realizado el 25 de septiembre de 2018, último realizado de acuerdo a los soportes en el documento del Taller de Diagnóstico del Estado de Avance de la Primera Fase, se evidencia que estos indicadores no se han abordado.

En relación con el diseño de Incentivos de pago por servicios ambientales como apoyo económico por conservación de predios privados o comunitarios. La CGR acoge lo manifestado por el ministerio en su respuesta, en tal sentido se excluye este tema de los hechos.

Finalmente, en relación a consolidar cifras y estadísticas para conocer el estado actual de la restauración en Colombia, el MADS entregó información de proyectos validados a la fecha, sin embargo, no se especifica la fuente de financiación del PNR.

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

- **HALLAZGO No. 23 [D18][IP2][OI1]. Impuesto al Carbono**

Resumen:

El MADS como rector de política ambiental no cuenta con la información de los recursos que debieron ser asignados para su ejecución conforme a la destinación y vocación ambiental del impuesto al carbono a la luz del marco jurídico, la Ley 1819 de 2016, Ley 1930 de 2018, Ley 1955 de 2019, Ley 2155 de 2021 y Ley 2159 de 2021.

Aunado a lo anterior, y en el marco del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, que modificó el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el MADS, carece de información precisa sobre los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al treinta y uno (31) de diciembre de 2022<sup>107</sup> para ser administrados por el FONSUREC, cuya reglamentación corresponde al MADS, de conformidad al PARÁGRAFO 1, del artículo en comento.

**Criterios:**

- Decreto 3570 de 2011<sup>108</sup>

*“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:*

*(...)*

*8. Realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como, impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; y fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la ley.”*

<sup>107</sup> Parágrafo transitorio artículo 49 de la Ley 2277 de 2022.

<sup>108</sup> Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

- La Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016<sup>109</sup>

*“Artículo 221. Impuesto al carbono. El Impuesto al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión.*

*El hecho generador del impuesto al carbono es la venta dentro del territorio nacional, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de combustibles fósiles y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y de derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo.*

*El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles, del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.*

*Son responsables del impuesto, tratándose de derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador.*

**Parágrafo 1°.** *En el caso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causará en la venta a usuarios industriales.*

**Parágrafo 2°.** *En el caso del gas natural, el impuesto solo se causará en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica.*

**Parágrafo 3°.** *El impuesto no se causa a los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”*

*Vigente desde: 29/12/2016 y hasta el: 12/12/2022*

*“Artículo 223. Destinación específica del impuesto nacional al carbono. El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al “fondo Colombia en Paz (FCP)” de que trata el artículo 1° del Decreto-ley 6917 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; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.*

*El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.*

*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.”*

*Vigente desde: 29/12/2016 y hasta el: 26/07/2018*

---

<sup>109</sup> “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”

- La Ley 1930 de 2018<sup>110</sup>

*“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 1o 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; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.*

*El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.*

*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.”*

- Ley 1955 de 2019<sup>111</sup>

*“ARTÍCULO 10. CONSERVACIÓN DE BOSQUES EN LA REGIÓN DE LA AMAZONIA. 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 Amazonía; toda vez que ésta región contienen 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.”*

- Resolución No. 2147 del 12 de noviembre de 2020 MHCP.

*“Por la cual se efectúa una distribución en el presupuesto de gastos de Inversión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal de 2020.” (con el fin de atender las subcuentas de Ambiente y Desarrollo Sostenible del FCP recursos provenientes del impuesto al carbono se asignó \$ 27.646.500.000)*

- Resolución No. 2629 del 29 de diciembre de 2020 MHCP.

*“Por la cual se efectúa una distribución en el presupuesto de gastos de Inversión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal de 2020.” (con el fin de atender las subcuentas de Ambiente y Desarrollo Sostenible del FCP y Herencia Colombia recursos provenientes del impuesto al carbono se asignó \$ 111.815.400.000, de los cuales \$ 88.571.750.000 para cuenta ADS y \$ 23.243.650.000 para la cuenta HECO.*

- Ley 2155 del 14 sep. de 2021 (Ley de inversión Social)<sup>112</sup>

*“Art. 59: Por el término de 1 año destina la totalidad de los recursos del impuesto para proyectos ambientales a través del Fondo Nacional Ambiental – FONAM”*

<sup>110</sup> Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia

<sup>111</sup> Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.

<sup>112</sup> “Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”

- Ley 2159 del 12 de nov. de 2021: (Ley de presupuesto 2022)<sup>113</sup>  
"Art. 122: distribuye la totalidad de los recursos de la ley 2155 de 2021 así: 85% para protección, preservación y restauración a nivel nacional y el 15% para las Corporaciones de Desarrollo Sostenible de la Amazonia (Corpoamazonia, CDA y Cormacarena)"
- Ley 2169 del 22 dic. de 2021: (Ley de Desarrollo bajo en Carbono)<sup>114</sup>  
"Art. 35: A partir de la vigencia 2023 en adelante el impuesto tendrá el siguiente destino: 50% para proyectos medioambientales y el 50% para la financiación del programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS."
- Ley 2277 del 13 de dic. de 2022<sup>115</sup>

Artículo 49, por el cual se modifica el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

*"ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del primero (1º) de enero de 2023, destinará el ochenta por ciento (80%) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al 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, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.*

*El veinte por ciento (20%) restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017, Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).*

*PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo/ adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine'. La selección de la sociedad*

<sup>113</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

<sup>114</sup> Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones.

<sup>115</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

*fiduciaria/ su contratación/ así como los actos y contratos requeridos para la administración/ distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado/ observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia/ economía/ celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo 38 directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.”*

### Ley 1952 de 2019<sup>116</sup>

*“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.*

*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:*

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.”*

3.

- Ley 734 de 2002<sup>117</sup>

*“ARTÍCULO 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> 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*

<sup>116</sup> Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

<sup>117</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único

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

- Ley 610 del 2000<sup>118</sup>

- *“Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

*(...)*

*Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*<sup>119</sup>

*Artículo 6°. 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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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 las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”*<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Ley 610 del 2000. “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

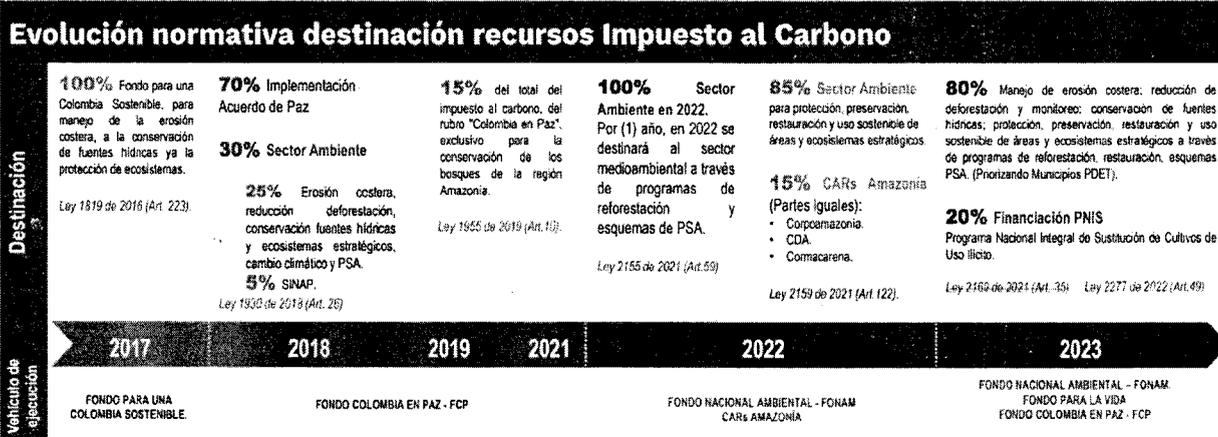
<sup>119</sup> (Modificado por el At. 125 del Decreto 403 de 2020)

<sup>120</sup> El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007 (Modificado por el At. 126 del Decreto 403 de 2020)

**Hechos:**

El Impuesto al Carbono nace con la Ley 1819 de 2016 y los recursos se empezaron a recaudar a partir de la vigencia 2017 acorde al marco legal.

Fuente Presentación FONAM, vigencia 2023.



Para la vigencia 2022 la norma vigente es la Ley 2169 del 22 de diciembre del 2021. Los recursos a cargo de FONAM - MADS y CARs de la Amazonía.

Para la vigencia 2021 se encontraba vigente la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, la Ley 2155 de 14 de septiembre de 2021, la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021, la Ley 2169 del 22 de diciembre del 2021. Los recursos a cargo FCP.

Para la vigencia 2020 la norma vigente es la ley 1955 de 2019, donde se destina el 45% a inversiones en actividades ambientales. Los recursos a cargo FCP.

Para la vigencia 2019 está vigente la ley 1930 del 27 de julio de 2018, 25% Manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales y 5% para el SINAP) y la ley 1955 del 25 de mayo de 2019, donde se destina el 45% a inversiones en actividades ambientales. Los recursos a cargo FCP.

Para las vigencias 2017 y 2018, la norma aplicable la ley 1819 de 29 de diciembre de 2016, donde, *el 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en*

cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales y el 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión. Para la vigencia 2017 estuvo a cargo del fondo para una Colombia sostenible y para la vigencia 2018 FCP.

El valor del recaudo del Impuesto al Carbono asciende a \$2,27 billones.

En la tabla siguiente se presenta el recaudo del impuesto entre las vigencias 2017 y a corte al 31-mar-2022.

**Cuadro No. 28**  
**RECAUDO DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO Y SU CÁLCULO DE DESTINACIÓN**  
**SEGÚN CÁLCULOS CGR, VIGENCIAS 2017 A CORTE AL 31-MAR-2022.**

Vigencia	Valor del Recaudo Bruto impuesto al carbono, DIAN cifras en miles de millones de pesos (1)	Valor deducible % SGP/ICN (Art. 28 EOP) (2). Para efectos de estimación se toma por la CGR el porcentaje mayor equivalente a 30,82 % del reporte presentado por DGPPN.	Total deducible en miles de millones de pesos	Estimación total recursos impuesto al carbono con destinación medio ambiente. Cálculo CGR conforme a la ley 1819 de 2016, Ley 1930 de 2018, Ley 1955 de 2019, Ley 2155 de 2021 y Ley 2159 de 2021 (Cifras en miles de millones de \$)
2017	476,86	30,82%	329,89	98,96
2018	294,07		203,43	61,03
2019 (3)	451,05		312,03	93,61
2020 (4)	294,90		204,01	91,80
2021 (5)	334,31		231,27	104,07
2022 (6)	423,90		293,25	293,25
<b>TOTAL</b>	<b>2275,09</b>			

Fuente: informe DIAN e informe MADS Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental e información Respuesta final SG - 40002023E2002972 - 10/02/2023, a solicitud y prórroga de información Auditoría Financiera vigencia 2022, Radicado 2023EE0010987 - Minambiente 2023E1002959, 40002023E2002115 CGR. Elaboración equipo Auditor.

- (1) : Informe DIAN e informe MADS Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental e información Respuesta final SG - 40002023E2002972 - 10/02/2023.
- (2) : Radicado 2-2021-056299 del 22 de octubre del 2021, DGPPN a la Subdirectora General Presidencia de la República.
- (3) : Para efectos del cálculo, se toma el 30% del valor del recaudo, por lo tanto, no se tiene en cuenta el 15% adicional a partir de mayo conforme a la Ley 1955 de 2019.
- (4) : Se toma el 45% conforme a la Ley 1955 de 2019.
- (5) : Se toma el 45% para todo el año, y no se tiene en cuenta la estimación de las leyes 2155 de 14 de septiembre de 2021, la ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 y la ley 2169 del 22 de diciembre del 2021.
- (6) : Recaudo con corte al 31-mar-2022 impuesto al Carbono donde el 85 % medio ambiente y 15% CARs (Corpoamazonía, CDA y Cormacarena), conforme a la ley 2169 del 22 de diciembre del 2021.

Por lo anterior la estimación de los recursos orientados al medio ambiente conforme al ordenamiento jurídico de 2017 a marzo de 2022, son por un valor total estimado de \$742.740.000.000 SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SETECIENTOS CUARENTA MILLONES aproximadamente.

De estos \$ 742.740.000.000, solo \$139.461.900.000 fueron distribuidos presupuestalmente por el Director General de Presupuesto Público Nacional mediante resoluciones 2147 y 2629 de 2020.

Así mismo, de estos \$139.461.900.000 provenientes del recaudo del impuesto al carbono, que contaron con distribución presupuestal del MHCP, solo se destinaron y comprometieron en proyectos de inversión \$ 133.415.258.848 como se detalla a continuación:

**Cuadro No. 29**  
**RECURSOS ASIGNADOS AL MADS CON RESOLUCIONES 2147 DE 12-NOV-20 Y 2629 DE 28-DIC-20 POR PARTE DEL MINHACIENDA**

SUBCUENTA	DESTINACIÓN	VALOR ASIGNADO (MILLONES DE \$)	TOTAL COMPROMETIDO
Ambiente y Desarrollo Sostenible – ADS	Manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales	\$ 116.218.250.000	\$ 114.507.350.944,86
Herencia Colombia - HECO	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.	\$ 23.243.650.000	\$ 18.907.907.903
<b>TOTAL ASIGNADO Y COMPROMETIDO AL FCP - MINAMBIENTE</b>		<b>\$ 139.461.900.000</b>	<b>\$ 133.415.258.848</b>

Fuente: SG - 40002023E2002972 – 10/02/2023, a solicitud y prórroga de información Auditoría Financiera vigencia 2022, Radicado 2023EE0010987 – Minambiente 2023E1002959, 40002023E2002115 CGR.

Presentando una diferencia de \$ 6.046.641.151,73 sin comprometer y ejecutar según información remitida por el MADS con corte a 31 de diciembre de 2022.

Así las cosas, de los \$ 742.740.000.000, descontando los proyectos de inversión por \$ 133.415.258.848 que fueron comprometidos, nos resulta un saldo de SEISCIENTOS NUEVE MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS,

\$609.324.741.152 que no se evidencia distribución, compromiso y en poder de quien se encuentra presupuestalmente los recursos orientados a proyectos de inversión en materia ambiental, conforme al marco jurídico aplicable a los recursos generados por el impuesto al Carbono.

Es de acotar que solo para la vigencia 2022 los recursos fueron asignados normativamente al FONAM – MADS.

Por los hechos señalados, se determinó una estimación de \$609.324.741.152 de recursos con vocación ambiental que no se obtuvo evidencia de su asignación y distribución por parte del MHCP, en los recursos presupuestales de inversión originados en el recaudo del impuesto al carbono, conforme a la normatividad legal aplicable y que no fue posible establecer su ejecución en proyectos de inversión.

De igual forma dentro del proceso de información allegada a este ente de control, asociada a los recursos del impuesto al carbono, se observaron discrepancias en los datos suministrados por recaudo SIIF MHCP, recaudo informe FONAM y recaudo bruto de la DIAN, según se presenta en el cuadro adjunto:

**Cuadro No. 30**  
**REGISTROS SOBRE EL RECAUDO DEL IMPUESTO AL CARBONO PRESENTADOS POR EL MHCP, DIAN Y FONAM**

VIGENCIA	RECAUDO SIIF MHCP <sup>121</sup>	RECAUDO INFORME FONAM <sup>122</sup>	VALOR DEL RECAUDO BRUTO DIAN (MILES DE MILLONES DE \$) <sup>123</sup>
2017	No registra	No registra	476,86
2018	104.629.325.000	No registra	294,07
2019	436.957.265.000	No registra	451,05
2020	281.922.048.142	281.922	294,90
2021	215.973.000.000	330.662	334,31
2022	No registra	361.918	423,90
2023	No registra	437.622	No registra

Fuente: Elaborado por el Equipo Auditor, según la información, MHCP, FONAM y DIAN.

<sup>121</sup> Mediante insumo remitido por el MADS a la CGR, se presenta un reporte sobre la distribución de los recursos presupuestales de inversión del recaudo del Impuesto al Carbono el cual concluye que ha sido de \$1.039.481 millones contados a partir de agosto de 2018 a septiembre 15 de 2021, según información presentada por Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP.

<sup>122</sup> Informe FONAM vigencia 2023 se calculó teniendo en cuenta las proyecciones de recaudo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actualmente el recaudo INC (1) informado a febrero 2023 asciende a \$71.451 millones, siendo \$46.169 millones lo destinado a FONAM (80%).

<sup>123</sup> Recaudo anual del impuesto al carbono, reportado por la DIAN, durante las vigencias 2017 a 2022 e informe Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental e información Respuesta final SG - 40002023E2002972 – 10/02/2023, a solicitud y prórroga de información Auditoría Financiera vigencia 2022, Radicado 2023EE0010987 – Minambiente 2023E1002959, 40002023E2002115 CGR.

**Causa:**

Debilidades en el seguimiento y control a los recursos provenientes del impuesto al carbono, con vocación ambiental, los cuales fueron recaudados por la DIAN y distribuidos prepuestamente por el MHCP.

**Efecto:**

Riesgos que los recursos originados en el recaudo de impuesto al carbono no cumplan con los objetivos previstos en la normatividad legal, en especial lo relacionado con la protección 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.

Pérdida de oportunidad, para utilizar los recursos en la protección del medio de ambiente.

Para el MADS, se configura Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Por lo anterior, se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para el MADS y se solicitará la apertura de una indagación preliminar, con el fin de determinar el hecho generador, cuantificación del daño y la identificación de los presuntos responsables derivados de la gestión fiscal conforme al artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

De igual forma se dará traslado a otras instancias (*La Contraloría Delegada para la Gestión Pública e instituciones Financieras*).

**Respuesta de la DIAN:**

La entidad dio respuesta mediante comunicación con 10000202-0860 del 07 junio de 2023, remitidas a través de correo electrónico en el cual cita que:

*“En este sentido, es claro que el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal se presenta porque no existe evidencia de la asignación y distribución por parte del MHCP de los recursos recaudados por el impuesto nacional al carbono.”*

De igual forma, la DIAN plantea *“(…) que los recursos derivados del impuesto nacional al carbono ni siquiera entran a hacer parte del presupuesto de la Entidad y, adicionalmente, tienen una destinación específica que, para cumplirla, debe ser asignada a las entidades referidas en la Ley por parte de autoridad competente (i.e. Ministerio de Hacienda y Crédito Público)”*.

*“(...) de acuerdo con Decreto 1742 de 2020, la administración del impuesto se refiere al recaudo, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.”*

*“(...) en ningún momento se puede concluir que esta entidad debe cumplir con la asignación de los recursos derivados del recaudo del impuesto nacional al carbono; recursos que tienen una destinación específica.”*

Por otra parte, con relación a las diferencias en el recaudo reportadas por las diferentes Entidades, la DIAN anexa oficio de la Directora de Gestión de impuestos, donde se hacen las aclaraciones y se señala lo siguiente:

*“(...)1) La CGR está realizando comparaciones de tres (3) categorías diferentes en distintos períodos, a saber:*

**Recaudo SIIF MHCP.:** *corresponde al recaudo neto que se calcula como el recaudo bruto DIAN menos las devoluciones de saldos a favor en títulos y en efectivo...*

**Recaudo DIAN:** *Las cifras de recaudo publicadas por la DIAN corresponde al recaudo bruto obtenido en un año.*

**Recaudo FONAM:** *Corresponde a las cifras reportadas por el Fondo Nacional Ambiental FONAM, cuya metodología de producción e insumos se desconocen.*

*2) Las cifras reportadas por Ministerio de Hacienda para 2018 no tienen en cuenta el período completo sino de agosto a diciembre, en tanto que la DIAN reporta año completo. Igualmente, para el año 2021 el período reportado es el correspondiente a enero a septiembre. (...)”*

*3) Las cifras son un reporte sobre la distribución de los recursos presupuestales de inversión del recaudo del Impuesto al Carbono, mientras que Valor del Recaudo Bruto DIAN como su nombre lo indica corresponde a las cifras de recaudo bruto en los períodos anuales reportados.*

*4) La destinación de los recursos recaudados por Impuesto al Carbono no es competencia de la DIAN, tal y como puede corroborarse con el Decreto 1742 de 2020, donde se indica que la DIAN es la entidad responsable de la administración de los impuestos en lo que tiene que ver con su recaudación, fiscalización, liquidación discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias; adicionalmente actúa como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera y de control de cambios, la función de la destinación de los recursos recaudados por este o cualquier otro impuesto no está atribuida a la DIAN.*

*Hechas las anteriores precisiones, con todo respeto se solicita no atribuir a la DIAN responsabilidad alguna respecto de la Observación N°26 Impuesto al Carbono y por ende excluir a la Entidad de la citada observación, por cuanto las cifras a las que se alude en el informe corresponden al reporte sobre la distribución de los recursos de inversión del recaudo del impuesto al carbono, aspecto éste en el que la DIAN no tiene competencia de acuerdo con el Decreto 1742 de 2020.*

*Igualmente se solicita no atribuir responsabilidad alguna a la DIAN y por ende excluir a la Entidad de la citada observación N°26, respecto de las discrepancias en los datos suministrados por recaudo SIIF MHCP, recaudo informe FONAM y recaudo bruto de la DIAN. Lo anterior, teniendo en cuenta que, el comparativo se realiza entre los valores del recaudo bruto publicado por la DIAN y el recaudo neto que publica SIIF-MHCP, que, como se mencionó, no pueden ser comparadas directamente.*

### **Análisis de respuesta DIAN:**

Teniendo en cuenta que la DIAN solo recauda el impuesto al carbono y la asignación a las entidades referidas en la Ley, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Y el reproche de este órgano de control, va orientado a que no existe evidencia de la asignación y distribución por parte del MHCP de los recursos recaudados por el impuesto nacional al carbono. Por lo anterior se acoge a la respuesta de la entidad y se ajusta en los hechos correspondiente a la responsabilidad de la DIAN.

### **Respuesta del MHCP:**

Mediante oficio con radicado 2023EE0086856 con fecha del 30 de mayo de 2023, se comunica la observación al MHCP, para garantizar el derecho de contradicción y defensa y presentar los documentos pertinentes para desvirtuarla de acuerdo a lo establecido en la Guía de Auditoría de la CGR.

### **Análisis de respuesta MHCP:**

El ministerio no presentó respuesta.

### **Respuesta del MADS:**

La entidad dio respuesta mediante comunicación con radicado No. SG - 20002023E2017713 del 6 de junio de 2023, remitidas a través de correo electrónico en el cual cita que:

*“Como se puede observar, la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 determina que los recursos de impuesto nacional al carbono sean destinados al “Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el conflicto (‘Fondo para una Colombia Sostenible’)” y presupuestados en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además establece que la destinación será “entre otros, al manejo de la erosión costera, a la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas de acuerdo con los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible” (negrilla fuera texto), pero no determina los porcentajes ni los montos que se destinarán a estos temas; además la responsabilidad de la ejecución no recae sobre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sino únicamente en la definición de los lineamientos.*

*Luego, el Decreto-Ley 691 de 2017 cambia el nombre del “Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto” por el de “Fondo Colombia en Paz (FCP)”, y le da la ordenación del gasto al Director para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o por el funcionario del Nivel Directivo que designe el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

*Posteriormente, la Ley 1930 de 2018 establece una distribución específica de los recursos del impuesto nacional al carbono, en la que el 25% es para temas ambientales, el 5% para el SINAP y el 70% para 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, sin cambiar el ejecutor, pues sigue siendo el Fondo Colombia en Paz.*

*Con la expedición de la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021, se determina que los recursos del impuesto nacional al carbono serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental - FONAM.*

*De lo anterior se deduce que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tuvo gobernabilidad sobre los recursos del impuesto nacional al carbono recaudados entre el mes de mayo de 2017 (inicio del recaudo) hasta el mes de julio de 2018, como lo menciona el equipo de la Auditoría Financiera en su informe, si no solamente a partir del 27 de julio de 2018 con la expedición de la Ley 1930 de 2018. En consecuencia, los recursos recaudados entre mayo de 2017 y julio de 2018 por valor de \$137.9 mil millones, no se le deben contabilizar al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues si bien tenían vocación ambiental su ejecución estaba bajo la responsabilidad del Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto.*

*De otra parte, es necesario precisar que el equipo de la Auditoría Financiera de la CGR, incluye en los \$742.7 mil millones el 15% del total del recaudo destinado al Fondo Colombia en Paz, y lo adiciona al 30% que se encuentra en las subcuentas ADS y HECO, sin embargo, el Ministerio de Ambiente, en concordancia con los cálculos realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP, interpreta lo siguiente:*

- De las subcuentas Herencia Colombia (5%) y Ambiente y Desarrollo Sostenible (25%), el 15% con destinación específica para la Amazonía, y ejecutado por del Sector Ambiental.*
- De la subcuenta Sustitución de Cultivos Ilícitos (70%), el 15% con destinación específica para la Amazonía, y ejecutado por el Director para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

*Por lo anterior, los recursos del 15% de la subcuenta Sustitución de Cultivos Ilícitos por valor de \$65.2 mil millones, no se le deben contabilizar al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues si bien tenían vocación ambiental su ejecución estaba bajo la responsabilidad del Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto.*

*Así las cosas, de los \$742.7 mil millones del impuesto nacional al carbono con orientación ambiental, que el equipo de la Auditoría Financiera de la CGR menciona en su informe, se deben descontar los \$137.9 mil millones de la Ley 1819 de 2016 y los \$65.2 mil millones de la Ley 1955 de 2019, lo cual da como resultado que los recursos bajo la responsabilidad del Sector Ambiente y Desarrollo son \$539.5 mil millones, como se presentan en el siguiente cuadro: (...)*

*“Por lo anterior, y partiendo sobre la base de los \$539,5 mil millones, al Fondo Colombia en Paz le distribuyeron recursos por valor de \$139,5 mil millones a las Subcuentas de ADS y HECO, de los cuales \$133,4 mil millones fueron ejecutados, como lo menciona la Auditoría Financiera en su informe, y \$6 mil millones están en el proceso de planeación de la inversión en el marco de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. En todo caso, estos recursos quedarán comprometidos en el presente año por el Fondo Colombia en Paz.*

*La Ley 2155 del 14 sep. de 2021 establece que los recursos del impuesto nacional al carbono serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental - FONAM, y en este sentido en la programación del presupuesto para la vigencia 2022 se asignan recursos en el FONAM, de tal forma que en la vigencia 2022 el FONAM distribuyó recursos del impuesto nacional al carbono por valor de \$189 mil millones, para los fines establecidos en el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, a diferentes entidades del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, de los cuales las entidades receptoras de estos recursos registraron compromisos por valor de \$184.6 mil millones.*

*Adicionalmente, para la vigencia 2023 el FONAM dispone de una apropiación de \$369.7 10 mil millones del impuesto nacional al carbono, para ser distribuidos a las entidades del Sector de*

*Ambiente y Desarrollo Sostenible de conformidad con la destinación específica definida en el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022.*

*De acuerdo a lo anterior, al Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible le han sido asignados recursos del impuesto nacional al carbono de las vigencias 2018 a 2022 por valor de \$539,5 mil millones, de los cuales ha ejecutado \$318 mil millones (\$133,4 mil millones Fondo Colombia en Paz y \$184,6 mil millones entidades del sector de ambiente); y en la actual vigencia están presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental - FONAM \$369,7 mil millones del impuesto al carbono para ser distribuidos a las entidades del sector de ambiente; y \$6 mil millones que están en el Fondo Colombia en Paz los cuales están en proceso de planeación de la inversión en el marco de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo .*

*En relación con las discrepancias en los datos suministrados por recaudo del impuesto nacional al carbono registrados en el SIF MHCP, frente a los cálculos realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el recaudo bruto reportado por la DIAN, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante oficio No. 12012023E2006888 del 14 de marzo de 2023 (anexo), le solicitó a la Directora General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aclaración de las diferencias entre el reporte del SIF y la DIAN.*

*Al respecto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con oficio -2-2023- 020368 del 27 de abril de 2023 (anexo), le da respuesta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a su vez con oficio -2-2023-020368 del 27 de abril de 2023 (anexo), le da traslado al Subdirector de Recaudo (E) de la Dirección de Gestión de Ingresos de la DIAN de la solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que de las respectivas aclaraciones. (...)*

*“El Decreto 1742 de 2020 establece: “ARTÍCULO 1. COMPETENCIA. A la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales le competen los siguientes asuntos: La administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.*

*Igualmente, le corresponde el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones.*

*La administración de los impuestos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias. (...)” De acuerdo al anterior artículo la competencia del recaudo de los impuestos, incluido el impuesto nacional al carbono, es responsabilidad exclusiva de la DIAN, así como de su reporte y registros; no obstante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizó un análisis a partir de la información expedida por la misma DIAN frente a los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP al FONAM, y ante el hecho de encontrar diferencias le solicitó al MHCP las aclaraciones correspondientes.”*

*“(…) Como se demostró en la respuesta a los hechos, que dieron origen a la observación No. 26, al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible le han sido asignado de los recursos recaudados por concepto del impuesto nacional al carbono el valor de \$539,5 mil millones, de los cuales se ha ejecutado \$318 mil millones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1819 de 2016 y en la Ley 2276 del 2022 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero gastos al 31 de diciembre de 2023” y el Decreto No. 2590 de 2022 “por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2023 y se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos” para la sección presupuestal*

*3204 Fondo Nacional Ambiental – FONAM cuenta con una asignación de recursos por \$369,7 mil millones correspondientes al impuesto Nacional al Carbono, para ser distribuidos a las entidades del Sector de Ambiente de acuerdo con lo establecido en el artículo 223 de la Ley 1819 del 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022; más los \$6 mil millones que están en el Fondo Colombia en Paz; por lo cual el Ministerio considera que los recursos recibidos del impuesto al carbono cumplen con los objetivos previstos en la normatividad legal.”*

### **Análisis de la respuesta MADS:**

Es de señalar que los vehículos de ejecución de los recursos para la vigencia 2017, estuvieron a cargo del Fondo para una Colombia Sostenible, para el 2018 el Fondo Colombia en Paz. Y conforme la Ley 2169 del 22 de diciembre del 2021, el manejo de los recursos le corresponde al MADS, a través de FONAM.

Es procedente aclarar que los recursos del impuesto al carbono según la norma, Ley 1819 de 2016, tienen vocación ambiental y si bien la responsabilidad de la ejecución no recae sobre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, si define los lineamientos.

*Ley 1955 de 2019 en su “ARTÍCULO 10. CONSERVACIÓN DE BOSQUES EN LA REGIÓN DE LA AMAZONIA. 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 Amazonía; toda vez que ésta 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.”* Por lo tanto, estos recursos son claramente de vocación ambiental y en ningún momento este ente de control le asignado responsabilidad al MADS de su ejecución, dado que la misma es responsabilidad de Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto.

En referencia a:

*“(…) al Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible le han sido asignados recursos del impuesto nacional al carbono de las vigencias 2018 a 2022 por valor de \$539,5 mil millones, de los cuales ha ejecutado \$318 mil millones (\$133,4 mil millones Fondo Colombia en Paz y \$184,6 mil millones entidades del sector de ambiente); y en la actual vigencia están presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental - FONAM \$369,7 mil millones del impuesto al carbono para ser distribuidos a las entidades del sector de ambiente; y \$6 mil millones que están en el Fondo Colombia en Paz los cuales están en proceso de planeación de la inversión en el marco de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.”*

Sobre este particular, en lo correspondiente a los recursos asignados para la vigencia 2023 a FONAM, mediante la Ley 2276 de 2022 y Decreto 2590 de 2022 le fue apropiado y liquidado \$369.679.862.938 al FONAM. Pág. en Ley (39 de 86) y Pág. en Decreto (48 de 401). Sin embargo, no hay claridad en que la fuente de estos recursos sea del impuesto al carbono, como lo afirma el MADS en su respuesta.

En cuanto a las discrepancias en los datos suministrados por recaudo del impuesto nacional al carbono registrados en el SIIF MHCP, el MADS, solo se conoce la gestión realizada mediante oficio No. 12012023E2006888 del 14 de marzo de 2023, en donde el MADS solicita a la Directora General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aclaración de las diferencias entre el reporte del SIIF y la DIAN.

Por otra parte, El MADS como rector de política ambiental no cuenta con la información de los recursos que debieron ser asignados para su ejecución conforme a la destinación y vocación ambiental del impuesto al carbono a la luz del marco jurídico, la Ley 1819 de 2016, Ley 1930 de 2018, Ley 1955 de 2019, Ley 2155 de 2021 y Ley 2159 de 2021.

Aunado a lo anterior, y en el marco del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, que modificó el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el MADS, carece de información precisa sobre los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al treinta y uno (31) de diciembre de 2022<sup>124</sup> para ser administrados por el FONSUREC, cuya reglamentación, administración y funcionamiento corresponde al MADS, de conformidad al PARÁGRAFO 1, del artículo en comento.

Por lo anterior, se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se solicitará la apertura de una indagación preliminar, con el fin de determinar el hecho generador, cuantificación del daño y la identificación de los presuntos responsables derivados de la gestión fiscal conforme al artículo 6 de la Ley 610 de 2000. De igual forma se dará traslado a otras instancias (*La Contraloría Delegada para la Gestión Pública e instituciones Financieras*).

---

<sup>124</sup> Parágrafo transitorio artículo 49 de la Ley 2277 de 2022.

#### 4.- ANEXO 2.- MATRIZ DE RESUMEN DE HALLAZGOS

No.	DENOMINACIÓN DEL HALLAZGO	A	D	P	F	V/r \$	BA	V/r\$	IP	OI
1	Informe de Liquidación Mensual de Aportes y Recaudo de la Sobretasa Ambiental <i>CARDIQUE y CORPAMAG omitieron realizar el giro de los aportes provenientes de la Sobretasa Ambiental-Peaje al FCA, según las obligaciones contempladas en la Ley 344 de 1996 y el Decreto 954 de 1996. Por otra parte, el MADS no adelantó las acciones de gestión recaudo, tendientes a velar porque estas corporaciones efectuar an los aportes al FCA.</i>	A1	D1		F1	\$2.810.046.683,70	BA1	\$431.727.205	IP1	
2	Constitución de reservas presupuestales CD824 de 2022, CD997 de 2022 y CD 718 de 2022. <i>Inadecuada constitución de las reservas presupuestales, relacionadas con los contratos CD-824-2022 y CD718-2022, producto de las debilidades en los mecanismos de control interno y de supervisión que comprometen el cumplimiento del objeto contractual.</i>  <i>En el CD-997-2022, se constituyó de forma inadecuada reserva presupuestal por valor de \$10.880.000, sobre las facturas 001, 002 y 003, por valor de \$680.000, \$5.100.000 y \$5.100.000, las cuales fueron pagadas en diciembre 20, 27 y 29 de 2022.</i>	A2	D2							
3	Estudio de mercado Convenio 804 de 2022. <i>En lo relacionado con los cálculos para la estimación del convenio se identificó que del valor del convenio 804 de 2022 en el archivo Excel suministrado en lo referente a los aportes a cargo del Ministerio, para el objetivo "G. PERSONAL" y compromiso "H40-C2-G42-B1-B5" se presenta inconsistencia entre lo reportado en la pestaña del personal del proyecto (\$1.137.500.000) frente al resumen del presupuesto (\$ 1.147.500.000).</i>  <i>Lo anterior, evidencia un excedente no justificado de \$10.000.000 de pesos, sobre los aportes a cargo del</i>	A3	D3							

No.	DENOMINACIÓN DEL HALLAZGO	A	D	P	F	Vlr \$	BA	Vlr\$	IP	OI
	<i>MADS de \$1.147.500.000, conforme lo estipula el estudio de mercado, que forma parte integral del convenio.</i>									
4	<p>Ejecución y soportes Convenio 827 de 2022.</p> <p><i>En el Contrato 827 de 2022, se identificaron debilidades en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, tales como: fallas en la supervisión por demoras en la entrega de los productos del proyecto, ausencia de los soportes para los entregables y requisitos habilitantes para realizar el primer pago y, por último, la inadecuada constitución de la reserva presupuestal por \$1.180.000.000 con fecha 27 de diciembre de 2022 por fuera del plazo contractual de ejecución.</i></p>	A4	D4							
5	<p>Apropiación presupuestal vigencia 2022.</p> <p><i>Para la vigencia 2022, el MADS presento pérdida por apropiación al no comprometer recursos por un valor de \$48.437.112.000 equivalente al 17,8% de la apropiación definitiva, afectando tanto rubros de funcionamiento como de inversión, y registrando aumento frente a la vigencia 2021.</i></p>	A5	D5							
6	<p>Gestión de recaudo Fondo de Compensación Ambiental.</p> <p><i>Se evidencia el incumplimiento sistemático por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales CARDER y CORPOGUAJIRA en la presentación oportuna del Formato de Liquidación de Aportes al FCA y el giro de aportes de manera extemporánea.</i></p> <p><i>El FCA presenta debilidades en los mecanismos de control, en el seguimiento y verificación de la información en los reportes mensuales de liquidación y la recepción oportuna de los aportes, tendientes al cumplimiento de la Ley 344 de 1996 y el Decreto 954 de 1999.</i></p>	A6								
7	<p>Cuentas por cobrar - Contribuciones a cargo de CORPOGUAJIRA.</p> <p><i>El saldo de Cuentas por cobrar por concepto de contribuciones a cargo de CORPOGUAJIRA, se encuentra</i></p>	A7								

No.	DENOMINACIÓN HALLAZGO	DEL	A	D	P	F	Vlr \$	BA	Vlr\$	IP	OI
	<i>sobrestimado en \$72.823.615 desde la vigencia 2018.</i>										
8	<i>Reserva presupuestal contrato 1070 de 2022. Para la refrendación de la reserva presupuestal del contrato interadministrativo No. 1070 de 2022, se identificó error en el registro de los datos en el aplicativo SIFF Nación II, ya que la reserva presupuestal correspondía al CD 1072 de 2022, no al 1070 de 2022, por tal razón, no se encuentra justificación para su constitución.</i>		A8	D6							
9	<i>Ejecución y soportes Convenio 804 de 2022. Para el Convenio 804 de 2022, no se encuentran soportes de todos los entregables y productos; no se obtuvo evidencia de la Lista de asistencia del acta de participación del MADS para el segundo pago, asociado a la obligación del compromiso G42, realización de Memorias de reunión con la CNTI y el MADS; ni los soportes y productos, relacionados con los compromisos B1 y B5; así como, evidencia de las facturas que soportan el valor del hospedaje, en cumplimiento de la obligación para el "componente administrativo y financiero" para el tercer pago.</i>		A9	D7							
10	<i>Cumplimiento sentencias-sentencia T-361 de 2017. Incumplimiento en la implementación de la orden impartida al MADS dentro de la sentencia T-361 de 2017 del páramo de Santurbán, sin que se evidencie lo contemplado en las supras 19.2, 19.3, 13.5 y 15.3 de la sentencia.</i>		A10	D8							
11	<i>Información y actividad litigiosa en el aplicativo e-Kogui. La entidad presenta debilidades en los mecanismos de seguimiento y control frente al desarrollo de actividades de gestión, registro, actualización y cargue de información de los procesos judiciales, incurriendo así, en el incumplimiento de las normas establecidas que regulan el trámite dentro del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - e-Kogui; Decreto 1069 de 2015 y el Manual del</i>		A11	D9							

No.	DENOMINACIÓN DEL HALLAZGO	A	D	P	F	V/r \$	BA	V/r\$	IP	OI
	<i>Abogado – e-Kogui (Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado).</i>									
12	<i>Apertura de procesos administrativos sancionatorios ambientales comunicación PGN. Dentro de la revisión de los expedientes de procesos administrativos sancionatorios ambientales se identificaron debilidades en el cumplimiento legal por no comunicar las actuaciones que se adelanten en los PASA a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios donde se vela por el estricto cumplimiento de acuerdo con Memorando PGN No. 005 de 14/03/2013 (Modificado recientemente mediante Memorando PGN No. 017 de 24/09/2018).</i>	A12	D10							
13	<i>Términos para la determinación de la responsabilidad ambiental e imposición de sanción dentro del proceso sancionatorio ambiental. Deficiencias en el cumplimiento en la norma ambiental y en el procedimiento interno del MADS respecto al PASA, al no evidenciarse cumplimiento de los términos para determinación de la responsabilidad e imposición de sanción, una vez agotada la práctica de pruebas, conforme al artículo 27° de la Ley 1333 de 2009.</i>	A13	D11							
14	<i>Iniciación o apertura del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. Deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control por parte de las personas a cargo de los procesos sancionatorios PASA del MADS, conforme al artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, se adelantará de oficio o a petición de parte el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental.</i>	A14	D12							
15	<i>Cumplimiento de términos e impulso procesal de los sancionatorios ambientales. Deficiencias y debilidades en la planeación de la entidad de los expedientes sancionatorios ambientales SAN-002, SAN-008.</i>	A15	D13							

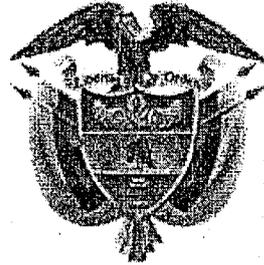
No.	DENOMINACIÓN DEL HALLAZGO	A	D	P	F	Vlr \$	BA	Vlr\$	IP	OI
	<i>SAN-0020, SAN-0021, SAN-0022, SAN-0025, SAN-0027, SAN-0054, SAN-0056, SAN-0060 y SAN-0091 del MADS, conforme al artículo 27° de la Ley 1333 de 2009, para determinar mediante acto administrativo motivado la responsabilidad e imposición de la sanción y cumplimiento del principio de celeridad en las actuaciones administrativas.</i>									
16	Documentos relacionados con los PASA adelantados por el MADS. <i>Debilidades en el monitoreo de los controles contenidos en los procedimientos establecidos por la entidad en las áreas administrativas que tienen bajo responsabilidad el manejo de los PASA, especial la ausencia de los autos de apertura de procesos administrativos sancionatorios de los expedientes, SAN-0025, SAN-0056, SAN-0060 y SAN-0091.</i>	A16	D14							
17	Cuentas por pagar. <i>Se encuentra sobrestimado el saldo de Cuentas por pagar por concepto de adquisición de bienes y servicios por \$524.549.187, dado que las obligaciones ya fueron canceladas. Adicionalmente, se encuentra subestimada dicha cuenta en \$202.587.880, por falta de registro contable de una obligación.</i>	A17								
18	Cuentas por Cobrar – Incapacidades. <i>Las cuentas por cobrar por concepto de incapacidades, se encuentra sobrestimada por corresponder a derechos ya prescritos \$44.399.094; adicional se encuentran en riesgo de prescripción \$39.263.567 correspondientes a las vigencias 2016 a 2018.</i>  <i>No se ha calculado el deterioro de obligaciones a cargo de EPS en Liquidación por \$22.063.796.</i>	A18								
19	Control a Propiedad, planta y equipos.	A19								

No.	DENOMINACIÓN DEL HALLAZGO	A	D	P	F	V/r \$	BA	V/r\$	IP	OI
	<p>En reportes del aplicativo de Almacén, figuran en la categoría de "nuevos", bienes que se compraron en vigencias anteriores (2017 a 2021) por \$3,009,902,098.</p> <p>Se encuentra pendiente el cálculo y registro de la depreciación de bienes y la amortización de intangibles, de elementos adquiridos en 2021 y 2022 por \$1,360,382,591.</p> <p>Se presenta error en la clasificación de un software por \$1.289.894.000.</p>									
20	<p>Ejecución y soportes Convenio 803 de 2022.</p> <p>Para el Convenio 803 de 2022, se identificó la falta de los entregables y productos relacionados con los documentos que dan cuenta del cumplimiento de la entregable B de la minuta; para el tercer pago no hay evidencia de los informes y las facturas por concepto de hospedaje de los encuentros locales de Caquetá y Putumayo - Puerto Limón, se soportan en una idéntica factura replicada para la justificación del pago de los 2 desembolsos.</p>	A20	D15							
21	<p>Ejecución y soportes Convenio 808 de 2022.</p> <p>Se identificaron debilidades en el cumplimiento de las obligaciones, inexistencia del certificado de recibo a satisfacción por parte del supervisor, por lo cual, a marzo 2023, ocho (8) meses después de finalizado el plazo de ejecución, no se tiene certeza del cabal cumplimiento del objeto contractual.</p>	A21	D16							
22	<p>Plan Nacional de Restauración – PNR.</p> <p>Se observa atraso en el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas – PNR, que puede generar un incumplimiento de los objetivos trazados en el mismo.</p>	A22	D17							
23	<p>Impuesto al Carbono.</p> <p>El MADS como rector de política ambiental no cuenta con la información de los recursos que debieron ser asignados para su ejecución conforme a la destinación y</p>	A23	D18						IP2	OI1

No.	DENOMINACIÓN HALLAZGO	DEL	A	D	P	F	V/r \$	BA	V/r\$	IP	OI
	<p>vocación ambiental del impuesto al carbono a la luz del marco jurídico, la Ley 1819 de 2016, Ley 1930 de 2018, Ley 1955 de 2019, Ley 2155 de 2021 y Ley 2159 de 2021.</p> <p>Aunado a lo anterior, y en el marco del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, que modificó el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el MADS, carece de información precisa sobre los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al treinta y uno (31) de diciembre de 2022 para ser administrados por el FONSUREC, cuya reglamentación corresponde al MADS, de conformidad al PARÁGRAFO 1, del artículo en comento.</p>										
<b>Totales</b>			<b>23</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>\$2.810.046.683,70</b>	<b>1</b>	<b>\$431.727.205</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

A: Administrativa; D: Disciplinaria; P: Penal; F: Fiscal; BA: Beneficio de Auditoría; IP: Indagación preliminar; OI: Otras Instancias . Elaboró: Equipo auditor.

## 5.- ANEXOS 3- ESTADOS FINANCIEROS



REPUBLICA DE COLOMBIA  
LIBERTAD Y ORDEN  
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

ESTADOS FINANCIEROS

SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA ESTADOS FINANCIEROS POR EL  
PERIODO 2022

CON FECHA DE CORTE 31 DE DICIEMBRE DE 2022

El Estado Financiero 4 página 161 de 232

Calle 37 No. 8 - 40  
Commutador (571) 3323400  
[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)  
Bogotá, Colombia



**MINISTERIO DE AMBIENTE Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE**

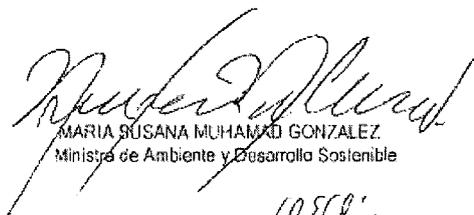
NIT. 830.115.396-1

**CERTIFICACIÓN**

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

- a. Los saldos presentados en los Estados Financieros con corte al 31 de diciembre de 2022, se tomaron fielmente de los libros de contabilidad llevados mediante el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación, reglamentado mediante Decreto 1038 de 2015-Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.
- b. Los Estados Financieros se prepararon de conformidad con lo estipulado el nuevo Marco Normativo aplicable para Entidades del Gobierno el cual fue incorporado al Régimen de Contabilidad Pública mediante la Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 expedido por la Contaduría General de la Nación "CGN" modificada por la Resolución 487 del 26 de julio de 2017.
- c. Se han verificado las afirmaciones contenidas en los estados financieros y la información revelada refleja en forma fidedigna la situación financiera, el resultado del periodo y los cambios en el patrimonio de la entidad.
- d. Se dio cumplimiento a los procesos de control interno en cuanto a la correcta preparación y presentación de los Estados Financieros comparativos con el año 2021, los cuales están exentos de errores importantes en su contenido.

La presente certificación se expide en Bogotá D.C., a los veinte (20) días del mes de febrero de 2023.

  
MARIA SUSANA MUHAMAD GONZALEZ  
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

  
GÓTFREDO SAMPEDRO BORRERO  
Contador TP 21583T

C. C. 500-26-33. Vigencia 18/12/2016

Calle 37 No. 8 - 40  
Contador (571) 3323400  
[www.mjambiente.gov.co](http://www.mjambiente.gov.co)



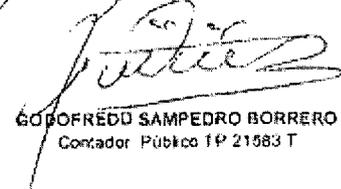
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE RESULTADOS INTEGRALES**  
**COMPARATIVO A 31 DE DICIEMBRE DE 2022 - 2021**  
(Cifras expresadas en pesos)

COD	NOTA	Periodo 2022	Periodo 2021
41	INGRESOS OPERACIONALES (1)	433.471.883.981	513.510.877.293
44	Ingresos fiscales	80.314.229.294	74.708.923.672
47	Transferencias y Subvenciones	40.723.332.511	185.928.238.131
	Operaciones Internacionales	313.438.122.176	292.873.715.540
51	GASTOS OPERACIONALES (2)	1.246.829.540.285	532.563.704.758
53	De administración y Cooperación	11.354.639.567	59.104.754.276
54	De género, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones	826.220.464.084	238.795.676.897
55	Transferencias y Subvenciones	93.600.639.606	85.897.118.671
57	Gastos público social	32.170.254.311	32.902.133.909
	Operaciones Internacionales	167.493.572.697	75.895.081.205
	EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (3)	(803.358.056.304)	(19.054.827.466)
48	OTROS INGRESOS (4)	2.709.875.963	2.993.312.859
	Otros ingresos	2.709.875.963	2.993.312.859
	SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (5) *	-	-
58	OTROS GASTOS (6)	1.236.287.753	65.028.489
	Otros gastos	1.236.287.753	65.028.489
	EXCEDENTE ó (DÉFICIT) NO OPERACIONAL (7)	1.473.588.210	2.928.284.670
	EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (8)	901.585.260.954	(17.026.542.795)

*[Signature]*  
**MARIA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ**  
 Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

*[Signature]*  
**CESAR GUARÁN CAMARGO RAMÍREZ**  
 Subdirector Administrativo y Financiero

*[Signature]*  
**RODOLFO FERRER**  
 Contralor Público IP 21.983 T

<b>MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE</b> <b>ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO</b> <b>A 31 DE DICIEMBRE DE 2022</b> (Cifras expresadas en pesos)	
SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2021	-967.987.549.280
VARIACIONES PATRIMONIALES	-654.593.239.531
SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2022	-1.622.580.788.799
DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2)	
INCREMENTOS:	130.265.485.768
DISMINUCIONES:	(784.859.725.299)
PARTIDAS SIN MOVIMIENTO	
 MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
 CESAR EDUARDO CAMARGO RAMÍREZ Subdirector Administrativo y Financiero	
 GOOFREDD SAMPEDRO BORRERO Contador Público TP 21583 T	