CONTRALORÍA
General de la República

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
VIGENCIA 2023

CGR-CDMA No. 019
Junio 2024

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
VIGENCIA 2023

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Ada América Millares Escamilla
Directora de Vigilancia Fiscal	Lucía Mazuera Romero
Director de Estudios Sectoriales	Arleys Cuesta Simanca
Supervisor Encargado	Gina Marcela Montaña Grosso
Líder de Auditoría	Vanessa Salas Uribe
Auditores	María Carolina Vergel Granados Sandra Lorena Terán Tinjacá Claudia Alexandra Parra Mejía Martha Fajardo Juan Carlos Acevedo Luis Adolfo Gualdrón Romero Federico Enrique Pantoja Santiago Herwin Oswaldo Barreto Alfaro

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 11
1.1. RESUMEN DE POLÍTICAS CONTABLES SIGNIFICATIVAS Y OTRA INFORMACIÓN EXPLICATIVA 12
1.2. RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL 12
1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 18
2. OPINION SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS 19
2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NEGATIVA 19
2. 2. OPINIÓN NEGATIVA 19
3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO 20
4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 22
4.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NO RAZONABLE 22
4.2. OPINIÓN NO RAZONABLE 22
4.3. PRINCIPALES CIFRAS PRESUPUESTALES 23
5. REFRENDACIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES 31
6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA 32
7. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE ALTAS CORTES Y TRIBUNALES. 32
7.1. Sentencia T – 329/2023 de la Corte Constitucional, fecha: 28 de agosto 2023, Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo_Prodeco 32
7.2. Sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño – Radicado:52001-23-33-2017-0639-00 – 20 de noviembre de 2023_ Acción Popular Corponariño ... 33
7.3. Sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima, Segunda Instancia, expediente con radicado 3214 – 2005, número Interno: 00742-2010_Acción Popular Cemex 38
7.4. Sentencia del Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, fecha: 11 de septiembre de 2019, Radicación:11001333704020190025 7-00_Tutela Páramo Cruz Verde-Sumapaz 40
7.5. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad. 25000231500020100294 0-01. 43
7.6. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad. 25000-23-41-000-2022-01551-01. 45

7.7. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad. 25000-23-41-000-2023-00012-01. 47

7.8. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad.25000-23-41-000-2023-01110-01. 49

7.9. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad.76001-23-33-000-2017-01795-01. 51

7.10. STC 4360 de 2018 - Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil Rad. 11001-22-03-000-2018-00319-01. 54

7.11. Sentencia del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad. 11001-03-26-000-2014-00021-00 (49990) _Acción de Repetición. 61

8. SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS 61

9. PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DEL PLAN DE ACCIÓN APLICABLE A LA VIGENCIA 2023. 66

9.1. Programa REM Visión Amazonía 66

9.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible 68

9.3. Plan Nacional de Zonificación Ambiental 71

10. IDENTIFICACIÓN, CUANTIFICACIÓN E INTERNALIZACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES ASOCIADOS A PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS..... 78

11. DENUNCIAS, DERECHOS DE PETICIÓN E INSUMOS ASIGNADOS, RELACIONADOS CON LA MATERIA DE AUDITORÍA. 80

11.1. SIPAR 2023-289924-80504-SE, SIPAR 2023-289944-82111-SE, SIPAR 2023-290868-82111-SE, SIPAR 2023-290589-82111-SE, SIPAR 2023-290774-82111-SE, SIPAR 2023-290624-82111-SE, SIPAR- 291669-82111- SE Cumbre Educación Ambiental 80

11.2. SIPAR 2023-293339-82111-SE Visión Amazonía 81

11.3. Documento Técnico de Soporte – DTS para la Reserva Forestal Protectora Nacional Aguacatal (La Elvira) y Cerro Dapa Carisucio. 88

11.4. Oficio con radicado: 31102023E2032159 de 18 de septiembre de 2023 – Minambiente: 2023E1042014 – Solicitud de Información Acuerdos Mesa Indígena de Caquetá y Sur Del Meta..... 94

11.5. Convenio MADS y CRIC 104

11.6. Informe de visita en marco de la atención y seguimiento al derecho de petición SIPAR 2020-199415-82111-SE. 110

11.7. Radicado CGR 2024ER0011980 – Art. 111 de la Ley 99 de 1993. 114

11.8. SIPAR 2024-294703-82111-SE Incendios Forestales. 124

11.9. Sentencia T – 375 del 25 de septiembre de 2023_Traslado copia Derecho de petición de las Autoridades del Pueblo Yukpa de la Serranía del Perijá, Departamento del Cesar, dirigido al MADS. SIGEDOC 2024ER0025343 131

11.10. SIPAR 2024-300880-82111-SE Orden de Compra 110378 136

12. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO EN LOS TEMAS RELACIONADOS CON LA AUDITORÍA FINANCIERA. 140

13. RESUMEN DE HALLAZGOS 140

14. PLAN DE MEJORAMIENTO 141

ANEXO 1 – RELACIÓN DE HALLAZGOS 142

MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE 142

HALLAZGO 1. [D] Cuenta 1384 “Otras Cuentas por Cobrar” 142

HALLAZGO 2. [F, D] Prescripción de Incapacidades. 146

HALLAZGO 3. [D] Cuentas por Pagar y Provisiones. 154

HALLAZGO 4. [D] Otros ingresos – Litigios y Demandas. 160

MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO 164

HALLAZGO 5. [D] Constitución de Reservas Presupuestales MADS. 165

HALLAZGO 6. Oportunidad Solicitud Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC. Contrato 1292 de 2023. 174

HALLAZGO 7. [D] Contrato Interadministrativo 1249 de 2023 – Cumbre Nacional de Educación Ambiental 180

HALLAZGO 8. [D] Supervisión de Convenios y/o Contratos. 195

OTROS CONCEPTOS Y TEMAS EVALUADOS 208

HALLAZGO 9. [D] Caducidad de la acción por repetición. 208

HALLAZGO 10. [D] Programa de monitoreo de material vegetal. 220

HALLAZGO 11. Publicación en la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente. 232

ANEXO 2 – MATRIZ DE HALLAZGOS 246

ANEXO 3 – ESTADOS FINANCIEROS 247

ANEXO 4 – INFORMACIÓN PRESUPUESTAL 250

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Resultados de calificación del control interno MADS. 21
Figura 2. Herramienta A1 PE-PVCA. 79
Figura 3. Herramienta A2 PE-PVCA. 79
Figura 4. Herramienta A3 PE-PVCA. 80
Figura 5. Acta de visita del día 15 de abril del 2024. 206
Figura 6. Acta de visita del día 17 de abril de 2024. 207
Figura 7. Orden de Compra 120325. 237
Figura 8. Orden de Compra 120325. 237
Figura 9. Orden de Compra 122142. 238
Figura 10. Orden de Compra 122142. 238

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Presupuesto de Ingresos MADS_2023 23
Tabla 2. Presupuesto de gastos MADS_2023. 24
Tabla 3. Ejecución presupuestal MADS, vigencia 2023. 24
Tabla 4. Muestra contractual vigencia 2023. 24
Tabla 5. Convenios y/o contratos afines al Conpes 3918. 70
Tabla 6. Inversión por objetivo (O) Línea Estratégica (LE) y sector líder en la implementación del PZA. 72
Tabla 7. Multianualidad de gasto por inversión del PZA 73
Tabla 8. Composición de la ejecución presupuestal multianual en salarios mínimos (SM) de la vigencia. 76
Tabla 9. Batería de indicadores de cumplimiento – Acuerdo Final de Paz 77
Tabla 10. Contratos Derivados Convenio 1001 de 2023 106
Tabla 11. Comprobantes de pagos Orden de Compra 110378. 138
Tabla 12. Pagos factura Orden de Compra 110378. 139
Tabla . Incapacidades con prescripción. 149
Tabla . Observaciones de Incapacidades con Prescripción. 153
Tabla . Provisión contable no reportada por e-Kogui. 158
Tabla . Detalle de movimientos débitos y créditos sub-cuenta 4.8.31.01. 162
Tabla 17. Convenios / Contratos de restauración ecológica MADS. 226

HECHOS RELEVANTES

Fondo para la Vida y la Biodiversidad

El artículo 223 de la Ley 1819 de 2016[1] modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022[2] establece que:

> *"ARTÍCULO 49. Modifíquese 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 (19) 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."*
>
> *(…)*
>
> *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. (…)*
>
> *PARÁGRAFO 2. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título, (…)*
>
> *PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental - FONAM para la vigencia fiscal 2023 apropiados en el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. (…)"*

De igual forma, la Ley 2294 de 2023[3] en su artículo 196 estipula:

[1] "*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*."
[2] "*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones* "
[3] "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

"ARTÍCULO 196. El Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONSUREC de que trata el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 se denominará en adelante Fondo para la vida y la biodiversidad (…)"

Finalmente, el Decreto 1648 de octubre de 2023[4], establece:

"ARTÍCULO 2.2.9.13.2.4. Fuentes de financiación y mecanismos de ejecución presupuestal. El Fondo para la Vida y la Biodiversidad tendrá las siguientes fuentes de financiación:
1. Recursos del Presupuesto General de la Nación que la ley determine. Los recursos que se apropien en las diferentes secciones del Presupuesto General de la Nación, principalmente:

1.1. Recursos que sean apropiados en la sección presupuestal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible destinados a ser aportados al Fondo para la Vida y la Biodiversidad a título de aporte fiduciario, previa celebración o modificación del respectivo contrato de fiducia mercantil.
1.2. Recursos correspondientes al ochenta por ciento (80%) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono que sean apropiados en la sección presupuestal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los cuales se transferirán a título gratuito al Fondo para la Vida y la Biodiversidad y se contabilizarán como ingreso del patrimonio autónomo.
PARÁGRAFO 6. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solo podrá solicitar el giro de los recursos aprobados en el Programa Anual de Caja a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando medie acto o negocio jurídico, y el Fondo para la Vida y la Biodiversidad tenga obligaciones exigibles para con terceros, con ocasión de la recepción de bienes y/o servicios por parte del patrimonio, o se tengan cumplidos los requisitos que hagan exigible su pago. En ningún caso el Ministerio podrá solicitar la transferencia de recursos del Presupuesto General de la Nación al patrimonio autónomo sin que se haya cumplido el objeto del gasto de la apropiación correspondiente.
PARÁGRAFO 7. Los recursos que integran el Fondo para la Vida y la Biodiversidad se entenderán ejecutados con su transferencia al patrimonio autónomo; lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 319 de la Ley 2294 de 2023 y del artículo 2.3 .1.1.1. "Reintegro de tesorería de saldos de recursos públicos en patrimonios autónomos " del Decreto 1068 de 2015.
ARTÍCULO 2.2.9.13.2.8. Ordenación del gasto del Fondo para la Vida y la Biodiversidad. La ordenación del gasto a la que se refiere el parágrafo 4 del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 se concreta con la transferencia de recursos que realiza el(la) ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado al patrimonio autónomo, lo que constituye su ejecución presupuestal. (…)"

[4] "Por el cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 11 del Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con el Fondo para la Vida y la Biodiversidad"

Así las cosas y teniendo en cuenta los preceptos jurídicos enunciados, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS suscribió contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 1292 celebrado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. (FIDUCOLDEX S.A.), así:

> *"Objeto: (i) Constituir el Patrimonio Autónomo denominado "Fondo para la Vida y la Biodiversidad", en los términos del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, además de las disposiciones del artículo 33 de la Ley 1931 de 2018, modificado por el artículo 262 de la Ley 2294 de 2023 y el 196 de la Ley 2294 de 2023 y demás normas que los modifiquen, desarrollen o reglamenten, así como para la administración de sus recursos. (ii) Administrar los RECURSOS en las CUENTAS Y SUBCUENTAS que se soliciten por el FIDEICOMITENTE. (iii) Realizar los pagos, giros y/o restituciones que instruya el FIDEICOMITENTE.*
> *PARÁGRAFO PRIMERO: Las PARTES con la suscripción del presente documento, declaran expresamente que no celebran el presente contrato de fiducia mercantil irrevocable, con fines de garantía, ya que la finalidad que persiguen y su único interés, se encamina exclusivamente a que sean administrados y pagados los RECURSOS, por tanto, es el FIDEICOMITENTE quien garantiza la destinación de dichos RECURSOS en los términos del CONTRATO.*
> *"CLÁUSULA 30 - PERFECCIONAMIENTO Y VIGENCIA: El presente contrato se perfeccionará y estará vigente desde la fecha de firma del presente documento en la plataforma SECOP II"*

El 19 de diciembre de 2023 suscribieron acta de inicio del contrato de Fiducia Mercantil de administración y pagos No. 1292, lo que indica que en esa fecha entra en operación el Fondo Para la Vida y la Biodiversidad.

En el cuerpo del contrato 1292, el valor contenido en esta solicitud, quedó comprometido como aporte fiduciario de parte de fideicomitente; teniendo en cuenta que el contrato quedó registrado inicialmente con el compromiso presupuestal de gasto 553423 por $333.535.000.000,00 y posteriormente se realizó una incorporación de recursos con el compromiso presupuestal de gasto 578323 por valor $175.000.000.000,00, el 28 de diciembre.

Así las cosas, la Coordinadora del Grupo de Tesorería, vía correo electrónico, solicitó ante el Grupo PAC del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la apertura del sistema para cargue de la solicitud de recursos y esta petición no fue atendida dentro de la vigencia 2023. Por lo tanto, el MADS realizó la constitución de la reserva presupuestal por estos valores para atender los compromisos que se adquieran por el Patrimonio Autónomo en el marco del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Bogotá, D.C.

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

Asunto: Informe de Auditoría Financiera vigencia 2023.

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") para la vigencia 2023, los cuales comprenden el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio, Estado de Flujos de Efectivo y sus respectivas notas, que han sido preparados conforme al Marco Normativo para entidades de Gobierno.

Así mismo, con fundamento en el artículo 268 de la Constitución Política, realizó Auditoría a los informes de Ejecución Presupuestal que incluyen la Programación y Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos de la vigencia 2023, los que han sido preparados conforme al Estatuto Orgánico de Presupuesto.

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 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 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 su pronunciamiento.

RESULTADOS DE AUDITORÍA

1. INTRODUCCIÓN

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de la auditoría financiera practicada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, para la vigencia 2023, para lo 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 2023 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 presupuestal para la vigencia fiscal 2023 y emitir la opinión correspondiente.
3. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
4. Evaluar las reservas presupuestales para efectos de su refrendación.
5. Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal consolidada.
6. Realizar seguimiento al cumplimiento de sentencias de altas cortes y tribunales en los que la entidad haya adquirido obligaciones y compromisos (si las hubiere).
7. Realizar seguimiento a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas (si procede).
8. Evaluar y conceptuar sobre la ejecución de los programas y/o proyectos del plan de acción aplicable a la vigencia 2023.
9. Atender las denuncias ciudadanas e insumos incluso hasta el cierre de la fase de ejecución.
10. Evaluar y conceptuar sobre la identificación, cuantificación e internalización de los costos ambientales asociados a proyectos de inversión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS.
11. Conceptuar sobre la efectividad del plan de mejoramiento en los temas relacionados con la auditoría financiera.

1.1. RESUMEN DE POLÍTICAS CONTABLES SIGNIFICATIVAS Y OTRA INFORMACIÓN EXPLICATIVA

El MADS adopta la versión No. 4 del Manual de Políticas Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual cuenta con las políticas para el reconocimiento de:

- Efectivo y Equivalentes al efectivo
- Cuentas por cobrar
- Propiedades, planta y Equipo
- Activos intangibles
- Otros activos
- Deterioro del valor de los activos
- Cuentas por pagar
- Beneficios a empleados
- Ingresos
- Gastos
- Activos, Pasivos contingentes y provisiones
- Presentación de estados financieros

Fuentes de financiación:

Durante el 2023 el MADS recibió financiación del presupuesto general de la nación y recursos de donación de organismos internacionales.

1.2. RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL

En el año 1993 se creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Ley 99 de 1993, específicamente lo establecido en el artículo 2 – *"Creación y objetivos del Ministerio del Medio Ambiente"*. Posteriormente, en la Ley 790 de 2002, en su artículo 7, se determinó el *"Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios"* y pasó a ser Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Consecutivamente, mediante la Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escindieron unos ministerios, se convirtió en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

Con el Decreto 3570 de 2011, se modificaron los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integró el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El artículo 2 del Decreto 3570 del 2011 establece las funciones del MADS, 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, las cuales se presentan a continuación:

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.
2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.
3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.
4. Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental y definir con éste los instrumentos y procedimientos de cooperación, y representar al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre ambiente, recursos naturales renovables y desarrollo sostenible.
5. Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico.
6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.
7. Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.
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.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.
10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del 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 al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.
11. Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el ambiente y los recursos naturales renovables y sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible.
12. Establecer el Sistema de Información Ambiental, organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; y administrar el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y sus subcuentas.
13. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
14. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio.
15. Elaborar los términos de referencia para la realización de los estudios con base en los cuales las autoridades ambientales declararán, reservarán, alinderarán, realinderarán, sustraerán, integrarán o recategorizarán, las reservas forestales regionales y para la delimitación de los ecosistemas de

páramo y humedales sin requerir la adopción de estos por parte del Ministerio.

16. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos.
17. Adquirir, en los casos expresamente definidos en la Ley 99 de 1993, los bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar.
18. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades para la conservación, manejo, administración y gestión de la biodiversidad, promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales, velando por la protección del patrimonio natural del país.
19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente Decreto.

Por último, con el Decreto 1682 de 2017, se modificó la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinaron las funciones de sus dependencias, particularmente, se crearon y asignaron las funciones del Despacho del Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio, de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental (SINA), de la Subdirección de Educación y Participación y la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo.

Los recursos del MADS provienen del Presupuesto General de la Nación, los cuales se distribuyen en gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio a la deuda, de acuerdo con el decreto de liquidación del presupuesto, como se detalla más adelante.

La estructura del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible está conformada por:

Despacho de la Ministra

- Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles

    a. Grupo de Análisis Económicos para la Sostenibilidad
    b. Grupo de Competitividad y Promoción de Negocios Sostenibles

- Oficina Asesora de Planeación

    a. Grupo de Gestión Presupuestal
    b. Grupo de Gestión de Proyectos

c. Grupo de Políticas, Planeación y Seguimiento
d. Grupo de Gestión y Desempeño Institucional
e. Grupo de Apoyo Técnico, Evaluación y Seguimiento a Proyectos de Inversión del Sector Ambiental.

- Oficina Asesora Jurídica

a. Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad
b. Grupo de Procesos Judiciales
c. Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales

- Oficina de Asuntos Internacionales
- Oficina de tecnologías de la Información y Comunicación
- Oficina de control Interno

Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental

- Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios ecosistémicos

a. Grupo de Gestión Integral de Bosques y Reservas Forestales Nacionales
b. Grupo de Recursos Genéticos
c. Grupo de Gestión en Biodiversidad

- Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos

a. Grupo de Gestión del Riesgo Información y Participación Comunitaria Marino Costera
b. Grupo de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Gestión Sostenible de la Biodiversidad Costera y Marina.

- Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico

a. Grupo de Administración del Recurso Hídrico
b. Grupo de Fortalecimiento y Gobernanza del Agua
c. Grupo de Planificación de Cuencas

- Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana

a. Grupo de Gestión Ambiental Urbana
b. Grupo de Sostenibilidad de los Sectores Productivos
c. Grupo de Sustancias Químicas, Desechos Peligrosos y Unidad Técnica de Ozono (UTO)

Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio

- Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental – SINA

    a. Grupo de Manejo de Información Ambiental Geográfica
    b. Grupo de Ordenamiento Ambiental
    c. Grupo SINA

- Subdirección de educación y Participación

    a. Grupo de Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental
    b. Grupo de Educación
    c. Grupo de Participación

- Dirección de cambio Climático y Gestión del Riesgo

    a. Grupo Adaptación al Cambio Climático
    b. Grupo de Mitigación del Cambio Climático
    c. Grupo de Gestión Integral del Riesgo

Secretaría General

    a. Grupo de Control Interno Disciplinario
    b. Grupo de Talento Humano
    c. Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto y Servicio al Ciudadano
    d. Grupo de Contratos

- Subdirección Administrativa y Financiera

    a. Grupo de Servicios Administrativos
    b. Grupo de Gestión Documental
    c. Grupo de Presupuesto
    d. Grupo de Tesorería
    e. Grupo Central de Cuentas y Contabilidad

Grupo de Comisiones y Apoyo Logístico.

1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

2. OPINION SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS

2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NEGATIVA

La CGR ha auditado los estados financieros del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), que comprende el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados y el Estado de Cambios en el Patrimonio a 31 de diciembre de 2023, así como las notas explicativas a los estados financieros.

La CGR establece que los Estados Financieros del MADS correspondientes a la vigencia 2023, presentan una inadecuada revelación afectando las cuentas de saldos así:

1.3.84 - Otras cuentas por cobrar - subestimando la cuenta por valor de $ 8.973.903, según las diferencias entre el saldo de la cuenta 1384 y el reporte de incapacidades realizado por el grupo de talento humano del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, afectación de la confiabilidad de la información, que conllevan a la no razonabilidad de la información financiera presentada al cierre de 2023.

1.3.86 - Deterioro acumulado de cuentas por cobrar - Pérdida por prescripción de cuentas por cobrar por valor de $35.492.365, que se traduce en un detrimento patrimonial por el mismo valor.

2.7.01 – Litigios y Demandas y 2.4.60 – Créditos Judiciales - Sobrestimación de provisiones sub-cuenta 2.7.01.03 y subestimación de la cuenta 2460 “Créditos Judiciales” por valor de $ 83.929.758.773, inadecuada clasificación de montos, afectación de la confiabilidad de la información que conlleva a la no razonabilidad de la información financiera presentada al cierre de 2023.

4.8.31 – Reversión de provisiones - Subestimación de la Cuenta 483101 Litigios y demandas por valor de $513.288.572.359, afectación de la confiabilidad de la información que conlleva a la no razonabilidad de la información financiera presentada al cierre de 2023.

2. 2. OPINIÓN NEGATIVA

En opinión de la CGR, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de “Fundamento de la opinión Negativa”, los estados financieros consolidados no presentan la situación financiera del MADS a 31 de diciembre de 2023, ni de sus resultados, flujos de efectivo y cambios en el patrimonio, correspondientes al ejercicio terminado en dicha fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación efectuada al Control Interno Financiero presentó una calificación de 2.4; razón por la cual, la CGR emite un concepto de **INEFICIENTE** sobre la efectividad del control interno financiero, sustentado principalmente en las siguientes situaciones:

- Debilidades en la aplicación de acciones de control interno contable, relacionado con la conciliación de información de las dependencias de la entidad que generan información susceptible de reconocimiento en los estados financieros. Incumplimiento del Manual de Políticas Contables de la Entidad, en lo referido a la medición inicial de las cuentas por cobrar por concepto de incapacidades. Lo anterior, en relación a la subestimación de la cuenta 1384 "Otras cuentas por cobrar" por valor de $ 8.973.903, según las diferencias entre el saldo de la cuenta 1384 y el reporte de incapacidades realizado por el grupo de talento humano del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, afectando la confiabilidad de la información, que conlleva a la no razonabilidad de la información financiera presentada al cierre de 2023. Así mismo, lo relacionado con la Pérdida por prescripción de cuentas por cobrar por valor de $ 35.492.365.

- 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; lo anterior, relacionado con la sobrestimación de provisiones sub-cuenta 270103, subestimación de la cuenta 2460 "Créditos Judiciales" por valor de $ 83.929.758.773 y subestimación de la Cuenta 483101 Litigios y demandas por valor de $513.288.572.359, evidenciando una inadecuada clasificación de montos, afectación de la confiabilidad de la información que conlleva a la no razonabilidad de la información financiera presentada al cierre de 2023.

- Debilidades en la aplicación del control interno de la Entidad, frente a la constitución de las reservas presupuestales y al amparo de compromisos presupuestales que se ejecuten en varias vigencias a través del mecanismo de vigencias futuras.

- Fallas en la gestión por parte del MADS, en especial de la dependencia encargada de solicitar el PAC; inobservando así, la circular externa 035 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Debilidades de planeación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dadas las deficiencias en el cumplimiento de la cláusula quinta del contrato por parte del contratista para la entrega de los productos.
- Debilidades en las actividades de supervisión del MADS, en especial frente a las actividades de revisión y verificación integral de la entrega de productos, soportes y/o entregables.

- La entidad presenta debilidades en el análisis e indebida aplicación de las normas jurídico – procesales.

  Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presenta deficiencias en el cumplimiento de las funciones por parte de los funcionarios encargados de efectuar los correspondientes pagos en la sentencia y de la defensa jurídica de la entidad.

- Debilidades de planeación y gestión por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuanto a la falta de un programa de monitoreo del material vegetal sembrado en los contratos y/o convenios de restauración ecológica.

- Deficiencias en la gestión del MADS para la publicación de la información contractual en la Tienda Virtual de Colombia Compra Eficiente.

En la matriz de riesgos y controles se presenta la calificación sobre la calidad y eficiencia del control Interno en el MADS para la vigencia 2023.

Figura 1. Resultados de calificación del control interno MADS.

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	PARCIALMENTE ADECUADO	**CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO**	ALTO	**SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)**	2.31
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	ALTO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	ALTO		
	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)			1	ADECUADO
	CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE			2.4	0.10
	CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO			INEFICIENTE	

Fuente: Formato 14 – Matriz de Riesgos y Controles CGR Elaboró: Equipo Auditor

4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

4.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NO RAZONABLE

La evaluación de la Gestión Presupuestal incluyó la verificación del cumplimiento de los principios y normas presupuestales, cadena presupuestal y constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2023. Encontrando la siguiente inconsistencia:

- Se constituyó reserva presupuestal sin atender la aplicación de los procedimientos internos de la entidad, marco normativo y de los mecanismos de control interno al momento de constituir una reserva presupuestal, sin el cumplimiento de los requisitos; lo que conllevó a una sobrestimación del valor de las reservas presupuestales en cuantía de $ 1.200.000.000.

- Se realizó solicitud extemporánea ante el Grupo PAC del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la apertura del sistema para cargue de la solicitud de recursos del Contrato 1292 de 2023. Lo que conlleva a una posible disminución de las apropiaciones para la vigencia fiscal siguiente, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2 del Decreto 1957 de 2007 y a una sobrestimación del valor de las reservas presupuestales en cuantía de $ 508.535.000.000.

- El MADS celebró contrato interadministrativo 1249 de 2023, con plazo de ejecución hasta 31 de diciembre, y cuyo objeto contractual fue realizar las actividades pedagógicas, metodológicas y logísticas necesarias para desarrollar la Cumbre Nacional de Educación Ambiental durante los días del 24 al 26 de noviembre de 2023. Remite el Ministerio soportes de varios requerimientos al contratista, entre ellos uno del 26 de febrero del año que avanza, en el que se le solicita nuevamente al contratista para que remita los productos que debieron ser entregados en los primeros días de noviembre de 2023; no obstante, al haber transcurrido 6 meses desde la terminación del plazo, no hay evidencia de la entrega integral de los mismos.
- Debilidades en las actividades de supervisión del MADS, en especial frente a las actividades de revisión y verificación integral de la entrega de productos, soportes y/o entregables.

4.2. OPINIÓN NO RAZONABLE

En opinión de la CGR, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de "***FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NO RAZONABLE*"**, el presupuesto del MADS para la vigencia 2023 no fue programado y ejecutado razonablemente en todos los

aspectos materiales, de conformidad con las normas y principios presupuestales que le son aplicables.

4.3. PRINCIPALES CIFRAS PRESUPUESTALES

El presupuesto del MADS se rige bajo los lineamientos establecidos en la Ley 2276 de 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 al 31 de diciembre de 2023; Decreto 2590 de 2022, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos; Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, "*Colombia Potencia Mundial de la Vida"* y del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de presupuesto Nacional, "*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*".

Presupuesto de ingresos MADS 2023

Para la vigencia 2023, el Presupuesto definitivo de Ingresos y gastos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fue de $ 946.949.847.669 de los cuales $ 123.900.900.885 corresponden a Gastos de Funcionamiento equivalentes al 13 %; adicionalmente $ 4.117.846.495 corresponden a Servicio a la deuda, con una participación del 0.43% y $ 818.931.100.289 corresponden a Gastos de Inversión siendo el mayor aporte porcentual de 86% como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Presupuesto de Ingresos MADS_2023

(Cifras en miles de pesos)

RUBRO	Apropiación Inicial	ADICIONES	Apropiación Definitiva	% Apropiación
FUNCIONAMIENTO	111.965.679.746	11.935.221.139	123.900.900.885	13%
INVERSIÓN	223.233.909.881	595.697.190.408	818.931.100.289	86%
DEUDA	4.117.846.495	-	4.117.846.495	0,43%
TOTAL	339.317.436.122	607.632.411.547	946.949.847.669	100%

Fuente: MADS – Ejecución presupuestal 2023. Cálculos CGR

Como se logra observar, para el periodo auditado 2023 el MADS obtuvo una apropiación vigente con adiciones que ascienden a $ 607.632.411.547, quedando con un presupuesto definitivo de $ 946.949.847.669.

Presupuesto de gastos MADS 2023

Para la vigencia 2023, se comprometieron $ 922.013.418.248 es decir, un 97.4% del presupuesto definitivo; se obligaron $ 352.236.001.970 lo cual representó una

ejecución presupuestal 37%; se pagaron $ 346.670.778.335, equivalente al 98% de lo obligado, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 2. Presupuesto de gastos MADS_2023

RUBRO	Apropiación Definitiva $	Compromisos $	Obligaciones	Pagos $	Obligaciones vs Pagos %	Ejecución Presupuestal
FUNCIONAMIENTO	123,900,900,885	119,657,519,733	118,383,994,879	118,174,133,649	100%	96%
INVERSIÓN	818,931,100,289	798,238,052,020	229,734,160,596	224,378,798,191	98%	28%
DEUDA	4,117,846,495	4,117,846,495	4,117,846,495	4,117,846,495	100%	100%
TOTAL	946,949,847,669	922,013,418,248	352,236,001,970	346,670,778,335	98%	37%

Fuente: MADS – Ejecución presupuestal 2023. Cálculos CGR.

En el análisis de la ejecución presupuestal se determina que el rubro de inversión representa el 65% del total obligado, así:

Tabla 3. Ejecución presupuestal MADS, vigencia 2023.

RUBRO	Apropiación Definitiva $	Compromisos $	Obligaciones	Pagos $	Representación Obligaciones
FUNCIONAMIENTO	123.900.900.885	119.657.519.733	118.383.994.879	118.174.133.649	34%
INVERSIÓN	818.931.100.289	798.238.052.020	229.734.160.596	224.378.798.191	65%
DEUDA	4.117.846.495	4.117.846.495	4.117.846.495	4.117.846.495	1,2%
TOTAL	946.949.847.669	922.013.418.248	352.236.001.970	346.670.778.335	100%

Fuente: MADS – Ejecución presupuestal 2023. Cálculos CGR

Se realizó la verificación del cumplimiento de los objetos contractuales, el cumplimiento de las obligaciones contractuales y la recepción de los bienes, productos y servicios adquiridos en términos de cantidad, calidad, oportunidad, su coherencia y aporte al objeto de los proyectos de inversión y la misión de la entidad.

A continuación, se presenta la muestra analizada:

Tabla 4. Muestra contractual vigencia 2023.

No.	No. Contrato	Objeto Contractual	Rubros	Valor Obligado
1	893	Renovación de la plataforma de seguridad perimetral y balanceo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	C-3204-0900-10-0-3204056-02	$ 782,721,857

2	1259	Contratar la renovación y actualización tecnológica de servidores de procesamiento, almacenamiento y respaldo para asegurar el acceso y disponibilidad de los sistemas de información misionales y transversales del Ministerio de acuerdo con las especificaciones técnicas.	C-3299-0900-15-0-3299062-02	$ 657,687,000
3	1280	Contratar mediante Orden de Compra del Acuerdo Marco de Precios de la plataforma de Colombia Compra Eficiente, la renovación de los servicios en la nube para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	C-3299-0900-15-0-3299062-02	$ 497,233,333
4	1301	Contratar la actualización, mantenimiento y soporte técnico del Acuerdo Corporativo ELA con la empresa ESRI Colombia que incluye las licencias ArcGIS Desktop y sus extensiones, y el servicio de la plataforma ARCGIS ONLINE Y HUB, para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como apoyo en su gestión ambiental y de los recursos naturales renovables	C-3299-0900-15-0-3299062-02	$ 4,462,416,667
5	802	Contratar la prestación de servicios de un operador logístico, para la planeación, organización, producción, ejecución y demás acciones logísticas y de gestión necesarias para realizar las actividades programados por las dependencias del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible con el fin de dar cumplimiento a los objetivos, compromisos y metas trazadas por la entidad.	C-3203-0900-2-0-3203037-02 C-3206-0900-3-0-3206007-02 C-3208-0900-3-0-3208005-02 C-3208-0900-3-0-3208013-02 C-3299-0900-14-0-3299057-02 C-3299-0900-14-0-3299057-02	$ 1,934,463,410

6	1023	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de establecer espacios de diálogo e intercambio de saberes para la socialización de instrumentos jurídicos y políticas públicas ambientales con comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	C-3201-0900-3-0-3201007-02	$ 762,400,000
7	1081	Prestar el servicio de vigilancia y seguridad privada incluido los medios tecnológicos, para la permanente y adecuada protección de los servidores públicos, contratistas, visitantes y usuarios; así como de los bienes muebles e inmuebles de propiedad o bajo la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	A-02-02-02-008-005	$ 1,317,900,272
8	1140	Prestación de servicios integrales al Grupo de Comunicaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como central de medios para fortalecer la divulgación, comunicación y socialización de las políticas públicas, proyectos, servicios, programas y actividades institucionales, así mismo realizar la medición de impacto y sistematización de las buenas prácticas en materia ambiental y su percepción entre los públicos de interés para la vigencia 2023	C-3299-0900-9-0-3299006-02	$ 2,781,000,000
9	1249	Realizar las actividades pedagógicas, metodológicas y logísticas necesarias para desarrollar la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, desde un enfoque participativo, territorial y de diálogo social, en el marco del Programa Nacional de Educación Ambiental.	C-3208-0900-3-0-3208012-02	$ 402,600,000
10	844	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, operativos y financieros para fomentar procesos comunitarios de restauración, protección y uso sostenible de la biodiversidad en áreas priorizadas en el marco de los aportes del país a las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC).	C-3202-0900-6-0-3202002-02	$ 8,000,000,000

11	901	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la formulación, diseño e implementación de una estrategia de conservación y restauración con los pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, articulado con los planes de vida y la ley de origen que permitan la restauración de los bosques, conservación de la biodiversidad y la generación de sostenibilidad social, ecológica y ambiental en el territorio.	C-3202-0900-6-0-3202001-02	$ 1,125,000,000
12	905	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar medidas de manejo propuestas por la autoridad ambiental para atender y mitigar los riesgos generados por la especie Hippopotamus amphibius (hipopótamo común) en el Magdalena Medio	C-3202-0900-6-0-3202002-02	$ 144,344,034
13	975	"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para generar insumos para la actualización del Plan de conservación, manejo y uso sostenible de la palma de cera del Quindío (Ceroxylon quindiuense)"	C-3202-0900-6-0-3202001-02	$ 128,000,000
14	1001	Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Consejo Regional Indígena del Cauca y la Corporación Autónoma Regional del Cauca, para fortalecer y desarrollar acciones de conservación, restauración, mitigación y adaptación al cambio climático, educación y participación en los territorios indígenas adscritos al CRIC.	C-3202-0900-6-0-3202001-02 C-3206-0900-3-0-3206007-02 C-3208-0900-3-0-3208013-02	$ 3,150,000,000
15	902	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Gobernación de Caldas con el fin de implementar acciones de educación ambiental para la resiliencia, restauración por medio de la revegetalización que aporten a la rehabilitación y conservación del recurso hídrico en áreas de interés ambiental y espiritual para el pueblo Emberá Chamí del departamento en articulación a las políticas del Buen Vivir y Cuidado de la Madre Tierra.	C-3202-0900-6-0-3202001-02	$ 1,365,000,000

16	924	"Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Minambiente y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andréis" – INVEMAR, con el fin de generar insumos técnicos para la implementación de iniciativas de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo para el uso sostenible de los manglares, y restaurar áreas deforestadas y degradadas de manglar, en el marco de la contribución determinada a nivel nacional de Colombia– NDC, la Ley 2169 de 2021 y la resolución 1263 de 2018."	C-3207-0900-2-0-3207003-02	$ 777,400,000
17	998	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, CDMB, para el desarrollo de la X versión de la "Feria de productos y servicios de la biodiversidad y amigables con el ambiente, BIOEXPO ES INNOVACIÓN 2023", como un escenario que promueve y fortalece la economía por la biodiversidad del país.	C-3201-0900-3-0-3201010-02	$ 600,000,000
18	1068	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR, para el desarrollo de la X versión de la "Feria de productos y servicios de la biodiversidad y amigables con el ambiente, BIOEXPO ES INNOVACIÓN 2023" como un escenario que promueve y fortalece la economía por la biodiversidad del país.	C-3201-0900-3-0-3201003-02 C-3201-0900-3-0-3201010-02	$ 120,000,000
19	1180	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, para el desarrollo de la X versión de la "Feria de productos y servicios de la biodiversidad y amigables con el ambiente, BIOEXPO ES INNOVACIÓN 2023", como un escenario que promueve el país, para el desarrollo de la economía por la biodiversidad del país y	C-3201-0900-3-0-3201010-02 - C-3208-0900-3-0-3208013-02	$ 260,000,000

		fortalece la participación y educación ambiental		
20	817	Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos, operativos y financieros para la estructuración participativa de la estrategia de formación y participación ambiental para el departamento del Chocó y la cuenca del río Atrato, que contribuya al fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias en materia de gobernanza ambiental a través del dialogo de saberes	C-3208-0900-3-0-3208013-02	$ 280,000,000
21	875	Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la octava VIII versión de la Feria Internacional del Ambiente (FIMA), a llevarse a cabo entre los días 14 al 16 de junio de 2023, en las instalaciones del recinto ferial de Corferias, con el fin de divulgar las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en el sector.	C-3201-0900-3-0-3201003-02	$ 722,717,179
22	977	Aunar esfuerzos técnicos y financieros para la recopilación de información y el análisis de los insumos técnicos y cartográficos a partir de la metodología existente, definida para el monitoreo y la estimación poblacional de las dos especies de delfines de río presentes en las cuencas del Amazonas y el Orinoco colombiano, en los términos y condiciones establecidos en el presente Convenio.	C-3202-0900-6-0-3202001-02	$ 131,346,310

23	1198	"aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros entre el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible y la convenio interadministrativo no 1198 de 2023 suscrito entre el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible y la corporación para el desarrollo sostenible del sur de la amazonía - corpoamazonía. corporación para el desarrollo sostenible del sur de la amazonia - corpoamazonia- para adelantar la fase de socialización y caracterización de potenciales beneficiaros de incentivos a la conservación en la jurisdicción de la corporación en el marco de la implementación del plan integral de contención de la deforestación"	C-3202-0900-6-0-3202001-02	$ 1,758,440,000
24	1220	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la celebración de un convenio de asociación para el fortalecimiento de la gestión integral de la cuenca del río Atrato enfocados en la rehabilitación, restauración, remediación y gobernanza ambiental, a partir de las acciones y metas contempladas en el plan de acción para atender la orden quinta de la sentencia T-622 de 2016	C-3203-0900-2-0-3203037-02 C-3299-0900-16-0-3299054-02	$ 1,527,729,204
25	744	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para fortalecer el ejercicio del control social ambiental y las capacidades para la implementación de la estrategia de Gobierno Abierto.	C-3208-0900-3-0-3208005-02	$ 1,210,701,114
26	382	Prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en rutas operadas por SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. SATENA, y adquisición de tiquetes aéreos nacionales e internacionales de otros operadores y servicios conexos para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	C-3203-0900-2-0-3203037-02	$ 293,754,836

27	810	Prestación de servicios integrales al Grupo de Comunicaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la elaboración, estructuración, preproducción, producción, postproducción de piezas audiovisuales y gráficas, en la divulgación de planes de medios en todo el territorio nacional y en el seguimiento del Plan de Comunicaciones establecido por la entidad	C-3201-0900-3-0-3201003-02	$ 402,021,045
28	1117	El objeto del presente Convenio de Cooperación es aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y humanos para desarrollar actividades encaminadas a la participación de Colombia en la exposición internacional de la 28ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 2023.	C-3299-0900-17-0-3299054-02	$ 2,200,000,000
29	1018	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la celebración de un Convenio de Cooperación internacional entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, para el fortalecimiento e implementación de acciones para la gestión integral del agua como base del ordenamiento territorial sostenible en La Mojana.	C-3202-0900-15-0-3202060-02	$ 13,226,810,851
			Muestra Contractual	$ 51,021,687,112
			Universo Contractual	$ 107,390,880,785
			% muestra	48%

Fuente: MADS – Ejecución presupuestal 2023. Cálculos CGR.

5. REFRENDACIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

REFRENDACIÓN DE LA RESERVAS PRESUPUESTALES 2023

Al cierre de la vigencia 2023, MADS constituyó reservas presupuestales por valor de $569.777.416.277,79 de las cuales $511.577.762.011,70 (90%) corresponde a reservas inducidas por PAC y $58.199.654.266,09 correspondientes a reservas de apropiación.

Para la vigencia 2023 de un total de 280 registros, por valor de $569.777.416.277,79 se seleccionó una muestra de reservas presupuestales con valores mayores a novecientos millones, lo que corresponde a 18 registros cuyo valor asciende a $551.634.501.001,93; representando un 96.82% del total de las reservas constituidas durante el 2023. Del total de la muestra, $510.536.621.972,93 (89,60%) corresponde a reservas inducidas por PAC y los restantes $41.097.879.029 (7,21%) a reservas por apropiación.

Del análisis efectuado para la vigencia 2023, la CGR refrenda las partidas de las reservas presupuestales tomadas en la muestra, exceptuando la correspondiente al compromiso presupuestal registrado bajo el número 538123 por valor de $1.200.000.000.

El compromiso 538123 corresponde al 0.21% del total de las reservas, y no se refrenda debido a que la justificación no cumple con los requisitos del procedimiento "Constitución, pago y liberación de reservas presupuestales" del MADS, al no constituirse por una razón de fuerza mayor o caso fortuito.

6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la Opinión ***Negativa*** de los estados financieros y la Opinión ***No Razonable***, de la ejecución presupuestal, la CGR ***No Fenece*** la cuenta rendida por MADS de la vigencia fiscal 2023.

7. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE ALTAS CORTES Y TRIBUNALES.

En desarrollo del procedimiento relacionado con el seguimiento a sentencias de las altas cortes, desde la DVF se asignaron al proceso auditor varios insumos y solicitudes relacionadas con el cumplimiento de varios fallos en los que se asumía el MADS, tenía alguna obligación y/o compromiso. De este modo, y de acuerdo con la información reportada por la entidad, se tiene lo siguiente:

7.1. Sentencia T – 329/2023 de la Corte Constitucional, fecha: 28 de agosto 2023, Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo_Prodeco

Trasladado para su atención a la Auditoría Financiera que se efectúa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, vigencia 2023, por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría para el Medio Ambiente, en relación al cumplimiento efectuado por el MADS a la sentencia proferida por la Corte Constitucional, radicado: T – 329, fecha: 28 de agosto 2023, Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

En este contexto, dentro del proceso auditor se analizó y evaluó, sí en la presente decisión, el MADS tenía obligaciones por cumplir. La Corte Constitucional en la Sentencia previamente citada, resolvió:

> *"…**PRIMERO. REVOCAR** la Sentencia del 28 de marzo de 2022 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala de Decisión Civil, Familia y Laboral, que confirmó la Sentencia del 15 de febrero de 2022 dictada en primera instancia por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar, que declaró improcedente la solicitud de tutela presentada por los señores Hermes Leónidas Osorio Molina y Juan Aurelio Gómez Osorio. En su lugar, NEGAR el derecho fundamental a la consulta previa de los miembros de la comunidad Caño Candela y AMPARAR el derecho al ambiente sano, en virtud de lo analizado en esta providencia en relación con la Constitución ecológica.*
> ***SEGUNDO. ORDENAR** a la Empresa C.I. Prodeco S.A. y a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, en aplicación del principio de precaución, que, dentro de los treinta (30) días siguientes contados a partir de la notificación de este fallo, conformen un comité encargado de (i) realizar una verificación de las obligaciones y medidas ambientales establecidas en el Plan de Manejo Ambiental más reciente del Proyecto y, de encontrarlo necesario, (ii) elaborar un plan, con su respectivo cronograma, para el cumplimiento de aquellas que no fueron satisfechas, de forma que contribuyan al restablecimiento y/o protección del medio ambiente dentro del territorio del área de influencia del Proyecto Carbonífero Mina Calenturitas. Las medidas por adoptar serán decididas, finalmente, por la ANLA.*
> ***TERCERO. ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación que, conforme con sus competencias constitucionales, realice un proceso de 38 vigilancia, acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de la orden segunda contenida en esta providencia…"*

Del texto de la Sentencia se colige que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no tiene obligaciones por cumplir frente a la presente decisión.

7.2. Sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño – Radicado:52001-23-33-2017-0639-00 – 20 de noviembre de 2023_ Acción Popular Corponariño

Trasladado para su atención a la Auditoría Financiera que se efectúa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, vigencia 2023, por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría para el Medio Ambiente, en relación al cumplimiento efectuado por el MADS a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, radicado: 52001-23-33-2017-0639-00, fecha: 20 de noviembre de 2023.

Mediante oficio con radicado 2024EE0038267 de 01 de marzo de 2024, solicitó información al MADS, en los siguientes términos:

"Remitir, informes de cumplimiento de cada una de las sentencias, número de eKogui, junto con las evidencias de las actividades realizadas por el Ministerio, de los fallos que se relacionan a continuación: … Sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño - Rad. 52001233300020170063900…"

En este contexto, dentro del proceso auditor se analizó y evaluó las acciones efectuadas por el MADS, con el fin de dar cumplimiento a la sentencia previamente citada, en la cual se evidenció:

El Tribunal Administrativo De Nariño - Sala Primera de Decisión, en sentencia del 20 de noviembre de 2023, resolvió:

"PRIMERO: DECLARAR al RÍO GUÁITARA, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las comunidades que habitan en los municipios del DEPARTAMENTO DE NARIÑO por donde hace su recorrido y cuya tutoría y representación legal de los derechos del río, estará a cargo de la NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE YDESARROLLO SOSTENIBLE quien además será su guardián.

SEGUNDO: DECLARAR el 20 de noviembre de cada año, como día del río Guáitara, fecha en la cual se conmemorará que es un sujeto de derechos y que debe ser protegido, conservado y restaurado para evitar su contaminación ambiental. Las entidades comprometidas con los resultados de la sentencia, propiciarán los respectivos escenarios académicos para la socialización de la misma.

OCTAVO: ORDENAR al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia adelante las siguientes gestiones:

8.1. Brindar asesoría técnica, administrativa y cofinanciar a los municipios condenados en los proyectos que le formulen para la construcción o adecuación de las plantas de tratamiento de aguas residuales PTAR que requieran.

8.2. Con las entidades condenadas y de manera coordinada y bajo su dirección, diseñen y pongan en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Guáitara y sus afluentes para recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región; así como también, definan las políticas públicas para orientar y contribuir a la gestión integral de la cuenca hidrográfica del río Guáitara.

DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO – CORPONARIÑO para que dentro de los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, adelante las siguientes acciones en el marco de sus competencias constitucionales y legales

> *11.3. Realizar en asocio del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, DEPARTAMENTO DE NARIÑO, municipios aferentes al rio Guáitara y habitantes de la cuenca hidrográfica, jornadas cívicas para conmemorar el día mundial del agua que se celebra el 22 de marzo tales como limpieza de rondas, siembra de árboles, ciclo paseos, exposiciones, conferencias ambientales, actividades: lúdicas, ambientales y ecológicas así como también, la socialización de la presente sentencia que, involucren de igual manera a niños, niñas y adolescentes (…)"*

Frente a las demás pretensiones solicitadas por la parte demandante en relación al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Sala no accedió a las mismas.

La sentencia del Tribunal fue impugnada mediante la radicación del recurso de apelación, el día 28 de noviembre de 2023, por parte de la entidad auditada, contra la orden de: *"…COFINANCIAR A LOS MUNICIPIOS CONDENADOS en los proyectos que le formulen para la construcción o adecuación de las plantas de tratamiento de aguas residuales PTAR que requieran…",* concedido mediante Auto de 19 de enero de 2024, en efecto devolutivo, sin embargo es importante resaltar que en virtud del artículo 323 del Código General del Proceso, que señala: *"…En el efecto devolutivo. En este caso no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso…".*

De conformidad a las acciones efectuadas por el Ministerio para dar cumplimiento a las demás impartidas por la primera instancia, según información remitida por el MADS, se evidenció:

1. Mediante memorando No. 13012023E3016129 de 27 de noviembre de 2023, el Grupo de Procesos judiciales solicitó insumos a la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico para dar cumplimiento sentencia con radicado No 52001-23-33-2017-0639-00.
2. Con radicado No. 23022023E3016371 de 30 de noviembre de 2023, la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, dio respuesta al requerimiento efectuado por el Grupo de Procesos judiciales, en los siguientes términos:

> *"(…) Respecto al numeral 8.1 del artículo Octavo de la sentencia proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, SALA PRIMERA DE DECISIÓN, de fecha 20 de noviembre de 2023, téngase en cuenta que esta Dirección no tiene competencia técnica ni misional facultada por Ley para prestar asesoría en Plantas de Tratamiento de Agua Residual como tampoco financiar las mismas. Es importante resaltar que somos ente rector de política en materia de recurso hídrico, no obstante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio si tiene la competencia en lo referente a saneamiento básico en el tema de vertimientos en marco de los servicios de alcantarillado, incluyendo dentro de este aspecto la financiación y asesoría a todos los*

municipios y/o entes territoriales encargados de la prestación de tal servicio. Esta competencia se encuentra facultada en la misionalidad de dicho ministerio, conforme a Decreto 3571 de 2011 (Modificado por el Art. 1 del Decreto 1604 de 2020)"

Ahora bien, frente a las acciones puntuales de seguimiento y control de los recursos naturales para la descontaminación en la cuenca del Río Guáitara, estas acciones son competencia de la Autoridad Ambiental CORPONARIÑO, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993,

De lo anterior se tiene que en nuestra misionalidad como Dirección no se enmarca en el ejercicio de Autoridad Ambiental ni en la financiación y asistencia de proyectos de tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, como ente rector de política, la DGIRH ya se construyó normativa general en cuanto a tema de calidad en agua como parte de la gestión integral del recurso hídrico, aplicable por las Autoridades Ambientales y con miras a la calidad del recurso hídrico, de acuerdo con los siguientes aspectos:

- Criterios de Calidad del Recurso Hídrico: Contenidos en el Decreto 1076 de 2015, Sección 3 a partir del artículo 2.2.3.3.3.1.

- Parámetros y valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales: Adoptados a través de la Resolución 631 de 2015.

Bajo este contexto, y haciendo referencia a lo ordenado en el numeral 8.2 de la sentencia sobre la definición de "políticas públicas para orientar y contribuir a la gestión integral de la cuenca hidrográfica del río Guáitara", se informa que nuestra misionalidad como dirección dentro del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se articula a su vez a la expedición de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010), la cual corresponde al principal instrumento para la gestión de los recursos hídricos es donde se establecen los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción para el manejo de este recurso en el país, en un horizonte de 12 años. Esta Política que al encontrarse en actualización, continúa vigente, tiene como objetivo orientar la planificación, administración, seguimiento y monitoreo a nivel nacional del recurso hídrico, bajo un criterio de gestión integral.

Por su parte, en el marco de la citada Política, el Ministerio ha generado instrumentos para la planificación, administración y gestión de la información del recurso hídrico, en donde para el objeto de la presente comunicación cabe la pena mencionar expedición de las guías técnicas metodológicas para que las autoridades ambientales adelanten los planes de ordenación y manejo de cuenca hidrográficas (2013), así como los planes de manejo

ambiental de acuíferos (2014), de microcuencas (2018) y acotamiento de las ronda hídricas (2018).

Así las cosas, de acuerdo a todo lo anteriormente expuesto, se concluye que desde la presente Dirección no somos competentes en ejercer funciones de autoridad ambiental que permitan tomar acciones frente al tema contaminación señalado por los accionantes, como tampoco competencias en cuento la construcción o adecuación de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR. Por último, y dada la facultad, conforme a lo señalado anteriormente (artículo 31 Ley 99 de 1993) es competencia de la Corporación Autónoma Regional Nariño (CORPONARIÑO) la aplicación del marco normativo asociado a contaminación y la ejecución de acciones en territorio como Autoridad de la jurisdicción, de igual manera desde esta Dirección Técnica (DGIRH), no existe facultad alguna por Ley (Decreto 3570 de 2011) para imponer procesos sancionatorios de carácter ambiental en aplicación de la Ley 1333 de 2009. Por último, en tema de Política Pública se recuerda que contamos con la relacionada a la Gestión Integral del Recurso Hídrico, en la cual estamos siempre dispuestos a brindar asistencia técnica tanto a Autoridades Ambientales como sectores que requieran tal accionar (…)"

3. El Grupo de Procesos judiciales mediante memorando No. 13012024E3004805, solicitó a la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, el plan de acción para el espacio convocado por el Tribunal Administrativo de Nariño, respecto al Comité de Verificación ordenado en el numeral DÉCIMO QUINTO, de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

4. Mediante memorando No. 23022024E3005119 de 12 de marzo de 2024, la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, manifestó: *"Esta Dirección a través de memorando 23022023E3016371 de fecha 30 de noviembre de 2023 (anexo), le suministro a su Despacho los insumos correspondientes solicitados por el Grupo de Procesos Judiciales frente a la Acción Popular No 52001-23-33-2017-0639-00, en la cual manifestamos nuestra posición así como informamos que legalmente no somos competentes en la orden 8.2 de la sentencia proferida donde se plantea la construcción de planes "para descontaminar la cuenca del río Guáitara y sus afluentes para recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región", reiterando también las competencias de la Autoridad Ambiental (CORPONARIÑO) y la cartera ministerial de Vivienda Ciudad y Territorio. Toda vez que nuestra misionalidad continúa en estos términos y que no existe modificación normativa frente al Decreto 3570 de 2011 en el que se adjudiquen nuevas funciones a la DGIRH, nos permitimos ratificar cada uno de los aspectos allí consignados…"*

De lo anterior se pudo evidenciar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha efectuado diversas actuaciones para dar cumplimiento a las ordenes impartidas en la sentencia allegada a esta auditoria en calidad de insumo.

7.3. Sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima, Segunda Instancia, expediente con radicado 3214 – 2005, número Interno: 00742-2010_Acción Popular Cemex

Trasladado para su atención a la Auditoría Financiera que se efectúa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, vigencia 2023, por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría para el Medio Ambiente, en relación al cumplimiento efectuado por el MADS a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Tolima, expediente con radicado 3214 - 2005, número Interno: 00742-2010.

Mediante oficio AG8-12 y radicado CGR 2024EE0038267 de 01 de marzo de 2024, solicitó información al MADS, en los siguientes términos:

> *"Remitir, informes de cumplimiento de cada una de las sentencias, número de eKogui, junto con las evidencias de las actividades realizadas por el Ministerio, de los fallos que se relacionan a continuación: … Sentencia de Segunda Instancia del Tribunal Administrativo del Tolima. Rad. Exp. 3214 - 2005 Número Interno: 00742-2010".*

Ahora bien, en respuesta a dicha solicitud, el MADS envió mediante correo electrónico el día 19 de marzo de 2024, dos oficios bajo radicados MADS No. 11012024E3004522 del 04 de marzo de 2024 y No. 20002024E3005397 del 15 de marzo de 2024, sin embargo, el equipo auditor evidenció, que la información no se remitió completa, por lo cual mediante oficio 2024EE0053365 de 20 de marzo de 2024, se reiteró la misma.

En este contexto, dentro del proceso auditor se analizó y evaluó las acciones efectuadas por el MADS, con el fin de dar cumplimiento a la sentencia previamente citada, en la cual se evidencio:

El Tribunal Administrativo del Tolima en decisión de segunda instancia, **exhortó** al Ministerio acerca de los siguientes aspectos:

> *"1.TERCERO: EXHORTAR al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima, para que se haga seguimiento y control a la expulsión de material de depositación proveniente de- la Planta Cementera Caracolito de CEMEX COLOMBIA S.A., a fin que, como resultado del proceso de investigación científica que se haga sobre la influencia que dicha emisión pueda tener sobre la población del Municipio de San Luis se adopte los planes, programas y proyectos respectivos"*

En primer lugar, es menester resaltar que en virtud de la Sentencia de Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas, número de identificación: T107547 de fecha 03 de diciembre de 2019, Magistrado Ponente: Eugenio Fernández Carlier, manifestó:

> *"(...) ha de resaltarse que la **figura del exhorto**, a la cual acudió el juez de primera instancia, ha dicho la Corte Constitucional **debe entenderse como un llamamiento o apremio que se hace a una autoridad determinada, y no puede confundirse con una orden judicial,** pues la característica esencial de esta última es que presupone la existencia de instrumentos que permitan su cumplimiento coercitivamente".* (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Sin embargo, el MADS ha efectuado diversas actuaciones para dar cumplimiento al exhorto efectuado en sentencia de segunda instancia, según información remitida por el MADS, se evidenció que:

1. Mediante oficio con radicado 24012023E2040986 de 27 de noviembre de 2023, el Grupo de Procesos Judiciales, remitió a informe Cortolima respecto al seguimiento y control de las acciones de cumplimiento, información que hace parte integral del expediente de la planta cementera Caracolito de CEMEX, compartida, igualmente, se el Ministerio en dicho informe manifiesta: "…la Corporación se han llevado a cabo los seguimientos, no obstante, se recomienda hacer un seguimiento estricto al instrumento ambiental de la empresa, principalmente en lo relacionado con emisiones atmosféricas y su impacto en calidad del aire así como del plan de contingencia aprobado y a los ajustes requeridos. Por otra parte, es prioritario que en caso de algún tipo de eventualidad que genere contaminación por material particulado, se comunique a la comunidad oportunamente y se pongan en práctica los protocolos exigidos por la Corporación. Así mismos, se propuso realizar una reunión con el fin de aclarar…"

2. El 30 de noviembre de 2023, se llevó a cabo mesa de trabajo entre el Ministerio y Cortolima, con el objetivo de efectuar: *"…Verificación de las acciones de seguimiento y control a la expulsión de material particulado proveniente de la Planta Cementera Caracolito de CEMEX COLOMBIA S.A. y de los planes y programas implementados para este fin, en pro de garantizar el bienestar de la población del Municipio de San Luis",* en la cual se concluyó: *"Con base en la visita realizada el 30 de junio de 2023 y la revisión integral del expediente, CORTOLIMA expedirá un informe integral que incluye la verificación de la licencia ambiental y permisos, así como el pronunciamiento sobre la aprobación o no del nuevo plan de contingencias o requerimiento de ajustes de este instrumento. • El informe de revisión integral del expediente CEMEX – Caracolito, se espera sea emitido a más tardar para la segunda*

semana de diciembre del presente año. • Las acciones que se realicen en relación con la Sentencia que nos reúne, serán compartidas a través del enlace compartido en el desarrollo de la reunión…".

De anterior el equipo auditor pudo concluir que si bien la decisión tomada en sentencia de segunda instancia por Tribunal, es un exhorto efectuado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, esta entidad ha efectuado las acciones pertinentes para dar cumplimiento a lo determinado.

7.4. Sentencia del Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, fecha: 11 de septiembre de 2019, Radicación:11001333704020190025 7-00_Tutela Páramo Cruz Verde-Sumapaz

Trasladado para su atención a la Auditoría Financiera que se efectúa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, vigencia 2023, por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría para el Medio Ambiente, en relación al cumplimiento efectuado por el MADS a la sentencia proferida por el Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, fecha: 11 de septiembre de 2019, Radicación: 110013337040201900257-00.

Mediante oficio con radicado 2024EE0066398 de 11 de abril de 2024, solicitó información al MADS, en los siguientes términos:

> *"…Expediente No. 110013337040-2019-257-00 (Delimitación del Complejo de Páramos Cruz Verde-Sumapaz)*
> *6. Allegar, notificación con la constancia ejecutoria de la tutela del expediente 11001-33-37-040-2019-00257-00 proferida el 11 de septiembre de 2019 por el juzgado administrativo del circuito de Bogotá.*
> *7. Allegar, respuesta emitida por el MADS a las 16 peticiones que plantearon los accionantes en la solicitud del 16 de julio de 2019 en cumplimiento a la orden impartida en el numeral quinto (5) de la sentencia 11001-33-37-040-2019-00257-00.*
> *8. Allegar, informes que debieron ser presentados por el MADS al juzgado, para las mesas de seguimiento junto con las constancias de presentación.*
> *9. Allegar, actas de las mesas de seguimiento que se realizaron en las fechas 11 de mayo 2023, 9 de agosto de 2023 y 22 de noviembre de 2023 ordenadas mediante auto de 22 de marzo de 2022…".*

La respuesta fue allegada de manera parcial mediante oficio con radicado AG8-26 – 41002024e2013078 de 19 de abril de 2024, por lo cual se hizo necesario efectuar reiteración mediante radicado AG8-27 – CGR 2024EE0074339, la misma fue complementada y remitida mediante correo electrónico AG8 – 27.

El Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, dispuso:

> *"**PRIMERO: AMPARAR** los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital, trabajo, petición y participación ambiental a todos los accionantes relacionados de folios 15 a 61 del expediente, así como, a toda la comunidad campesina que se ubica en la región del páramo de Cruz Verde-Sumapaz, dentro de la acción de tutela incoada contra el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, conforme a la parte motiva de esta providencia.*
> ***SEGUNDO: DECLARAR** que es plenamente aplicable al proceso de delimitación del Complejo de Páramos Cruz Verde-Sumapaz el precedente constitucional fijado por la sentencia T-361 de 2017, lo que significa que los criterios allí establecidos sobre el proceso de participación ambiental deben ser respetados por el MADS en la nueva delimitación que se haga del nicho paramuno.*
> ***TERCERO**: En consecuencia, DEJAR SIN EFECTO la Resolución No.1434 de 14 de julio de 2017, debido a que se expidió sin la participación de los accionantes y los demás afectados con la decisión, lo que impide que pueda ser ejecutado por el MADS. No obstante, la perdida de ejecutoria del acto administrativo mentado, entrará a regir en un (1) año, contado a partir de la notificación de la presente providencia, teniendo en cuenta que el acto aludido establece normas de protección sobre el páramo Cruz Verde-Sumapaz, lo que implicaría que la ausencia de vigencia dejaría indefenso a este ecosistema.*
> ***CUARTO: ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de esta providencia, emita una nueva resolución que delimite el Complejo de Páramos Cruz Verde-Sumapaz, acto que debe ser expedido dentro de un procedimiento de participación amplio, eficaz y deliberativo y teniendo en cuenta la aplicabilidad de la Ley 1930 de 2018. Además, deberá respetar todas las pautas del procedimiento de participación ambiental explicadas en la parte motiva de la sentencia, si no lo hace, estará incumpliendo una orden judicial, con las consecuencias que ello acarrea.*
> ***QUINTO: ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que un término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la sentencia, conteste de forma clara, congruente y de fondo cada una de las 16 peticiones que plantearon los accionantes en la solicitud del 16 de julio de 2019. La notificación se debe hacer en debida forma.*
> ***SEXTO: ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo que en la nueva resolución que vaya a expedir garantice el proceso de participación de todos los actores -incluidos las empresas multinacionales que tienen títulos mineros y manejan los proyectos petroleros- que se benefician directa o indirectamente de este nicho paramuno. Asimismo, el MADS, dentro de sus competencias, deberá revisar y ajustar los títulos mineros y proyectos petroleros a las directrices de la nueva resolución sobre delimitación del páramo Cruz Verde-Sumapaz, a fin de garantizar su protección y conservación…*
> ***OCTAVO: ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la acreditación con prueba idónea del cumplimiento de cada mandato contenido en la*

parte motiva y resolutiva de la sentencia. Para lo cual deberá allegar informes mensuales de los avances del cumplimiento de las ordenes impartidas en esta sentencia…"

Sin embargo, el 30 de junio de 2022, el juzgado: *"…i) prorrogó para máximo el 19 de marzo de 2023 el plazo del Ministerio de Ambiente para que culmine el proceso de participación de la delimitación del Páramo Cruz Verde-Sumapaz, en los términos señalados en la sentencia del 11 de septiembre de 2019, que se soportó en el fallo de tutela T-361 de 2017; ii) vinculó a los alcaldes de los municipios que componen el nicho paramuno, a fin de que colaboren con el MADS y demás actores sociales en la realización de cada una de las etapas del proceso de participación; iii) ordenó al MADS realizar una mesa de trabajo a nivel central con los actores sociales, los alcaldes, las entidades de control, con el objeto de planear, conjuntamente, la estrategia para agotar adecuadamente cada una de las etapas del procedimiento de participación, el cronograma, logística, presupuesto y presentar un informe al respecto…".*

Mediante Auto de 22 de marzo de 2023, proferido por el mismo Juzgado, dispuso: *"…**PRIMERO: PRORROGAR,** por última vez, para el 11 de julio de 2025 los plazos concedidos en los numerales 3 y 4 de la parte resolutiva de la sentencia proferida por este Despacho el 11 de septiembre de 2019, a fin de que el Ministerio continúe y culmine todas las etapas del proceso de participación desarrolladas en la sentencia T-361 de 2017, que incluye la expedición del nuevo acto de delimitación del Páramo Cruz Verde-Sumapaz. En consecuencia, la Resolución 1434 del 14 de julio de 2017 estará vigente hasta el 11 de julio de 2025, según la parte considerativa…"*

En este contexto, dentro del proceso auditor se analizó y evaluó las acciones efectuadas por el MADS, con el fin de dar cumplimiento a la sentencia previamente citada, en la cual se evidencio:

- Mediante radicado 8201-02-11939 de 03 de abril de 2020, se dio respuesta al oficio 11939 de 2019 – Páramo Cruz Verde – Sumapaz, en relación a las 16 peticiones que plantearon los accionantes en la solicitud del 16 de julio de 2019 en cumplimiento a la orden impartida en el numeral quinto (5) de la sentencia 11001-33-37-040-2019-00257-00.
- Mediante radicado 13012023E2012698 de 03 de mayo de 2023, el ente auditado, remitió al Despacho del Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C., el primer informe de cumplimiento referente a las actividades desarrolladas entre octubre de 2022 a abril de 2023.
- Mediante radicado 13012023E2028363 de 22 de agosto de 2023, el Ministerio, remitió el segundo informe de cumplimiento referente a las actividades desarrolladas entre mayo de 2023 a julio 2023.

- Mediante radicado 13012023E2039247 de 14 de noviembre de 2023, el MADS, remitió al Honorable Despacho, el informe de cumplimiento referente a las actividades desarrolladas entre agosto de 2023 a octubre 2023.
- Mediante radicado 13012024E2005537 de 26 de febrero de 2024, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible remitió al Despacho del Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C., el tercer informe de cumplimiento referente a las actividades desarrolladas entre Noviembre de 2024 a febrero de 2024.
- De acuerdo con la información allegada a la presente auditoría, el Ministerio se ha hecho presente en las Actas de Audiencia de Mesa de Trabajo, convocadas por el Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C, celebradas los días: 11 de mayo de 2023, 24 de agosto de 2023, 23 de noviembre de 2023,

De lo anterior se pudo evidenciar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha efectuado diversas actuaciones para dar cumplimiento a las ordenes impartidas en la sentencia allegada a esta auditoria en calidad de insumo.

7.5. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad. 25000231500020100294 0-01.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, con sentencia de segunda instancia de fecha 19 de mayo de 2023, en donde revocó parcialmente la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, datada del 13 de marzo de 2013, resolvió:

> *"VIGÉSIMO QUINTO: MODIFICAR el ordinal séptimo de la sentencia de 13 de marzo de 2013 proferida por la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual quedará así: "ORDENAR la integración de un comité de verificación de cumplimiento de la sentencia que estará conformado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por conducto de la Magistrada Ponente, quien lo presidirá, la parte actora, el coadyuvante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; los municipios Villa de San Diego de Ubaté, Carmen de Carupa y Fúquene; el Departamento de Cundinamarca; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; y el delegado de la Procuraduría General de la Nación"."*

El Despacho judicial tomó la decisión de vincular al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al comité de verificación al cumplimiento, con base en:

> *"311. En el caso sub examine, si bien el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tiene responsabilidad en la vulneración y amenaza de los derechos e*

intereses colectivos invocados en la demanda, de acuerdo con lo expuesto en el acápite "[…] Marco normativo del Sistema Nacional Ambiental –SINA- […]", a esta entidad le corresponde dirigir y coordinar el Sistema Nacional Ambiental –SINApara asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos destinados a garantizar el cumplimiento de los deberes, así como de los derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.
312. En efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene un papel fundamental, en el ámbito de sus competencias, de cara al acompañamiento de las entidades obligadas a ejecutar las órdenes dirigidas a la protección de los derechos e intereses colectivos vulnerados o amenazados."

En tal virtud, en tratándose de órdenes judiciales tendientes al cuidado de una corriente hídrica y su correspondiente ronda, río Ubaté, le ataña a la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico la atención de este tema al interior de la cartera ministerial, motivo por el cual se asigna este proceso judicial para ejercer el correspondiente acompañamiento a las entidades ordenadas y para la participación del comité de verificación, según se requiera, propendiendo por la consecución de los fines que persigue la acción judicial, dicho memorando fue remitido por el Grupo de Procesos Judiciales – Oficina Asesora Jurídica, mediante radicado 13012023E3011829 de 06-09-2023.

Además de las anteriores exigencias, el Decreto 1682 de 2017, mediante el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se definen las funciones de sus dependencias, en su artículo 3, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 3. Funciones de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA. Son funciones de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA, las siguientes:

(…) 8. Ejercer la inspección y vigilancia para el cumplimiento de la política ambiental por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, de conformidad con el numeral 36 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones que la modifiquen, adicionen o reglamenten.
9. Apoyar al Viceministro en la dirección y coordinación del Sistema Nacional (…)
11. Solicitar a las autoridades ambientales y demás entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la información que se requiera para la formulación de la política ambiental y el seguimiento a la ejecución de sus planes y programas (…)".(Negrilla fuera del texto original)

En tal virtud, y en cumplimiento del procedimiento interno de seguimiento a sentencias judiciales, se asigna este proceso judicial a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA para que ejerza el correspondiente acompañamiento a las entidades ordenadas, mediante radicado No. 13012023E3012116 de 11-09-2023. Se puede evidenciar que el Ministerio ha

efectuado las acciones tendientes a dar cumplimiento a las ordenes impartidas en el fallo proferido.

7.6. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad. 25000-23-41-000-2022-01551-01.

El Consejo de Estado en sentencia con radicado 25000-23-41-000-2022-01551-01, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

> *"(…) 2. Confirmar la sentencia impugnada, en el sentido de ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, reglamentar el inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 del parágrafo del artículo 29, en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia; e imponer al Ministerio de Ambiente, la obligación de presentar informes mensuales al Tribunal sobre el cumplimiento de la sentencia, conforme al inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997". (Resaltado fuera del texto original).*

Durante el ejercicio de la auditoria, según información remitida se evidenció:

1. Mediante radicado 13012023E2015394 de 23 de mayo de 2023, se remitió el primero informe mensual de avances en el cumplimiento de la reglamentación del inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018 "*Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático"*

2. Mediante radicado 133012023E2020584 de 27 de junio de 2023, se remitió el segundo informe mensual de avances en el cumplimiento de la reglamentación del inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018 *"Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático"*

3. Mediante radicado 13012023E2024164 de 24 de julio de 2023, Tercer informe mensual de avances en el cumplimiento de la reglamentación del inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018 *"Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático"*

4. Mediante radicado 13012023E2029866 de 31 de agosto de 2023, se remitió el cuarto informe mensual de avances en el cumplimiento de la reglamentación del inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018 *"Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático"*

5. Mediante radicado 32002023E013206 de 29 de septiembre de 2023, se remitió el quinto informe mensual de avances en el cumplimiento de la reglamentación del inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018 *"Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático"*.

6. Mediante radicado 13012023E2037646 de 31 de octubre de 2023, se remitió el sexto y ultimo informe mensual de avances en el cumplimiento de la reglamentación del inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018 *"Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático".*

7. La publicación de la Resolución 1383 de 12 de diciembre de *2023 "Por la cual se reglamenta el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC), en el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC) y se definen reglas y procesos para la articulación con los sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático"* fue realizada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 2023, para lo cual se adjunta la Resolución y constancia de su publicación

8. Mediante correo del 20 de diciembre de 2023, por instrucciones del director de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del Ministerio, se compartió el texto del proyecto de decreto a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

9. El 18 y 22 de enero de 2024, se recibieron del Ministerio el Hacienda y Crédito Público los comentarios al texto el proyecto de decreto.

10. El 2 de febrero de 2024, fueron remitidas las observaciones de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio a la memoria justificativa y al proyecto de decreto, mediante memorando 132022023E301252200010. Se realizaron dos reuniones internas del equipo de trabajo (24 de enero y 6 de febrero de 2024) con la

finalidad de revisar los comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborándose con base en ello, un análisis de las alternativas de entenderlo el cupo transable de emisión como un TÍTULO VALOR, UN VALOR Y UN COMMODITY. En estas reuniones se analizaron y dieron respuesta a las observaciones de la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio, consignándolas en un Excel.

11. El 9 de febrero de 2024, se realizó reunión con la Viceministra de Ordenamiento Ambiental del Territorio de este Ministerio, con la finalidad de presentar estas alternativas para la toma de decisión del entendimiento del cupo, y sobre esta decisión responder los comentarios de Min Hacienda y ajustar el proyecto de decreto, y se elaboró un resumen ejecutivo y cuadro comparativo con las distintas alternativas.

12. El 16 de febrero se realizó reunión virtual con la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo de este Ministerio para atender y dar respuestas a las sugerencias y comentarios del Viceministerio de Ordenamiento de este Ministerio, tomando como base los resultados del análisis de los cupos transables de emisión como valor/título valor y commodity, y se realizó reunión el 9 de marzo de 2024, con la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la cual, se tomó la decisión de asimilar el cupo transable de emisión como un commodity, y en desarrollo de esta opción se propuso un cronograma ajustado para lograr expedir el proyecto de decreto. Se realizaron los ajustes a la memoria justificativa y propuesta reglamentaria consolidándose un borrador de decreto que será remitido de forma oficial a las distintas entidades para obtención de conceptos.

7.7. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad. 25000-23-41-000-2023-00012-01.

En sentencia proferida por el Honorable Despacho, del 1 de marzo de 2023, que ordenó la reglamentación de lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, referente a la reglamentación del Registro Nacional de Zonas Deforestadas, el cual se copia a continuación:

> *"ARTÍCULO 31. REGISTRO NACIONAL DE ZONAS DEFORESTADAS. Con el objetivo de monitorear y proteger nuestros bosques y su biodiversidad, créese el Registro Nacional de Zonas Deforestadas a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam).*

En el registro se deberán referenciar las zonas del país más afectadas por la deforestación.
El Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará la materia.
PARÁGRAFO. El Registro Nacional de Zonas Deforestadas servirá como insumo para la formulación e implementación de políticas de reforestación y protección de bosques en el país"

En desarrollo del ejercicio auditor y según información remitida por el ente auditado:

- Mediante radicado 20002023E3013345 del 03 de octubre de 2023, se recibió por parte del Despacho de la Viceministra, visto bueno y aprobación del proyecto de decreto sobre la reglamentación del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 *"Registro Nacional de Zonas Deforestadas".*
- El día 13 de octubre de 2023, se realizó una reunión de socialización propuesta normativa reglamentación del Art. 31 de la Ley 2169 de 2021 "Registro Nacional de Zonas Deforestadas" con el grupo de trabajo de IDEAM al Subdirector de Ecosistemas e Información Ambiental (E), sobre la finalidad de la reglamentación del Artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 y la necesidad de revisar la posibilidad de disminuir los tiempos para el desarrollo tecnológico que se prevé efectuar, para lo cual se tiene una acta de reunión.
- El día 18 de octubre de 2023, se recibió por parte del Despacho de la Oficina Asesora Jurídica el memorando 13002023E3014080, dando respuesta a la presentación de la iniciativa normativa, donde solicitaron ajustes al proyecto normativo y una reunión para ajustar los temas.
- Teniendo en cuenta lo anterior, se procedió a solicitar una información de manera prioritaria al IDEAM, con el fin de atender los ajustes del literal anterior, a través del memorando 21022023E2036089 del 25 de octubre de 2023.
- Así mismo, el día 26 de octubre de 2023 se realizó una reunión con el Subdirector de servicios ecosistémicos del IDEAM, Raymond Jiménez Arteaga, para revisar los tiempos establecidos para el desarrollo para la reglamentación del registro nacional de zonas deforestadas, respecto de la plataforma tecnológica
- El día 02 de noviembre de 2023, se llevó a cabo una reunión con el equipo de trabajo para realizar los respectivos ajustes a la memoria justificativa, de acuerdo con la lista de asistencia.
- El día 14 de noviembre de 2023, se realizaron ajustes a la memoria justificativa, con el fin de atender el requerimiento de la O.A.J.
- El día 20 de noviembre de 2023, se realizaron ajustes al proyecto de decreto, conforme con lo solicitado por la O.A.J.

- El día 29 de noviembre de 2023, se reitera solicitud al IDEAM para que se remitan los insumos para la reglamentación a través del envío de correo electrónico.
- El día 30 de noviembre se radica a través de memorando 21022023E3016287, con destino a la Oficina Asesora Jurídica, el documento de ajustes al Instrumento Normativo "Por medio del cual se adiciona al Libro 2, Titulo 2, Capitulo 9 del Decreto 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector ambiente y Desarrollo Sostenible, una nueva sección relacionada con la reglamentación del Registro Nacional de Zonas Deforestadas", con el fin de que fuera revisado y aprobado para ser publicado a comentarios de actores externos en la página web del Ministerio.
- El día 06 de diciembre de 2023, se recibe Viabilidad Jurídica por parte de la O.A.J. para proceder con la publicación en la página web de la entidad para consulta pública, con el fin de recibir comentarios de actores externos, indicando las fechas en las cuales estará publicada la propuesta normativa, equivalente a un periodo de (15) días calendario.
- Por lo anterior, se procedió con la publicación del proyecto de instrumento normativo desde el día 08 de diciembre de 2023 hasta el 22 de diciembre de 2023, como se puede evidenciar en el siguiente link https://www.minambiente.gov.co/consultas-publicas/.

7.8. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad.25000-23-41-000-2023-01110-01.

En sentencia proferida por el Honorable Despacho, se ordenó al MADS reglamentar el artículo 19 de la Ley 2173 de 2021, en el ejercicio auditor se evidenció que el Ministerio ha efectuado diversas acciones tendientes a dar cumplimiento a lo ordenado, como las siguientes:

- Por medio del memorando 2102-E3-2022-01006 del 15 de julio de 2022 se solicita el Visto Bueno de la presentación de la iniciativa normativa al despacho del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental, y el cual se respondió con el VoBo del Viceministro el 21 de julio de 2022 vía correo electrónico.
- Recibido el VoBo, se procedió a presentar ante la Oficina Asesora Jurídica el formato "F-M-INA-23 Presentación de iniciativa normativa", a través del memorando 2102-E3-2022-01007 con el fin de poner en conocimiento y solicitar la viabilidad jurídica del instrumento a elaborar, del cual se reciben observaciones del formato por medio del memorando 1300-E3-001007 del 26 de julio de 2022 y se ajustan para enviarlas nuevamente.

- Finalizando el mes de agosto de 2022 se notifica a la dirección de Bosques, que por disposiciones de la Ministra, todo proceso normativo que había iniciado en el anterior gobierno debía empezar de nuevo la ruta del procedimiento establecido en el formato P-M-INA-09
- A través del memorando 21002022E3003237 dirigido al despacho de la viceministra de políticas y normalización ambiental se presenta nuevamente la iniciativa normativa.
- Una vez se tiene el VoBo de la presentación de la iniciativa normativa por el viceministerio a través del memorando 20002022E3006020, se envía el memorando 21002022E3002250 de 5 de septiembre de 2022, a la Oficina Asesora Jurídica - OAJ.
- La OAJ a su vez a través del memorando 13002022E3007223 responde el memorando 21002022E3002250 devolviéndolo por la no visualización del VoBo del Viceministerio; frente a la cual la dirección informa que si está completo el trámite.
- Posteriormente a inicio de 2023 la OAJ a través del memorando 13002023E3000393 del 13 de enero de 2023 indica " De la lectura de este artículo, se entiende que el Legislador, faculta directamente a la entidad Ministerial, como es en el presente caso al "Ministerio de Medio Ambiente (sic)", entiéndase Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es decir, NO es el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible) el encargado de expedir la norma.
  Por lo anterior, se concluye que la norma en comento "faculta" es al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo anterior, compete a esta Cartera Ministerial con fundamento en el artículo 19 de la 2173 de 2021, artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011, expedir la iniciativa normativa, esto es una "Resolución". Debido a lo anterior, se devuelven los documentos sin aprobación por parte de esta Oficina, una vez el área misional a su cargo, revise y ajuste la propuesta normativa, deberá enviarla nuevamente a consideración y aprobación del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental, lo anterior conforme con el procedimiento de instrumentación normativa -P-M-INA-09, versión 10, del Sistema de Gestión de Calidad".
- La Dirección de Bosques trabaja en el ajuste de acuerdo con las indicaciones dadas por la OAJ; sin embargo, durante el mes de febrero de 2023 participa en una mesa de trabajo junto con la doctora Sara Inés Cervantes Martínez, asesora jurídica del despacho del viceministerio de políticas y normalización ambiental, con el fin de construir un articulado para agregar en el documento del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 que modifique varios artículos de la ley en cuestión para cumplir con los objetivos de la restauración bajo sus diferentes enfoques establecidos por el Plan Nacional de Restauración.

- Continuando con la revisión de las modificaciones, desde el Despacho de la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, se da la instrucción de generar nuevamente un articulado para derogar la Ley 2173 de 2021, por no contemplar los objetivos de la restauración bajo sus diferentes enfoques establecidos por el Plan Nacional de Restauración.
- En junio de 2023 a través del memorando 21022023E3007354 dirigido al despacho de la viceministra de políticas y normalización ambiental se presenta nuevamente la iniciativa normativa.
- A través del memorando 20002023E3010283 el despacho del viceministerio da respuesta, solicitando que sea incluida la información de los mecanismos de restauración, a través del radicado 21022023E3011156 se envían los ajustes solicitados, para lo cual por medio del memorando 20002023E3013459 del mes de octubre de 2023 se solicitó incluir las cifras de las medianas y grandes empresas y el número de empleados vinculados a estas.
- Por lo anterior se procedió a solicitar a la ANDI, al Ministerio de trabajo y al DANE las cifras que puedan aportar a la proyección del cumplimiento de la obligación establecida por la Ley para las medianas y las grandes empresas.
- Una vez se recibieron las respuestas a las consultas a las entidades mencionadas, se citan diferentes reuniones de trabajo para ajustar y completar los documentos de: Iniciativa normativa (F-M-INA-23), texto borrador resolución (F-A-GJR-07) la memoria justificativa (F-A-GJR-07).
- Con el objetivo que se pueda avanzar en la revisión de la documentación requerida, obteniendo los vistos buenos necesarios para avanzar al proceso de consulta pública en el mes de diciembre por medio del memorando:21022023E3018202, a través del cual el despacho del viceministerio de políticas y normalización ambiental el 29 de enero de 2024 solicitó enviar la documentación relacionada a la iniciativa normativa.
- A través del radicado: 21022024E3002435 el 8 de febrero de 2024 se remitió toda la documentación relacionada a la iniciativa al despacho del viceministerio.
- Se realizaron reuniones de trabajo con el equipo del despacho para revisar la documentación, en las cuales se devolvió el 23 de febrero de 2024 el radicado Arca 21022024E3002435 con las observaciones que actualmente el equipo de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

7.9. Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad.76001-23-33-000-2017-01795-01.

El Consejo de Estado en sentencia con radicado 76001-23-33-000-2017-01795-0, ordenó:

> *“7°. En relación con la concesión de aguas otorgada en el predio El Sinaí, ORDENAR a las autoridades ambientales demandadas que adopten las siguientes*

acciones: 7.2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá, en el término de tres (3) meses y en el marco de su autonomía, si las actividades desarrolladas en el balneario son de aquellas que requieren del trámite de sustracción. Y en el evento en que sea cierta la anterior premisa, solicitará al interesado que presente la respectiva solicitud y evaluará la pertinencia de la misma siguiendo los criterios reglamentarios establecidos en las Resoluciones 1526 de 2012 y 110 de 2021.

9°. ORDENAR, en un horizonte máximo de tres (3) años, el desarrollo de todas las acciones técnicas, ambientales, administrativas, presupuestales y judiciales, requeridas para corregir la problemática de ordenamiento territorial en materia urbanística presente en la zona rural del municipio de Dagua que hace parte de la Reserva Forestal del Pacífico y de la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá, a partir de las siguientes instrucciones:

9.2. La CVC y el MADS de forma inmediata y articulada, y si aún no lo han hecho, adelantaran las acciones necesarias para garantizar el registro de los actos administrativos de las reservas forestales del litigio, en las oficinas de registro de instrumentos públicos.

9.3. El municipio, en el término máximo de ocho (8) meses, efectuará un estudio e identificará los sectores a que alude el compromiso dispuesto en el artículo 3° del Acuerdo N.º 004 de 28 de mayo de 2002, consistente en tramitar ante el MADS la sustracción de dichos espacios para garantizar un ordenamiento racional de su territorio. En dicho periodo, el municipio realizará todas las acciones administrativas y contractuales necesarias para obtener los insumos requeridos en aquel trámite.

9.4. Luego de obtener los resultados indicados en el anterior numeral, en el término de un (1) mes, el municipio presentará ante el MADS la respectiva solicitud de sustracción, con los documentos anexos requeridos para la toma de decisiones.

9.5. En el término máximo de nueve (9) meses, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluará si es viable efectuar el levantamiento de la figura legal respectiva, teniendo en cuenta la importancia ambiental y la función del área que se pretende sustraer, y su relación con el área que se mantiene como reserva, así como los requisitos reglamentarios previstos en la legislación aplicable, y las nuevas condiciones morfológicas de los territorios.

9.7. Con fundamento en lo anterior, en el plazo de (6) seis meses, el municipio nuevamente efectuará un diagnóstico de su territorio, con la colaboración de la CVC y del MADS, con miras a identificar los sectores en los que persiste la transgresión del ordenamiento jurídico, y en donde deberán adoptarse medidas correctivas y preventivas tendientes a subsanar la afectación urbanística no autorizada.

9.8. A partir de los resultados a que alude el numeral 9.7., el municipio, la CVC y el MADS adoptaran un plan de acción que contemple todas las medidas necesarias para salvaguardar los sectores protegidos objeto del litigio, en el marco de las competencias específicas de cada entidad, incluyendo las acciones sancionatorias pertinentes, y el ejercicio de la acción judicial de lesividad por parte del municipio en contra de sus propios actos administrativos, en los casos en que persista la

transgresión del ordenamiento jurídico y que no existan derechos adquiridos.
9.10. Las entidades condenadas respetaran los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en las reservas forestales del litigio, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo, siguiendo el criterio jurisprudencial previsto en la sentencia de 5 de noviembre de 2013".

En este contexto, dentro del proceso auditor se analizó y evaluó las acciones efectuadas por el MADS, con el fin de dar cumplimiento a la sentencia previamente citada, en la cual se evidenció:

- Desde la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, se solicitó un informe sobre el estado actual del predio Sinaí y la intención de los propietarios de continuar con la actividad del Balneario. En respuesta a lo anterior la CVC indicó que mediante Resoluciones 0760, 0763 y 00884 del 015 de noviembre de 2023, se declaró la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución 0760 No. 0761-000640 del 30 de agosto de 2017, al haber desaparecido el fundamento de hecho - propiedad del predio Sinai con base en la cual la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este -CVC, Traspasó la concesión de aguas anteriormente otorgada a favor de la sociedad GROSHEFA S.A.S, propietaria del predio el SlNAl, otorgada mediante Resolución 0760 No. 000117 del 29 de junio de 2007 a señora Blanca Gil de Farfán y al haber fenecido el término de dos meses para solicitar su traspaso, desde que se surtió el cambio de propietario, acto administrativo que fue notificado a la sociedad AGROSHEFA S.A.S. y contra el cual proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación ante el Director General.

- Actualmente, la circular se encuentra para la firma de la ministra y tiene como finalidad informar a la Superintendencia de Notariado y Registro, sobre la superposición de la Reserva Forestal del Pacífico establecida por la Ley 2a de 1959, con algunos de los municipios que integran dicho departamento.

- Frente al registro de actos administrativos para la Reserva Forestal del Pacífico establecida en la Ley 2ª de 1959, con la firma de la misma se daría cumplimiento a la obligación, quedando una labor de seguimiento posterior.

- Frente a este punto, se precisa que el Municipio de Dagua, mediante oficio No DA-675-2023 del 27 de octubre de 2023, presentó la propuesta de sustracción para el municipio de Dagua, atendiendo lo ordenado por el Consejo de Estado y la última audiencia de seguimiento. Se tramitó la propuesta realizada por el Municipio y en este momento se encuentra en revisión.

- Respecto a la orden 9.5., es pertinente concluir que no existe un marco jurídico vigente que soporte la expedición de una resolución reglamentaria, por parte del Ministerio de Ambiente, para determinar los requisitos y el procedimiento a seguir con el objetivo sustraer áreas de reserva forestal que hayan sido objeto de transformación, con ocasión del desconocimiento de los determinantes ambientales, así como de infracciones urbanísticas.

  Así las cosas, los interesados en el levantamiento de la figura jurídica de protección deberán presentar la respetiva solicitud de sustracción, con base en la Resolución 110 de 2022, y, en caso de que este Ministerio adopte una decisión favorable, deberán asumir las obligaciones de compensación correspondientes.

- La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos ha desplegado acciones dirigidas a imponer las medidas preventivas e iniciar procesos administrativos sancionatorios ambientales por el cambio en el uso del suelo en áreas de la Reserva Forestal del Pacífico, establecida por la Ley 2ª de 1959 y/o en la Reserva Forestal Protectora Río Anchicayá. A la fecha existen 7 expedientes de los cuales se reportó el estado actual y avance en el último informe.

  Se realizó por parte del área técnica del grupo sancionatorio, un análisis multitemporal sobre el predio 'El Sinaí' contenido en el Informe de Revisión Cartográfico No. 16 del 28 de julio de 2023, en donde se verificó la existencia o no de presuntos hechos constitutivos de infracción ambiental adicionales a los previamente relatados.

  Se concluyó que no encuentra mérito para iniciar una investigación administrativa sancionatoria de carácter ambiental por los hechos relacionados con el predio 'El Sinaí' ni por el balneario que se encuentra en él.

7.10. STC 4360 de 2018 - Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil Rad. 11001-22-03-000-2018-00319-01.

La presente providencia fue trasladada para su atención a la Auditoria Financiera que se efectúa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, vigencia 2023, por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría para el Medio Ambiente, en relación a los Acuerdos Mesa Indígena de Caquetá y Sur del Meta

De acuerdo con la información remitida en la solicitud de información AG8-12, el Ministerio manifestó:

> *"…Durante el período comprendido entre el 01 de agosto de 2023 y el 31 de diciembre de 2023, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha dado continuidad a la implementación de las acciones que permitan dar cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia referida. Lo anterior, en aras de avanzar en la estructuración del Plan de Acción que permita contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía colombiana en donde se haga frente a los efectos del cambio climático y avanzar en la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano – PIVAC.*
>
> *En ese sentido, durante el período referido se avanzó en el desarrollo de acciones, planes, programas y proyectos encaminados al cumplimiento de la estrategia que disminuirá la tasa de deforestación en la Amazonía:*

- ***PROGRAMA NACIONAL DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES.***

> *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, viene acompañando continuamente a las entidades territoriales, autoridades ambientales y demás entidades públicas e interesados en la conservación de áreas y ecosistemas estratégicos que así lo requieran, en materia de socialización de la normativa reglamentaria en el marco de los PSA, a fin de fortalecer la implementación y desarrollo del Programa Nacional de PSA en el país.*
>
> *Ahora bien, respecto al estado de avance en la ejecución del Programa Nacional de PSA en el periodo a reportar, es necesario tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 2.2.9.8.3.3. del Decreto 1076 de 2015, las autoridades ambientales competentes deberán remitir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a más tardar el 31 de marzo de cada año, la información consolidada con corte a diciembre 31 del año anterior, por lo cual, a la fecha, no es posible aporta el informe de los proyectos de PSA con corte a 31 de diciembre de 2023, pero dicha información será reportada en el siguiente informe de cumplimiento, correspondiente al período enero – abril 2024".*

- ***PROGRAMA CONSERVAR PAGA***

> *En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible viene formulando e implementando el Programa Conservar Paga, en la Amazonía y el Pacífico, el cual incluye un componente relacionado con Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, pero también contempla proyectos relacionados con otras líneas de inversión, tales como la restauración ecológica y la preservación y uso sostenible de ecosistemas estratégicos…*

Ahora bien, tal y como se mencionó en el reporte el Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales general, a la fecha no se cuenta con información actualizada del registro de proyectos PSA para la vigencia 2023 en el marco del Programa Conservar Paga, debido a que esta solo se encontrará disponible hasta el mes de marzo de 2024, teniendo en cuenta los plazos establecidos para el reporte de información, de conformidad con lo establecido por el Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 1007 de 2018.

No obstante, de manera preliminar, se relacionan cuatro (4) proyectos bajo esquemas de PSA que se están gestando para la Amazonía los cuales, al cierre de la vigencia 2023 no tenían acuerdos firmados, pero si reportan un aproximado de 2900 potenciales familias beneficiarias y un poco más de 54 mil hectáreas vinculadas a iniciativas PSA, asi:

Tabla 1. Base datos proyectos PSA - Amazonía (ONVS MinAmbiente, 2023).

Proyectos	Hectáreas bajo PSA	Regiones beneficiadas	Departamento	Municipio	Familias campesinas	Gestión con fuentes de financiación	Implementación
Implementación del programa de pagos por servicios ambientales de conservación de la Biodiversidad en el Distrito de Conservación de Suelos y Aguas del Caquetá, municipio de Belén de los Andaquies, Caquetá.	690	Amazonia	Caquetá	Belén de los Andaquies	67	En espera de documento en factibilidad	En espera de fuentes de financiación
Implementación de estrategias para la consolidación del Núcleo de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad NDFyB-ANGOLETA departamento del Guaviare, San José del Guaviare	28.139	Amazonia	Guaviare	San José del Guaviare	400	Financiación por FONAM	En espera de Firma de acuerdos
Implementación de estrategias para la consolidación del Núcleo de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad NDFyB CHUAPAL-MANAVIRES departamento del Guaviare, San José del Guaviare	14.999	Amazonia	Guaviare	San José del Guaviare	200	Financiación por FONAM	En espera de Firma de acuerdos
Restauración ecológica activa en áreas de vocación forestal en las cuencas de los ríos Guamuez y Orito, municipios Valle del Guamuez y Orito, Putumayo	10.288	Amazonia		2.232 familias indigenas, negras y campesinas	Documento presentado acorde a lo estipulado y aprobado	Documento presentado acorde a lo estipulado y aprobado	Presentada acorde a lo estipulado y aprobado

Ahora bien, en el marco del Proyecto Conservar Paga, para la puesta en marcha de la fase inicial a ser desarrollada en la Amazonía Colombiana en el transcurso del 2023, durante el período de reporte este Ministerio avanzó en el establecimiento de los criterios técnicos y jurídicos para la implementación del proyecto. Lo anterior, mediante el trabajo articulado entre la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles -ONVS, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos -DBBSE, la Oficina Asesora de Planeación -OAP, Visión Amazonía y el Instituto de Investigaciones Científicas Sinchi.

- ***PACTO INTERGENERACIONAL POR LA VIDA DEL AMAZONAS COLOMBIANO – PIVAC***

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y la Subdirección de Educación y Participación, en el marco de sus competencias, se encuentra realizando acciones

que permitan avanzar en el cumplimiento de la orden segunda del fallo judicial de la STC 4360 de 2018, el cual ordena:

> *"(…) a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formular en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un "Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano - PIVAC", en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático".*

Al respecto, esta cartera ministerial ha trabajado conjuntamente con Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desde el año 2018 en la construcción participativa del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano – PIVAC, de conformidad con la orden de la Corte Suprema de Justicia contenida en la sentencia STC 4360 de 2018. Con este objetivo, en el 2018 se realizaron 5 talleres en territorio en los que hubo participación institucional, comunitaria y de la sociedad civil, incluyendo a los accionantes.
Como resultado de este proceso, se obtuvieron insumos que se utilizaron para construir el documento "Avances en Torno a la Construcción del PIVAC", entregado a la Corte y que se anexa (52 páginas). A la fecha, la Corte Suprema de Justicia no se ha pronunciado sobre dicho documento.

Una de las conclusiones a las que se llegó después del proceso participativo fue la necesidad de realizar una conceptualización y articulación a partir de los insumos recogidos, teniendo en cuenta que se trata de una orden sin precedentes. Se conceptualizó el PIVAC como un acuerdo de voluntades con el objetivo de proteger los derechos de las generaciones presentes y futuras y a la Amazonía colombiana rente al cambio climático y la deforestación, para orientar las acciones de las entidades estatales, comunidades, sociedad civil, academia y sector privado. En el mismo sentido, se ha avanzado en la formulación e implementación de la ruta que garantice la participación de los tutelantes, las comunidades afectadas (incluyendo comunidades étnicas y campesinas), organizaciones científicas, grupos de investigación ambientales y la población en general, con un enfoque diferencial de género, así como para niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Esto permitirá continuar la construcción participativa del PIVAC, instrumento cuya materialización se hace a través de las medidas a corto, mediano y largo plazo contenidas en el Plan de Acción ordenado en la misma sentencia STC 4360.

Teniendo en cuenta lo anterior, durante el año 2019 se dio inicio a la conceptualización del PIVAC como un acuerdo de voluntades entre las entidades estatales, comunidades, sociedad civil, academia y el sector privado; el cual busca orientar y fortalecer el horizonte de la política pública y las acciones en territorio, a partir de la construcción conjunta de una visión socioambiental de la Amazonía

colombiana que garantice los derechos de las generaciones presentes y futuras para combatir las amenazas del cambio climático y la deforestación, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades étnicas, campesinas y colonas, así como su interdependencia con los bosques y promoviendo la garantía de los derechos intergeneracionales.

En consecuencia, el equipo de trabajo avanza en las siguientes acciones:

• Propuesta de conceptualización metodológica del PIVAC.
• Identificación de los actores que deben participar en la construcción del PIVAC.
• Elaboración de una versión preliminar borrador del documento del PIVAC.
• Diseño de la ruta de participación
Implementación de las rutas.

Diseño e implementación de las rutas de participación:

Estas rutas son fruto de la coordinación interinstitucional para la construcción, implementación, difusión, monitoreo y seguimiento del PIVAC, donde se hacen participes instituciones como presidencia de la República, Ministerio del interior, Ministerio de Agricultura, Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Consejería Presidencial para la Juventud, Consejería Presidencial para la Niñez, Ministerio de Educación, Ministerio de Ambiente, Consejería Presidencial para las Regiones, SINCHI y UNICEF…".

Tabla 2: Estado actual rutas de participación (SEP MinAmbiente, 2023)

No.	Ruta de Participación	Entidad	Estado Actual
1	Ruta de Participación de Comunidades rurales	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	a. Finalizó la primera fase de implementación que corresponde a talleres en campo. b. Se encuentra en ejecución la segunda fase a partir del mes de septiembre.
2	Pueblos y Comunidades Indígenas	Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible	a. Se adelantaron 23 espacios participativos con comunidades indígenas y actores institucionales.
3	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizales y Palenqueras.	Ministerio del Interior	a. En etapa inicial, en proceso de concertación, con la Comisión Consultiva de Alto Nivel.
4	Científica	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI	a. Terminada
5	Niños, niñas, jóvenes y adolescentes, y f) Ruta general.	Sistema Nacional de Bienestar Familiar-ICBF, Consejería Presidencial para la Juventud, Consejería Presidencial para la Niñez, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Consejería Presidencial para las Regiones, Ministerio	En cuanto a la fase de implementación, la Escuela Nacional de Formación Ambiental - SAVIA (Estrategia de Educación Ambiental del MinAmbiente) de manera articulada con la Consejería Presidencial, está implementando los talleres necesarios en todos los departamentos amazónicos

Tabla 3: Implementación del proceso de participación (SEP MinAmbiente, 2023)

Año	Fecha	Actividad
2018	Junio - agosto	6 talleres en territorio (Bogotá, Florencia, San José de Guaviare, Mocoa, Macarena y Granada) que contaron con participación institucional, comunitaria y de la sociedad civil, incluyendo a los accionantes.
	Octubre	Se radicó el documento "Avances en torno a la Construcción del PIVAC" ante la Corte.
2019	Mayo - noviembre	Trabajo Interno para la construcción de la propuesta del PIVAC.
	Mayo - diciembre	Mesas interinstitucionales de trabajo para la sentencia STC 4360
	Julio	Reunión interna definición alcance PIVAC
	Agosto	Reunión interna de socialización del PIVAC para las dependencias del Minambiente.
2019	Octubre - noviembre	Audiencias de seguimiento de la sentencia STC 4360 por parte del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. En este escenario se presentaron los avances en la actualización del plan de acción y la construcción del PIVAC y de la ruta de participación.
2020	Mayo	Reunión de la Mesa Interinstitucional para definir la versión preliminar del PIVAC
	Mayo	Se compartió la versión preliminar del PIVAC con la Mesa Interinstitucional.
2021	**DICIEMBRE** CONVENIO DE ASOCIACION No 721 DE 2021 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, Y LA ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA -OPIAC	Se aunaron esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para recolectar insumos de los pueblos y comunidades indígenas de la región Amazónica, necesarios para la construcción participativa del capítulo indígena del Plan de Acción y del Pacto Intergeneracional por la Vida de la Amazonía Colombiana – PIVAC, de conformidad con lo ordenado en la Sentencia STC-4360 de 2018 y sus autos de seguimiento; así como análisis, estudio y generación de recomendaciones con base al documento sobre sistemas de conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad, para lo cual se adelantaron procesos participativos locales, amplios e inclusivos, para la recolección de insumos que contribuirán a la construcción del PA y el PIVAC, con ejecución de **9 mingas de pensamiento en los departamentos de (3) Amazonas. (6) Guainía estro fue lo contratado.** pero realizaron las 9 mingas en Guaviare y **1 Encuentro Departamental en Guaviare**.
2022	**JULIO** CONVENIO DE ASOCIACION No 736 DE 2022 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA -OPIAC	Se aunaron esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para continuar con la recolección de insumos de los pueblos y comunidades indígenas de la región amazónica, y construcción participativa del capítulo indígena del Plan de Acción y del Pacto Intergeneracional por la Vida de la Amazonía Colombiana – PIVAC; así como análisis, estudio y generación de recomendaciones con base al documento sobre sistemas de conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad, para lo cual se adelantaron procesos participativos locales, amplios e inclusivos, para la recolección de insumos que contribuirán a la construcción del PA y el PIVAC, parte integral de la orden primera de la Sentencia STC 4360 de 2018 y sus autos de seguimiento, con ejecución de **ocho (8) Mingas de pensamiento en los departamentos de Amazonas y Vaupés esto lo contratado** [(2) Guaviare (5) Vaupés. (1) Cumariana – Vichada esto fue lo planeado], [ocho (8) Mingas de pensamiento en los

		departamentos de Amazonas (3: ATICOYA, MIRITI PARANA, ARICA), Vaupés: (3: CARURU, PAPUNAGUA, PIEDRAÑI) y (2: TARAIRA, ACUARICUARA) esto lo ejecutado] y **5 encuentros departamentales en Amazonas, Guainía, Vaupés, Caquetá, y Nariño**, con el propósito de articular agendas de trabajo entre la OPIAC y las comunidades indígenas para lograr establecer mayor incidencia en el dialogo nacional.
2024	ENERO	Pendiente la suscripción con OPIAC, del convenio para realizar 12 mingas de pensamiento: (2) Caquetá - Solano y Yurayaco (1) Meta (4) Putumayo, (2) Cauca (1) Nariño (1) Vichada – laguna Negra (1) Caquetá – San Vicente del Caguán) y 2 encuentros departamentales: (1) San José del Guaviare y (1) Vichada – Cumaribo

Fuente: Minambiente, relación de acciones construcción del PIVAC.

De lo anterior se pudo evidenciar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha efectuado diversas actuaciones para dar cumplimiento a las ordenes impartidas en la sentencia y en los Acuerdos de la Mesa Indígena de Caquetá y Sur del Meta, allegados a esta auditoria en calidad de insumo.

7.11. Sentencia del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Rad. 11001-03-26-000-2014-00021-00 (49990) _Acción de Repetición.

OBLIGACIÓN DE DAR POR PARTE DEL MADS - Se condenó al MADS a pagar la suma de un millón ciento ochenta y tres mil ochocientos quince pesos ($1.183.815) por concepto de agencias en derecho.

Los resultados del análisis de esta Sentencia, se encuentra en el Hallazgo 11. Caducidad de la acción de repetición; la cual, tiene incidencia fiscal y presunta incidencia penal y disciplinaria.

8. SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

A continuación, se presentan las observaciones formuladas por la comisión legal de cuentas a la información presentada por el MADS en materia presupuestal, contable, control interno contable y cumplimiento del plan de mejoramiento para la vigencia fiscal 2022.

"A. DE ORDEN PRESUPUESTAL.

- *Comportamiento Ejecución Presupuestal 2022, (Cifras en miles de pesos).*

CONCEPTO	APROP. VIGENTE (1)	COMPROMISO (2)	OBLIGACIÓN (3)	PAGOS (4)	% COMP/ APROP. VIGENTE 5 = (2 / 1)	% OBLIG/ APROP. VIGENTE 6 = (3 / 1)	% PAGOS/ APROP. VIGENTE 7 = (4 / 1)
FUNCIONAMIENTO	**92.858.398**	**83.676.809**	**82.860.609**	**82.393.848**	**90%**	**89%**	**89%**
Gastos de personal	40.885.335	34.760.980	34.691.125	34.631.452	85%	85%	85%
Adquisición de bienes y servicios	6.529.151	5.989.778	5.243.432	4.836.344	92%	80%	74%
Transferencias	44.428.020	42.126.123	42.126.123	42.126.123	95%	95%	95%
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	1.015.892	799.929	799.929	799.929	79%	79%	79%
SERVICIO DE LA DEUDA	**1.884.465**	**1.884.465**	**1.884.465**	**1.884.465**	**100%**	**100%**	**100%**
INVERSIÓN	**176.314.353**	**137.058.829**	**131.503.673**	**129.576.122**	**78%**	**75%**	**73%**
TOTAL PRESUPUESTO	**271.057.216**	**222.620.104**	**216.248.747**	**213.854.435**	**82%**	**80%**	**79%**

- *Pérdidas de Apropiación en la vigencia 2022. (Cifras en miles de pesos).*

TIPO DE GASTO	APROPIACIÓN DEFINITIVA (1)	EJECUCIÓN COMPROMISOS (2)	PÉRDIDAS DE APROPIACIÓN 3 = (1-2)
FUNCIONAMIENTO	**92.858.398**	**83.676.809**	**9.181.589**
Gastos de personal	40.885.335	34.760.980	6.124.355
Adquisición de bienes y servicios	6.529.151	5.989.778	539.373
Transferencias	44.428.020	42.126.123	2.301.898
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	1.015.892	799.929	215.963
SERVICIO DE LA DEUDA	**1.884.465**	**1.884.465**	**-**
INVERSIÓN	**176.314.353**	**137.058.829**	**39.255.524**
TOTAL PÉRDIDAS DE APROPIACIÓN	**271.057.216**	**222.620.104**	**48.437.113**

- *Rezago Presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2022. (Cifras en miles de pesos).*

Reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2022	6.371.357
Cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2022	2.385.291
TOTAL REZAGO PRESUPUESTAL CONSTITUIDO A 31 DE DICIEMBRE DE 2022	**8.756.648**

- *Rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2021 (Reservas presupuestales más cuentas por pagar) y ejecutado a 31 de diciembre de 2022. (Cifras en miles de pesos).*

DESCRIPCIÓN	REZAGO PRESUPUESTAL CONSTITUIDO a 31-12-2021	REZAGO PRESUPUESTAL EJECUTADO A 31-12-2022	% de EJECUCIÓN REZAGO PRESUPUESTAL a 31-12-2022
Reservas Presupuestales 2021	15.742.927	13.102.319	83%
Cuentas por Pagar 2021	1.366.710	1.366.710	100%
TOTAL REZAGO PRESUPUESTAL CONSTITUIDO EN 2021 Y EJECUTADO EN 2022	**17.109.637**	**14.469.028**	**85%**

- *Limitaciones que presentó el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF II Nación, y en qué forma se refleja en su información presupuestal y contable a 31 de diciembre de 2022.*

N°	Limitaciones del Sistema SIIF II Nación a 31/12/2022	Descripción de la limitación

1	***Técnicas:***	*Intermitencias técnicas*

A. DE ORDEN CONTABLE.

- *Una vez revisados los estados financieros, las notas (Revelaciones) a los estados financieros y el informe sobre saldos y movimientos se encontraron las siguientes cuentas con sus respectivos saldos, así:*

NOMBRE	***SALDO (cifras en pesos)***
Déficit del ejercicio	*(801.885.268.094)*
Capital Fiscal	*(1.140.307.142.174.56)*
Patrimonio negativo	*(1.522.580.788.798.26)*
Variaciones patrimoniales negativas	*(654.593.239.531)*
Déficit operacional	*(803.356.856.304)*
Pérdidas o déficit acumulados	*(121.365.426.952.41)*
Ganancias o pérdidas por beneficios posempleo	*(456.783.027.681.67)*

- *<u>Nota 5 Efectivo y Equivalentes al Efectivo – Caja</u>. De conformidad con las instrucciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asociado a los procesos SIIF Nación de caja menor, al final de cada vigencia, las entidades deben cerrar las cajas menores, reintegrando los recursos a la Dirección del Tesoro Nacional; por lo tanto, el saldo de las cajas menores, por valor de $16.739.102 pesos, corresponden a los recursos congelados por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales al Minambiente, mediante oficio No. 236 del 22 de marzo de 2022, en el marco del proceso ejecutivo 17001-33-39-006-2019-00429-00, embargo o medida cautelar que se encuentra pendiente de ser reconocida y revelada contablemente en cuentas de orden, teniendo en cuenta que el "Código Contable 839006, Recursos Embargados", no está parametrizado y habilitado por la Contaduría General de la Nación en la tabla contable "T-CON-006 Relación Catalogo Contable Auxiliares Contables" de SIIF Nación.*

  El Minambiente apeló ante la Sala 4 Unitaria de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Caldas, la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, que aún se encuentra en estudio.

- *Nota 7 Cuentas Por Cobrar.*

CONCEPTO	2022	2021	VARIACIÓN
CUENTAS POR COBRAR	**65.861.487.770**	**9.094.847.897**	**56.766.639.873**
Contribuciones tasas e ingresos no tributarios	5.023.175.161	8.270.089.994	- 3.246.914.833
Transferencias por cobrar	60.736.985.886	710.543.706	60.026.442.180
Otras cuentas por cobrar	145.725.817	159.229.167	- 13.503.350
Cuentas por cobrar de difícil recaudo	0	-	-
Deterioro acumulado de cuentas por cobrar (cr)	-44.399.094	-45.014.970	615.876
Deterioro: Otras cuentas por cobrar	-44.399.094	-45.014.970	615.876

- *Contribuciones, Tasas e Ingresos No Tributarios: A 31 de diciembre de 2022, por valor de $5.023.175.161 pesos, representa los dineros adeudados por las Corporaciones Autónomas Regionales, por concepto de aportes al Fondo de Compensación Ambiental."*

Al respecto, se requirió información mediante oficio con radicado 2024EE0040392, en el cual se solicitaron las acciones correctivas implementadas por la Entidad a las glosas emitidas por la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.

De acuerdo con la solicitud de información el MADS respondió mediante oficio con radicado 41002024E2008038, manifestando lo siguiente:

> *"(…) El Grupo de Presupuesto realizó el seguimiento presupuestal de los recursos asignados a las dependencias de gasto, mediante formato F-A-GFI-45, el cual fue enviado mensualmente a cada área. Se adjunta dicho formato. De igual forma y para minimizar riesgos respecto a la constitución de reservas presupuestales, donde su justificación no esté enmarcada en lo dispuesto en la ley, se realizó seguimiento de ejecución de pago de los contratos suscritos por la entidad durante la vigencia, mediante la implementación del formato adjunto. Además, se remitió oficio de alerta respecto a contratos terminados y con saldos por ejecución pendientes. Se comparte el enlace Soportes Auditoria CGR-AG8-13, donde encontrará los soportes mencionados en la carpeta "Presupuesto". (…)"*

Sin embargo, no se encontraron las acciones correctivas en su totalidad, por lo tanto, se reiteró la solicitud mediante oficio con radicado 2024EE0077143, en el que se solicitó, además, el oficio de respuesta del MADS a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, el cual contenga las acciones correctivas implementadas por la Entidad a las glosas emitidas por la Comisión.

El MADS respondió mediante oficio con radicado 4002024E2014872:

> *"(…) En lo referente al embargo de la caja menor, el Ministerio reclasificó este saldo, como se indica en el "PROCEDIMIENTO CONTABLE PARA EL REGISTRO DE LOS PROCESOS JUDICIALES, ARBITRAJES, CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES Y EMBARGOS SOBRE CUENTAS BANCARIAS DEL MARCO NORMATIVO PARA LAS ENTIDADES DE GOBIERNO", el cual fue actualizado con la Resolución 421 de 2023, y que en el numeral 4.1 dispone:*
>
> > *"4.1. Registro del embargo Cuando, con base en la información recibida de la autoridad judicial, el banco informe sobre la ejecución de la orden de embargo a las cuentas bancarias de la entidad demandada o a las cuentas de la tesorería centralizada, la entidad o la tesorería centralizada reclasificará el efectivo, para lo cual debitará la subcuenta 113210-Depósitos en instituciones financieras de la cuenta 1132-EFECTIVO DE USO RESTRINGIDO y acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta*

1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS o de la cuenta 1106-CUENTA ÚNICA NACIONAL".

Documentos soporte:
• Resolución 116 de 2017.
• Resolución 238 del 21 de diciembre de 2021.
• Procedimiento Contable para el Registro de los Procesos Judiciales, Arbitrajes, Conciliaciones Extrajudiciales y Embargos sobre Cuentas Bancarias (Versión actualizada del 6 de diciembre de 2023).

Adicionalmente, con relación a la Nota 7 cuentas por cobrar, el valor de $5.023.171.161, representa los dineros adeudados por las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de aportes al Fondo de Compensación Ambiental, liquidados de conformidad con los lineamientos legales vigentes, causados por principio contable de devengo en la respectiva vigencia y el mes en que son reportadas sus conciliaciones oportunas con la Oficina Asesora de Planeación. En las notas de los estados financieros se describe al detalle el consolidado de los saldos por cobrar, siendo este, el resultado de una constante depuración y conciliación de las cuentas con las Corporaciones. El soporte de la respuesta se encuentra en el enlace compartido al inicio de esta comunicación.
(…)
A través de la comunicación oficial 40002023E2032984 del 22 de septiembre del 2023, se dio respuesta a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, indicando las acciones que implementó el Ministerio en la vigencia 2023 y, que corresponde a las observaciones establecidas por la citada Comisión para la vigencia fiscal 2022.
Documentos soporte:
• Comunicación oficial y anexos de la respuesta (…)"

Una vez revisada la información y documentos adjuntos por el MADS, se concluye que de las observaciones emitidas por la Comisión Legal de Cuentas a la información financiera del 2022 se presentan las siguientes situaciones:

Debilidades que persisten:

- Incremento significativo en el rezago presupuestal en relación con la vigencia 2022 ($8.756.648.000) frente a la vigencia 2023 ($575.342.639.912), por valor de ($566.585.991.912), lo que afecta el correcto cumplimiento de los compromisos pactados.
- Permanencia de saldos en Deterioro de cuentas por cobrar.
- Cartera por concepto de incapacidades prescrita por valor de ($35.492.365), lo que se constituye en un detrimento patrimonial por el mismo valor.

Aspectos que tuvieron mejora:

- Menor pérdida de apropiaciones en relación con la vigencia 2022 ($48.437.113.000) frente a la vigencia 2023 ($24.936.429.421), por valor de ($23.500.683.579).
- Adecuada reclasificación de saldos de las cuentas de Efectivo y Equivalentes al Efectivo.

9. PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DEL PLAN DE ACCIÓN APLICABLE A LA VIGENCIA 2023.

Según el alcance establecido en el plan de trabajo aprobado para la presente auditoría, se tiene lo siguiente:

9.1. Programa REM Visión Amazonía

De acuerdo con diversas solicitudes de información y mesas de trabajo realizadas con el MADS, se pudo concluir que el Programa REM Colombia Visión Amazonía, es una iniciativa del gobierno de Colombia, gestionada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hace siete años, consiste en un programa de cooperación con el apoyo financiero de los países de Noruega, Alemania y Reino Unido, a través del banco KFW; por medio de un sistema de pago por resultados y de cumplimiento de hitos de política, el cual tiene por meta reducir las emisiones de gases de efecto invernadero producto de la deforestación en Colombia y utilizar de manera sostenible los bosques naturales de la región amazónica colombiana por parte de las comunidades locales y los pueblos indígenas que los habitan.

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos es quien se encarga de realizar la gestión o ejercer el rol de supervisión del programa por parte del MADS. Los procedimientos del programa son aprobados por el Ministerio, realizan informes de gestión trimestrales y anuales.

Existe una articulación entre el proyecto Intervención Núcleo de Desarrollo Forestal del MADS y Visión Amazonía, ya que existen 22 núcleos en la Amazonia, de los cuales REM II trabaja en 6 Núcleos de Desarrollo Forestal.

El año 2023 fue un período de transición entre el cierre técnico de REM I (Fase 1) y el inicio de actividades de REM II (Fase 2). REM II se encuentra actualmente en la fase de planificación estratégica y conceptualización de las acciones y en la elaboración de los estudios previos y términos de referencia de las intervenciones aprobadas en los planes de adquisiciones.

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas es el mecanismo financiero del Programa Visión Amazonía, o sea, quien administra los fondos.

Teniendo en cuenta que el Programa no maneja recursos del Presupuesto General de la Nación, no es competencia de la Contraloría General de la Republica dado que a este ente de control le corresponde la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos; la Constitución Política, en lo referente a este organismo de control, indica:

> *"Articulo* 267*. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*
> *El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.*
> *(…)*
> *La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley."*

Ahora bien, durante el Primer Semestre del Plan Nacional de Vigilancia Fiscal 2024, esta Contraloría Delegada adelanto Auditoria Financiera a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, donde evaluarían la ejecución presupuestal de este, y por ende la ejecución presupuestal del Programa REM Colombia Visión Amazonía**.**

9.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un conjunto de 17 objetivos globales adoptados por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015, como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Colombia es uno de los Estados Miembros fundadores de las Naciones Unidas, fue uno de los 51 países que firmaron la Carta de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1945, fecha en la que se considera oficialmente creada la ONU.

Los aspectos que permiten a Colombia jugar un papel importante en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, es su participación efectiva en la toma de decisiones y en el cumplimiento de compromisos adquiridos en foros de cooperación internacional. Es importante mencionar que la Estrategia Nacional para la Efectiva Implementación de la Agenda 2030 es una política de Estado y, en consecuencia, hace parte de las metas a largo plazo trazadas por el país en términos de desarrollo.

Dentro de los documentos y antecedentes con relación a los ODS, se encontró que en el año 2010 se realizó la Cumbre de Rio+20 en donde Colombia participó y se consolidó la Agenda 2030 que define los ODS, por otra parte, en el año 2018 Colombia presentó su primer Informe Nacional Voluntario (INV) ante el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en el año 2018 se aprueba el Documento Conpes 3918 “Estrategia para la Implementación de los ODS en Colombia” con el cual se crea el Sistema de Seguimiento a los ODS (https://ods.dnp.gov.co) para monitorear el avance del país en la implementación de la Agenda 2030.

Posteriormente, en el año 2021 Se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida" (PND 2022-2026), que ratifica el compromiso de Colombia con los ODS, este plan incluye estrategias específicas para alcanzar los ODS, como la promoción de la economía verde, la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente y para finalizar en la vigencia 2023 se presentó el informe que destaca los avances del país en la recuperación económica postpandemia y la implementación de la Agenda 2030.

El Decreto 280 del 2015[5] Crea la comisión interinstitucional de alto nivel para el alistamiento y debida implementación de los ODS, dentro de los cuales se encuentra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, entre otros; siendo esta comisión liderada por el DNP, este

[5] “Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).”

mismo indica que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS**,** es responsable de liderar la implementación de los ODS relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible; formular e implementar políticas públicas en materia ambiental; promover la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, fortalecer la institucionalidad ambiental; Gestionar recursos financieros para la protección del medio ambiente; Monitorear y evaluar el avance de los ODS ambientales y Cooperar internacionalmente en materia ambiental.

El Documento Conpes 3918 del 2018[6] Indica la estrategia de implementación de los ODS y sus roles. El documento establece los lineamientos de la política e identifica las entidades a cargo, así como las pautas para que estas trabajen con actores internacionales, territoriales y no gubernamentales. El Anexo E del Documento Conpes 3918 muestra las metas ODS para el cumplimiento a diferentes años, así como también las entidades líderes y acompañantes de la implementación de las metas, de las cuales veintiocho (28) se encuentran en liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Del mismo modo, dentro del documento Conpes 3918 de 2018", se definió el esquema de seguimiento y reporte al avance de la Agenda 2030 en el país[7]. De acuerdo con esto se definieron 169 metas en el marco de los ODS, y se cuenta con una batería de 180 indicadores que se va alimentando conforme a la nueva producción de información que se deriva de la implementación del plan de fortalecimiento estadístico[8].

Aunado a lo anterior, se encontró que el MADS tiene un total de 29 indicadores; el cual para las vigencias 2021 y 2022 , 11 de estos, han cumplido con más del 50% de avance en materia a las metas pactadas para el 2030; ahora bien, respecto a la elaboración de los informes que realiza el DNP, este, toma la información reportada al DANE y que es suministrada por las entidades responsables de los indicadores de acuerdo con el esquema de seguimiento y reporte definido, con corte a 31 de diciembre de la vigencia anterior.

Por otro lado, y en lo que compete al Plan de Acción Institucional (PAI) vigencia 2023, el MADS, en consonancia con su misión institucional ha diseñado su Plan que está orientado hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente aquellos vinculados con la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, la adaptación y mitigación del cambio climático,

Es importante mencionar, que el DNP quien ejerce la secretaría técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), conforme lo establecido en el

[6] Estrategia para la implementación de los objetivos de Desarrollo sostenible (ODS) en Colombia
[7] Este esquema se basa en la identificación de los indicadores y sus metas nacionales y trazadoras a nivel territorial, y de las entidades líderes y acompañantes en su implementación; así como la definición de los protocolos para el reporte de información.
[8] tiene por objeto rendir cuentas sobre la implementación y servir de insumo para la toma de decisiones por parte de las entidades responsables de la implementación.

artículo 2.2.12.2.1 del Decreto 1082 de 2015[9], este realiza el posterior seguimiento a la implementación de la política, en términos del curso, evolución y cumplimiento de las acciones incluidas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), este formato incluye de forma específica las entidades responsables de la ejecución de las acciones, los recursos indicativos asociados, el periodo de cumplimiento, las metas y los indicadores, el seguimiento se realiza de forma semestral, con corte a 30 de junio y 31 de diciembre de cada a año, través del aplicativo web SisCONPES 2.0.

Finalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, juega un papel crucial en la implementación y el seguimiento de los ODS, dentro de sus funciones, el MADS es responsable de la planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos que contribuyen al cumplimiento de ODS, tales como: **ODS 6** (Agua limpia y saneamiento): Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. **ODS 7 (**Energía asequible y no contaminante): Promover el uso de fuentes de energía limpias y sostenibles. **ODS 13** (Acción por el clima): Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos. **ODS 14** (Vida submarina) y **ODS 15 (**Vida de ecosistemas terrestres): Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas marinos y terrestres.

Dentro del monitoreo y evaluación del progreso hacia los ODS, se encontró que el MADS promueve concienciación publica a través de campañas, programas, convenios y/o procesos que contribuyen a los esfuerzos del país por alcanzar los objetivos globales de la agenda 2023, Es así, como dentro de la vigencia 2023, se identificaron convenios y/o contratos que son afines al Conpes 3918 y se relacionan a continuación:

Tabla 5. Convenios y/o contratos afines al Conpes 3918.

Dirección MADS	No. de procesos
Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico - DGIRH	CD 405 DE 2023, CD 562 de 2023, CD 895 de 2023, CD 300 de 2024.
Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. - DBBSE	CD-557-2023, CD-557-2023, CD-557-2023, CD-557-2023, CD-520-2023, CD-468-2023
Dirección de Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos. - DAMCRA	CD-252-2023, CD-279-2023 CD-325-2023, CD-344-2023, CD-379 2023, CD-436-2023, CD-467 2023, CD-598 2023, CD-654 2023, CD-730 2023, CD-812 2023, CD-890 2023, CD-881 2023, CD-877 2023, CD-869 2023, CD-900 2023, CD-924 2023
Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles - ONVS	CD-271-2023.

Fuente: Información remitida por MADS. Elaborado por: Equipo auditor.

[9] Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

Estos procesos, aportaron herramientas que aseguran el compromiso, la colaboración y la sostenibilidad en la implementación de los ODS, ya que el Ministerio contribuye al cumplimiento de indicadores como: - 6.5.1 C (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) formulados en el territorio nacional) - 6.5.2 C (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) en implementación en el territorio nacional) - 6.3.2 (Proporción de masas de agua de buena calidad) - 6.4.1. (Cambio en el uso eficiente de los recursos hídricos con el paso del tiempo) - 6.4.2. (Nivel de estrés hídrico: extracción de agua dulce en proporción a los recursos de agua dulce disponibles) - 6.5.1 (Grado de gestión integrada de los recursos hídricos), ODS 14. (Vida Submarina), ODS 15. (Vida de Ecosistemas Terrestres), ODS 14, (Vida Submarina) y ODS 13 (Acción por el clima).

Finalmente, cabe mencionar que cumplir con los ODS en Colombia no solo es importante para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y promover un desarrollo sostenible, sino que también es fundamental para asegurar un futuro próspero y equitativo para las generaciones venideras, ya que estos objetivos proporcionan un marco integral para abordar los desafíos más apremiantes del país y garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible.

9.3. Plan Nacional de Zonificación Ambiental

Mediante La Resolución 1608 de 2021, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, adopta el plan de zonificación ambiental que se desprende del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, busca delimitar la frontera agrícola y caracterizar las áreas que requieren un manejo ambiental especial, estableciendo un marco estratégico y un plan de acción para la planificación y gestión sostenible de los territorios priorizados. Integra las políticas nacionales establecidas en la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1682 de 2017, así como con los lineamientos del Conpes 3932 de 2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La implementación del plan también responde a la necesidad de una intervención focalizada en los 170 municipios de las 16 subregiones más afectadas por el conflicto armado, promoviendo el desarrollo rural integral y la estabilización de la economía familiar campesina.[10]

El plan de zonificación ambiental tiene como objetivo principal: orientar el desarrollo sostenible y equitativo de los territorios PDET[11], como también, la generación de oportunidades a través de lineamientos para las decisiones y acciones

[10] Resolución 1608 del 29 dic 2021 “Por el cual se adopta el Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz”
[11] Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.

institucionales enfocadas a la estabilización de la frontera agrícola, la protección de las áreas de especial interés ambiental y, la generación de alternativas productivas y de vida a la población campesina más afectada por el conflicto.

Como objetivos específicos se tiene: Promover y orientar el cierre y estabilización de la frontera agrícola en las subregiones y municipios PDET, Proteger y dar uso ambientalmente adecuado a las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA en las subregiones y municipios de PDET, Orientar alternativas productivas equilibradas entre el medio ambiente, el bienestar y buen vivir de la población que ocupa y/o que colinda con las AEIA en las subregiones y municipios de PDET y Fortalecer la gobernanza territorial en las subregiones y municipios PDET, para la implementación del Plan de Zonificación Ambiental – PZA.

En el documento de cierre técnico del Plan de Acción del Plan de Zonificación Ambiental (PZA), se establece la hoja de ruta para su implementación en los territorios PDET hasta 2031. El costo estimado del PZA (plan de zonificación ambiental) supera los 358.571 millones de pesos, con una inversión inicial de aproximadamente 43.000 millones de pesos. Este cálculo se basó en un análisis de un escenario conservador, considerando el plan marco de inversión de mediano plazo de las entidades involucradas. En el documento es claro entender que las asignaciones presupuestales son constantes, no serán suficientes, por lo que se necesitará gestionar nuevos recursos a través de fondos como Colombia Sostenible, Sistema Nacional de Regalías y cooperación internacional. En la siguiente tabla se detalla la inversión por línea estratégica y sector líder en la implementación del PZA.[12]

Tabla 6. Inversión por objetivo (O) Línea Estratégica (LE) y sector líder en la implementación del PZA.

Línea Estratégica	**Sector Agropecuario**	**Sector Ambiente**
	2021-2031	**2021-2031**
O1LE1. Contribuir al ordenamiento productivo sostenible de la Frontera agrícola condicionada: AEIA con usos productivos y zonas de la franja de estabilización incorporadas, que presenten condiciones de desarrollo, en las subregiones y municipios de PDET	$ 26.377.173.849	
O1LE2. Reducción de los factores de uso inadecuado del territorio en la Frontera agrícola, que incrementan su expansión en las subregiones y municipios de PDET	$ 111.653.275.704	
O1LE3.	$ 1.713.610.041	$ 58.449.285.598

[12] Plan de Zonificación Ambiental Participativa.

Incidir en los instrumentos de planificación territorial, ambiental, del desarrollo y sectoriales para el cierre y estabilización de la frontera agrícola		
O1LE4. Focalización de procesos de Acceso y formalización de tierras en las subregiones y municipios PDET	$ 1.165.509.408	
O2LE1. Consolidación y ampliación del inventario de Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA en las subregiones y municipios de PDET		$ 8.285.908.191
O2LE2. Gestión de las Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA de las subregiones y municipios de PDET		$ 23.088.121.384
O3LE1. Promoción de cadenas de valor en áreas colindantes o dentro de las AEIA de las subregiones y municipios PDET	$ 464.091.220	$ 5.039.610.000
O3LE2. Promoción de la economía forestal en áreas colindantes o dentro de las AEIA de las subregiones y municipios PDET	$ 300.000.000	$ 82.061.150.388
O3LE3. Promoción de alternativas productivas ambientalmente sostenibles dentro de las AEIA		$ 27.077.721.488
O4LE1. Convergencia Institucional para el ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios de PDET		$ 1.976.276.852
O4LE2. Participación comunitaria y ciudadana como soporte para la zonificación ambiental		$ 10.919.676.189
TOTAL	**$ 141.673.660.222**	**$ 216.897.750.090**

Fuente: Oficio MADS con radicado No. 31042024E2007078.

Desde la implementación del PZA en el año 2020 hasta el año 2024 se han ejecutado los siguientes presupuestos de forma anual para el desarrollo de las actividades propias del plan:

Tabla 7. Multianualidad de gasto por inversión del PZA

AÑO	RECURSOS FOCALIZADOS	RECURSOS COMPROMETIDOS	RECURSOS OBLIGADOS	RECURSOS PAGADOS
2024	$ 914.579.600,00			
2023	$ 2.277.706.033,00	$ 2.277.706.033,00	$ 1.800.708.943,00	$ 1.790.206.033,00
2022	$ 708.922.620,00	$ 708.922.620,00	$ 708.922.620,00	$ 708.922.620,00

2021	$ 200.000.000,00	$ 200.000.000,00	$ 200.000.000,00	$ 200.000.000,00
2020	$ 400.000.000,00	$ 400.000.000,00	$ 400.000.000,00	$ 400.000.000,00

Fuente: Oficio MADS con radicado No. 31042024E2007078.

En materia de ejecución contractual para el año 2020 fecha de inicio e implementación del PZA, se contrataron los servicios profesionales para el apoyo los cuales corresponden a los contratos: CD-214-2020, CD-225-2020, CD-291-2020, CD-297-2020 y CD-312-2020 que en total suman $ 465.600.000 (cuatro cientos sesenta y cinco millones seis cientos mil pesos)[13] mientras que se adelantó en ese mismo año el convenio CD-533-2020 el cual a diferencia de los anteriores contiene acciones en el territorio del departamento de cauca tales acciones corresponden a conservación, inventario de áreas especiales, restauración y participación de comunidades.

En el año 2021 se caracterizó por una contratación destinada a servicios profesionales enfatizando componentes técnicos, de participación y coordinación institucional mediante los contratos CD-207-2021, CD-241-2021, CD-261-2021, CD-259-2021, CD-332-2021, CD-243-2021, CD-768-2021, se obtiene un gasto total de $638.428.665 (Seiscientos treinta y ocho millones cuatrocientos veinte ocho mil seiscientos sesenta y cinco pesos).

En el año 2022, la contratación tuvo similar tendencia, la cual, se destacó por la contratación de servicios profesionales apoyando actividades y componentes de gestión forestal, bases técnicas para nuevos PDET, coordinación interinstitucional, participación de las comunidades, los contratos firmados y ejecutados este año son: CD-268-2022, CD-465-2022, CD-505-2022, CD-506-2022, CD-507-2022, CD-711-2022, por lo que en total para esa vigencia se gastaron $722.289.960 (setecientos veintidós millones doscientos ochenta y nueve mil novecientos sesenta pesos) [6]

Para la vigencia 2023, objeto de esta auditoría, se destaca el convenio CI-1036-2023, el cual se centra en un proyecto de producción agroforestal sostenible en zona de frontera agrícola localizado en Norte de Santander municipio de Tibú, el contrato RE-1212-2023 formalizo cierre técnico para la inclusión de 277 nuevos municipios declarados para PDET. Por otro lado, los demás contratos (CD-318-2023, cd-418-2023, CD-441-2023, CD-473-2023, CD-502-2023, CD-501-2023) estuvieron dirigidos entre otros al apoyo al SINA, seguimiento técnico y articulación interinstitucional, en total en la vigencia se comprometieron $3.573.606.382 (tres mil

[13] Corresponde a suma de cuantías finales del contrato

quinientos setenta y tres millones seiscientos seis mil trescientos ochenta y dos pesos)[14], a continuación, se listan los contratos firmados en la vigencia:

CD-318-2023, Objeto: Prestar servicios profesionales a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para apoyar en el proceso de implementación del Plan de Zonificación Ambiental y la ampliación de la Zonificación Ambiental en áreas priorizadas por el Gobierno Nacional, como aporte al programa Colombia sociedad para la vida, Cuantía Inicial: $124.478.933, Cuantía Final: $124.478.933, Fecha de Firma: 07/02/2023.

CD-418-2023, Objeto: Prestar servicios profesionales a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para apoyar el seguimiento técnico a los proyectos y convenios, desarrollados en cumplimiento a la implementación del Plan de Zonificación Ambiental, y según lo establecido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, Cuantía Inicial $102.300.000, Cuantía Final: $102.300.000, Fecha de Firma: 16/02/2023.

CD-441-2023, Objeto: Prestar servicios profesionales a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para apoyar la consolidación y realización de los reportes y avances de seguimiento de la implementación del Plan de Zonificación Ambiental y sobre el relacionamiento del PZA con otros programas y proyectos del Ministerio de Ambiente, derivados del acuerdo de paz. Cuantía Inicial: $62.500.000, Cuantía Final: $62.500.000, Fecha de Firma: 16/02/2023

CD-473-2023, Objeto: Prestar servicios profesionales a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para articular la acción de las Autoridades Ambientales Regionales, Departamentos, y demás instituciones con jurisdicción en las subregiones de PDET para la implementación del Plan de Zonificación Ambiental, en cumplimiento del acuerdo final de paz. Cuantía Inicial: $105.029.100, Cuantía Final: $105.029.100, Fecha de Firma: 17/02/2023

CD-502-2023, Objeto: Prestar servicios profesionales a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para apoyar la ampliación de la Zonificación Ambiental a escala 1:100.000 del Plan de Zonificación Ambiental, en áreas priorizadas por el Gobierno Nacional y avanzar en la caracterización general ambiental de los municipios en

[14] SECOP 2, incluye adiciones

Colombia., Cuantía Inicial: $116.699.000, Cuantía Final: $116.699.000, Fecha de Firma: 21/02/2023

CI-1036-2023: Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR para la implementación del Plan de acción del Plan de Zonificación Ambiental, adoptado por la Resolución No. 1608 de 2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que tiene como fin cumplir con el punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, mediante el desarrollo de alternativas productivas sostenibles implementadas con comunidades que habitan o que colindan con Áreas de Especial Interés Ambiental, para el desarrollo sostenible y la construcción de una paz estable y duradera. Cuantía: $719.928.349, Fecha de firma: 28/09/2023, prorrogado.

RE-1212-2023: Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, operativos y financieros para ampliar la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000, para 277 nuevos municipios priorizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con los 13 territorios estratégicos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, municipios Ley 2da sin zonificación, y municipios con Núcleos de Desarrollo Forestal y Biodiversidad (NDFYB) sin zonificación y en coherencia con sus apuestas, en el marco de la implementación del Plan de Zonificación Ambiental - PZA. Cuantía: $2.225.972.000, Fecha de firma: 18/10/2023, este contrato está en ejecución en el año 2024, adicionalmente cuenta con aporte del PNUD por valor de $ 1.225.972.000.

En la siguiente tabla se hace un análisis de la composición de la ejecución presupuestal multianual donde se observa el patrón de ejecución del presupuesto concentrándose en ordenes de servicio de apoyo a la gestión de la zonificación ambiental, donde más del 60% corresponde a ordenes de servicios profesionales respecto a otras modalidades de inversión como son proyectos en los territorios y zonificaciones en otros municipios.

Tabla 8. Composición de la ejecución presupuestal multianual en salarios mínimos (SM) de la vigencia.

Vigencia	Órdenes de Servicio (SM)	Otras Modalidades (SM)	Total Inversión (SM)	% Órdenes de servicio	% Otras Modalidades
2020	530,3	639,18	1169,48	45,34%	54,66%
2021	693,74	0	693,74	100,00%	0,00%
2022	722,29	0	722,29	100,00%	0,00%
2023	1161,75	815,43	1977,18	58,76%	41,24%
Total	**3108,08**	**1454,61**	**4562,69**	**68,12%**	**31,88%**

Fuente: Oficio MADS con radicado No. 31042024E2007078.

En cuanto a iniciativas privadas o de organismos internacionales se tiene el acuerdo de voluntades entre ONF Andina, la DOAT del MADS y el SINA, este proyecto busca la estabilización de la frontera agrícola mediante programas de socialización, reconversión, desarrollo forestal y fortalecimiento del ordenamiento territorial, mediante la cooperación entre las entidades para la implementación del PZA en los municipios de Calamar, San José y el Retorno en el departamento del Guaviare y el municipio de Vigía del Fuerte Antioquia, el proyecto es cofinanciado por la Unión Europea aportante de 2.7 millones de Euros con inicio desde diciembre de 2020 hasta mayo de 2025.

En el marco de los compromisos del Acuerdo final de paz, el punto 6.1.1 establece la implementación de metas e indicadores que permitan medir el progreso y asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos, en este contexto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) tiene dentro de sus responsabilidades: la atención a los municipios priorizados definidos en los PDET, del punto 1 pilar 1.1 estrategia 1.1.2 línea 1.1.2.3 corresponde a esta entidad el seguimiento de la siguiente batería de indicadores los cuales en la vigencia auditada con el correspondiente avance:

Tabla 9. Batería de indicadores de cumplimiento – Acuerdo Final de Paz

Indicador	Unidad de Medida	Meta (2023)	Reporte (2023)
Número de hectáreas que ingresan a la Frontera Agrícola a partir de la franja de estabilización, en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental.	Hectáreas	120.000	**448.048**
Número de Zonificaciones Ambientales Participativas formuladas en Subregiones y municipios PDET.	Número	3	**3**
Número de documentos técnicos formulados y socializados que promueven la implementación del Plan de Zonificación Ambiental y la armonización con otros instrumentos.	Número	3	**7**
Número de hectáreas que amplían el inventario de Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA, definidas a partir del Plan de Zonificación Ambiental.	Hectáreas	0	**0**
Número de instrumentos de ordenamiento y planificación de Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA, formulados y/o actualizados, incorporando el Plan de Zonificación Ambiental.	Número	0	**0**
Número de proyectos con alternativas productivas formuladas o en implementación, para la población que ocupa y/o colinda con Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA.	Número	0	**1**
Porcentaje de asistencias técnicas ejecutadas para la implementación del Plan de Zonificación Ambiental.	Porcentaje	100%	**100%**

Fuente: Portal para la paz SIIPO.

La escala 1:100.000 es indicativa para el orden nacional y tiene como base técnica la agrupación de categorías tales como: oferta de servicios ecosistémicos, dinámicas socioambientales y áreas de especial interés ambiental para obtener 9 categorías[15]: con AEIA preservación, restauración, usos sostenibles para el aprovechamiento de la diversidad, uso sostenible para el desarrollo. Sin AEIA: protección por alta oferta de SSEE, protección con uso sostenible, uso productivo con protección, uso productivo con reconversión, uso productivo. Para los 170 municipios priorizados inicialmente el producto ya fue terminado, se tiene por espera incluir los nuevos 277 municipios PDET para incluirse en la cartografía.

10. IDENTIFICACIÓN, CUANTIFICACIÓN E INTERNALIZACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES ASOCIADOS A PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS

Todos los ecosistemas naturales suministran servicios económicamente valiosos, ejemplo de ello, son la producción de alimentos y plantas medicinales, la regulación del clima, la provisión de suelos fértiles, la regulación hídrica, la protección contra los desastres naturales, la recreación, el paisaje, entre otros. No obstante, la degradación acelerada de los ecosistemas amenaza el bienestar de la población y sus efectos se incrementan cuando, en los procesos de toma de decisiones, se desconocen las pérdidas económicas que este deterioro representa. En este contexto, el uso de la Valoración Económica Ambiental facilita y mejora la gestión ambiental, al cuantificarlos beneficios y costos asociados a los servicios ecosistémicos y el capital natural[16].

Desde la perspectiva del Control Fiscal de la CGR, el Principio de Valoración de Costos Ambientales busca evaluar si se tuvieron en cuenta los costos ambientales en la toma de decisiones de los gestores que manejan recursos públicos y que puedan tener repercusiones en la sostenibilidad de los recursos naturales. De esta forma, se busca verificar los avances en las mediciones cualitativas y/o cuantitativas de las afectaciones ambientales, así como en los procesos de compensación de estas.

En el desarrollo de esta auditoría, se evaluó sobre la identificación, cuantificación e internalización de los costos ambientales asociados al proyecto de inversión *2018011000988 - Conservación de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos a Nivel Nacional*, por lo tanto, se dio aplicación del procedimiento especializado de auditoría para la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA), adoptado por la CGR mediante Resolución Ejecutiva 098 de 2021.

[15] Catálogo de metadatos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
[16] Guía de Aplicación de la Valoración Económica Ambiental – MADS, Resolución 1084 de 2018.

En fase de Planeación, el equipo auditor desarrolló el procedimiento hasta la Herramienta A3:

Figura 2. Herramienta A1 PE-PVCA.

Volver al Contenido | Autoajustar texto

HERRAMIENTA DE PREGUNTAS ORIENTADORAS

Conteste "Sí" o "No" a las siguientes preguntas, planteadas con el fin de identificar la aplicabilidad del Procedimiento Especializado.
Al contestar todas las preguntas, la herramienta automáticamente arroja el resultado de si aplica o no el procedimiento especializado con enfoque en la valoración de costos ambientales.

Preguntas Orientadoras: El tema a auditar...	Respuesta	Justificación
1. ¿Puede involucrar algún tipo de apropiación (uso, acceso, transformación) a recursos naturales renovables o no renovables?	No	No existe ningún producto del proyecto de inversión cuyo objetivo sea la apropiación de recursos naturales.
2. ¿Involucra ecosistemas estratégicos o áreas protegidas en el territorio nacional?	Sí	Los siguientes productos del proyecto de inversión involucran ecosistemas estratégicos: - Servicio de asistencia técnica para la protección de la fauna y flora silvestre - Documentos de investigación para la conservación de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos - Documentos de lineamientos técnicos para la conservación de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos - Documentos de planeación para la conservación de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos
3. ¿Involucra posibles afectaciones ambientales (efecto, impacto, daño)?	No	No existe ningún producto del proyecto de inversión que involucre afectaciones ambientales.
4. ¿Afecta a alguna comunidad étnica o grupo de protección especial?	Sí	La siguiente actividad del proyecto de inversión involucra a los indígenas: - Ejecutar acciones encaminadas a identificar el estado de conservación de áreas de especial importancia ecológica, con el fin de fortalecer su planificación, manejo y administración (INDIGENAS)
5. ¿Involucra especies bióticas de interés o con algún grado de amenaza?	Sí	Los siguientes productos del proyecto de inversión involucran especies bióticas de interés: - Servicio de asistencia técnica para la protección de la fauna y flora silvestre - Documentos de investigación para la conservación de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos - Documentos de lineamientos técnicos para la conservación de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos
6. ¿Está asociado a algún desastre natural o conflicto ambiental ocurrido recientemente en el país?	No	Ningún producto del convenio está asociado a algún desastre o conflicto ambiental ocurrido recientemente en el país.
¿Aplica el procedimiento especializado del PVCA?		**Aplica**

Fuente: PE-PVCA[17]. Elaborado por: Equipo Auditor.

Figura 3. Herramienta A2 PE-PVCA.

ELEMENTOS DEL CAPITAL NATURAL

ELEMENTOS DEL KN: AGUA | AIRE | FAUNA | FLORA | PAISAJE | RECURSOS NATURAL... | SUELO

TIPO DE NORMATIVIDAD: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ... | DECRETO | LEY | RESOLUCIÓN | SENTENCIA | TRATADO INTERNACIONAL

1. ELEMENTO DEL KN	2. TIPO DE NORMATIVIDAD (Apoyarse en el documento de Pautas Normativas)	3. IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA	4. AUTORIDAD QUE EXPIDE	5. NIVEL DE APLICACIÓN DE LA NORMA	6. ÁMBITO DE APLICACIÓN	7. CONTENIDO DE LA NORMA
AGUA	DECRETO	2811 de 1974	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	NACIONAL	Código Nacional de Recursos Naturales	a). Aguas no marítimas; b). Dominio de las aguas y sus cauces; c). Modos de adquirir derecho a las aguas; d).ocupación de los cauces, playas y lechos; e). régimen de servidumbres; f). Obras Hidráulicas; g). Uso, conservación y preservación de aguas; h). Aguas subterráneas; i). Administración de las aguas y cauces; j). Cargas pecuniarias; k). Asociación de usuarios de aguas; l). Sanciones; m). El mar y su fondo.
SUELO	DECRETO	1449 de 1977	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	NACIONAL	Reglamenta parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974.	a). Obligación de los propietarios de predios en la conservación y protección de los bosques; b). Obligación de mantenimiento de cobertura forestal en predios privados; c). Obligación de mantenimiento de cobertura forestal en predios baldíos adjudicados; d). Obligación de los propietarios de predios en la conservación y protección de los suelos.
AGUA	DECRETO	1449 de 1977	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	NACIONAL	Reglamenta parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974.	a). Obligación de los propietarios de predios en la conservación protección y aprovechamiento de agua.
AGUA	LEY	10 de 1978	CONGRESO DE LA REPÚBLICA	NACIONAL	Dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, y se dictan otras disposiciones.	a). Territorialidad del mar nacional; b). Línea base para medir la anchura del mar territorial; c). Régimen de golfos y bahías; d). Zona adyacente al mar territorial; e).
AGUA	DECRETO	1541 de 1978	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	NACIONAL	Reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973	a). Dominio de las Aguas, cauces y riberas; b). Modos de adquirir derecho al uso de las aguas y sus cauces; c). Características especiales de algunas concesiones; d). Explotación y ocupación de playas, cauces y lechos; e). Uso de aguas y declaración de reservas y agotamiento; f). Restricción y limitaciones de dominio; g). Régimen categorías especiales de agua; h). Régimen de aprovechamiento de aguas y cauces limítrofes; i). Obras Hidráulicas; j). Conservación y preservación de las aguas y sus cauces; k). Prohibiciones, sanciones, caducidad, control y vigilancia; l). Registro, censo, y representación cartográfica; m). Asociaciones y empresas comunitarias para el uso

CONTENIDO | Inf. General | A1 | A2-I | A2-II | A2-III | A3 | A4 | A5 | A7 | A8-I | A8-II | A8-III | A8-IV | A8-V | A8-VI | A8-VII | A8-VIII | A8-IX | A9 | Fichas_SSE | RESULTADO

[17] Procedimiento especializado de auditoría para la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA), adoptado por la CGR mediante Resolución Ejecutiva 098 de 2021.

Fuente: PE-PVCA[18]. Elaborado por: Equipo Auditor.

Figura 4. Herramienta A3 PE-PVCA.

MATRIZ DE IDENTIFICACION Y PRIORIZACIÓN DE IPA's Y DECISIONES DE GESTION								MATRIZ DE IDENTIFICACION Y PRIORIZACION DE IPA's Y DECISIONES DE GESTION				
IDENTIFICACIÓN DE IPA's Y DECISIONES DE GESTIÓN								GUÍA PARA PRIORIZAR LA DECISIÓN PARA EL ANÁLISIS DE COSTOS AMBIENTALES				
No	Entidad Responsable (Sujeto de control)	Función	Definición de la Función	Proceso Específico	Definición del Proceso Específico	Instrumento, procedimiento y/o actividad (IPA's)	Decisión de gestión (asociada al IPA)	¿Requiere un sustento técnico ambiental?	¿Existe un efecto directo sobre el ambiente?	¿Tiene incidencia en EE, áreas protegidas o territorios de	PRIORIDAD DE ANÁLISIS DE LA DECISIÓN	Justificación
1	MADS	Regulación	Diseño, generación y evaluación de la política y los lineamientos técnicos y normativos y técnicos para el logro de los objetivos definidos para cada sector (salud, educación, ambiente, industrial, energético, infraestructura, etc.).	Reglamentación	Establecimiento de normas, límites, condiciones, prohibiciones, restricciones y regulaciones en general	Proyecto de inversión 2018011000388		Si	Si	Si	Muy prioritario	
2			#N/D		#N/D						#N/D	
3			#N/D		#N/D						#N/D	
4			#N/D		#N/D						#N/D	
5			#N/D		#N/D						#N/D	
6			#N/D		#N/D						#N/D	
7			#N/D		#N/D						#N/D	
8			#N/D		#N/D						#N/D	
9			#N/D		#N/D						#N/D	
10			#N/D		#N/D						#N/D	
11			#N/D		#N/D						#N/D	
12			#N/D		#N/D						#N/D	
13			#N/D		#N/D						#N/D	
14			#N/D		#N/D						#N/D	
15			#N/D		#N/D						#N/D	
16			#N/D		#N/D						#N/D	
17			#N/D		#N/D						#N/D	
18			#N/D		#N/D						#N/D	
19			#N/D		#N/D						#N/D	
20			#N/D		#N/D						#N/D	

Fuente: PE-PVCA[19]. Elaborado por: Equipo Auditor.

De acuerdo con lo anterior, la prioridad de análisis de la decisión es *"Muy prioritario",* sin embargo, una vez realizado el análisis por el equipo auditor, del proyecto de inversión *"Conservación de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos a Nivel Nacional"*, se determinó que este no ocasiona riesgos de deterioro ambiental, problemáticas o conflictos ambientales que afecten el patrimonio ambiental del país, por lo tanto, se concluye que no es susceptible de aplicar el procedimiento especializado.

11. DENUNCIAS, DERECHOS DE PETICIÓN E INSUMOS ASIGNADOS, RELACIONADOS CON LA MATERIA DE AUDITORÍA.

11.1. SIPAR 2023-289924-80504-SE, SIPAR 2023-289944-82111-SE, SIPAR 2023-290868-82111-SE, SIPAR 2023-290589-82111-SE, SIPAR 2023-290774-82111-SE, SIPAR 2023-290624-82111-SE, SIPAR- 291669-82111- SE Cumbre Educación Ambiental

La Contraloría General de la República, recibió solicitudes ciudadanas, dirigidas a su vez a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y otros, las cuales fueron radicadas y codificadas con códigos SIPAR 2023-289924-80504-SE, SIPAR 2023-289944-82111-SE, SIPAR 2023-290868-82111-SE, SIPAR 2023-290589-82111-SE, SIPAR 2023-290774-82111-SE, SIPAR 2023-290624-82111-SE, SIPAR- 291669-82111-SE, trasladadas para su atención a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, por medio de la cuales, se destaca:

[18] Procedimiento especializado de auditoría para la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA), adoptado por la CGR mediante Resolución Ejecutiva 098 de 2021.
[19] Procedimiento especializado de auditoría para la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA), adoptado por la CGR mediante Resolución Ejecutiva 098 de 2021.

> *"(…) Doctor Carlos Mario Zuluaga Contralor General de la Republica Respetado El ministerio del Ambiente, organiza la que denominó CUMBRE de Educaciòn Ambiental, los días 25 y 26 de noviembre en la universidad Nacional, donde se acompañó del ministerio de Educaciòn. Se presentaron varias irregularidades por parte del OPERADOR LOGISTICO, empresa de Pereira, en la compra de pasajes, y devoluciòn de dinero a asistentes, muchos no pudieron pafrticipar, por engaños del OPERADOR, que " avianca " le había, cancelado, vuelos, etc,,, se peticiona de forma urgente, a la contraloría evaluar de forma integral este convenio de varios miles de millones, de recursos públicos, del presupuesto del ministerio del Ambiente y determinar, los responsables de ese desorden fiscal , el secretario privado, de la ministra señor carlos andrés, santiago, sin profesión conocida,, no ofreció respuestas creibles , y su falta de capacidad quedó en evidencia la participaciòn del ministerio de educaciòn, fen el ENCUNTRO de EDUCACION AMBIENTAL fue con la logística de alimentaciòn, allì hay que averiguar, también , pero en ese aspecto el DAÑO; no fue tan elevado, como enla logística, del ministerio del Ambiente, fue un evento como denuncia el movimiento nacional ambiental " " gestión lógistica deficiente provocó que cientos de personas inscritas se quedaran, esperando en terminales y aeropuertos del país, sin una respuesta, clara , hasta el dia de ayer, Atentamente Carlos Ardila Gonzalez Defensores De derechos Humanos, Y colectivos" (Sic)*

De este modo, y, en el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, asignó como insumo, la solicitud en mención a la Auditoría Financiera realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS.

En concordancia, el equipo auditor revisó y analizó cada una de las etapas contractuales del Contrato Interadministrativo 1249 de 2023, suscrito con la Universidad Tecnológica de Pereira y cuyo objeto consistió en realizar las actividades pedagógicas, metodológicas y logísticas necesarias para desarrollar la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, en el marco del Programa Nacional de Educación Ambiental, por un valor de $1.342.000.000 con un plazo de ejecución de un (1) mes y veinte (20) días.

Una vez revisada y analizada toda la información relacionada con el Contrato Interadministrativo en mención, se configuró el Hallazgo 8 del presente informe.

11.2. SIPAR 2023-293339-82111-SE Visión Amazonía

La Contraloría General de la República, recibió denuncia ciudadana, dirigida a la Fiscalía General de la Nación, a la Auditoria General de la República, a la Comisión de Vigilancia de los Organismos de Control y a este ente de control, radicada con No. 2024ER0000134 y codificada con código SIPAR 2023-293339-82111-SE,

traslada para su atención a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, por medio de la cual, se destaca:

> *"(…)La corrupción es el principal problema de COLOMBIA, LAS NACIONES UNIDAS ELABORAN UNA CONVENCIÓN LA cual es la ley 970 de 2005, CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION , EL MINISTERIO DEL AMBIENTE, DIRECCION DE CAMBIO CLIMATICO Y LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, NO LA CUMPLEN AL NO HABER EXIGIDO EL CUMPLIMIENTO DE SALVAGUARDAS DE DERECHOS HUMANOS, SALVAGUARDAS DEL PATRIMONIO INMATERIAL INDIGENA, Y LAS LLAMADAS SALVAGUARDAS DE CANCUN,,, ESTO COMPROMETE AL PROGRAMA ONU REDD, de las naciones unidas.*
> *(…)*
> *La corrupción privada, debe ser sancionada, por ejemplo en los PROYECTOS DE BONOS DE CARBONOS, QUE SE HAN REALIZADO SIN CONSULTA PREVIA Y ACOMPAÑAMIENTOTECNICO, JURIDICO, SOCIAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, Y donde el ministerio del Ambiente en los ULTIMOS AÑOS NO CUMPLIO LAS SALVAGUARDAS DE DERECHOS HUMANOS, DE PUEBLOS INDIGENAS, . QUE DEBÍAN INTEGRAR ESOS RECURSOS DE COOPERACION, O DE LA VENTA DE BONOS DE CARBONO A LOS PLANES DE REPARACION COLECTIVA -DECRETO.LEY 4633 DE 2011. (…) (Sic).*

Analizada la solicitud y los hechos mencionados, se solicitó información mediante oficio con radicado No. 2024EE0038267 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para obtener más elementos e información que indiquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre los hechos constitutivos de presuntas irregularidades expuestos en su escrito.

Así las cosas, mediante radicado 30002024E3006229, el MADS dio respuesta a la solicitud de información, donde indicó lo siguiente:

- *"En cuanto a la destinación de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, en el marco del funcionamiento del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, antes FONSUREC, conforme con lo establecido en el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022. Según esta ley, el 80% de los recursos recaudados vía impuesto se destina al Fondo para la Vida y la Biodiversidad, mientras que el restante 20% se destina a 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). A su vez, el parágrafo transitorio del artículo 49 de la Ley 2277 de 2023 (que modificó el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016) establece que "(…) Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente Artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM".*

- *Durante la vigencia de 2023, no se establecieron convenios con ONGs u otras organizaciones y/o entidades del sector ambiente respecto del impuesto nacional al carbono. Sin embargo, se brindó apoyo en algunas reuniones de trabajo destinadas para respuestas a preguntas en PQRS respecto al funcionamiento del impuesto al carbono, específicamente en lo relacionado con el mecanismo de no causación de dicho gravamen.*

  Cabe mencionar que, durante 2023, se adelantó un estudio por parte de Findeter con el London School of Economics (LSE) para crear un modelo de evaluación de la efectividad del impuesto nacional al carbono en el cumplimiento de las metas de la NDC colombiana. Este estudio consideró tres trayectorias en las que este impuesto puede generar el cambio comportamental deseado y evaluó enfoques teóricos para determinar un precio del carbono que pueda orientar mejor a Colombia hacia la consecución de sus objetivos de reducción de emisiones de GEI. Aunque el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible apoyó puntualmente en respuesta a solicitudes de Findeter respecto al funcionamiento del impuesto al carbono y su mecanismo de no causación, no se suscribió ningún convenio ni contrato para tal fin.

- *Actualmente, la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del MADS no cuenta con convenios suscritos con las siguientes organizaciones:*

  (1) ONG política de indígenas de Bogotá OPIAC.

  (2) La ONIC indígenas del Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Guaviare, los Sikuanis, Nukak, Jiw, Curripacos, Cubeos, y del pueblo indígena, del Vichada Amazonas, Guainía, Caquetá.

  (3) ONG Gaia del Amazonas, y pueblos indígenas.

- *El Resumen de Información de Salvaguardas – RIS se presenta de manera voluntaria como parte del compromiso ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en su Decisión 12/CP.17, y es uno de los componentes que integran el Sistema Nacional de Salvaguardas. Actualmente se han publicado cinco (5) RIS para la región Amazónica, los cuales se encuentran publicados en la página web del programa Visión Amazonía.*

  Dentro de las acciones implementadas, en el marco del Sistema Nacional de Salvaguardas, se destacan las siguientes:

  1. La Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), dio aprobación a la creación del Grupo de Trabajo para el Abordaje de SSA para brindar lineamientos al Sistema Nacional de Salvaguardas y como espacio de articulación interinstitucional que permita analizar y dar respuesta integral a las crecientes quejas y denuncias por presuntas vulneraciones e irregularidades presentadas en el desarrollo de iniciativas de mitigación, principalmente REDD+.

2. Se reactiva el Comité Interno de SSA (CISSA) de Min. Ambiente, convocando un mayor número de oficinas afines a las temáticas abordadas en las SSA y a los Programa REDD+ existentes, teniendo en consideración las necesidades identificadas y las recomendaciones realizadas por las agencias vinculadas al Programa ONUREDD.

3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cambió recientemente su plataforma para la administración y recepción de correspondencia Ambiental "ARCA", donde se reciben las PQRSFD de la ciudadanía, que, para el caso en cuestión, están relacionadas con presunta vulneración de SSA o con consulta de información en la materia. Se está trabajando en su articulación con el componente del Mecanismo de Atención Ciudadana del Sistema Nacional de Salvaguardas, con la finalidad de proporcionar información pertinente y clara en temas asociados a REDD+, mercados de carbono y afines.

4. Por otro lado, se ha contribuido con el proceso de fortalecimiento de capacidades a las autoridades ambientales sobre los mecanismos REDD+, se ha dado respuesta a los llamados y requerimientos de los entes de control a través del mecanismo PQRSFD y se ha hecho acompañamiento activo a las audiencias públicas a las que han citado tanto órganos de control como veedurías ciudadanas para rendición de cuentas y abordaje de conflictos socioambientales de proyectos REDD+.

5. Adicionalmente, en aras de lograr una articulación interinstitucional efectiva y garante del respeto y abordaje de las SSA, Min. Ambiente ha propiciado acercamientos con el Ministerio del Interior para trabajar de manera conjunta y orientada lo concerniente a los mecanismos de participación idóneos en la implementación de las iniciativas de mitigación, principalmente lo relacionado con la Consulta Previa, Libre e Informada. Dichos encuentros son estratégicos en el reconocimiento, apropiación y operativización de las SSA.

6. Del mismo modo, desde el 2021, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), viene realizando una serie de investigaciones sobre las implicaciones del mercado voluntario de carbono en la región amazónica y los pueblos indígenas. El cual se articuló con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el 2022, a través de los Centros Regionales de Diálogo Ambiental y las acciones de divulgación de mercados de carbono, para la elaboración de un Diagnóstico de proyectos REDD+ en la Amazonía Colombia, que incorporó el trabajo en territorio con diferentes actores asociados a los mercados voluntarios en la región.

Sumado a lo anteriormente mencionado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible proyectó una hoja de ruta para poner en implementación el SNS

durante la vigencia 2023 – 2026, teniendo en cuenta el estado actual de los componentes, necesidades identificadas y los lineamientos dados desde el alto nivel para continuar con el proceso de consolidación, interoperabilidad y arreglos intrainstitucionales requeridos para su operación.

- *El rol del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el mercado de carbono regulado colombiano se encuentra descrito en el Parágrafo 5 del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016 y en el artículo 1° de la Resolución 1447 de 2018, que rezan:*

  Parágrafo 5 del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016:
  "Parágrafo 5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá reglamentar mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar al mecanismo de no causación de qué trata el parágrafo 1 del presente artículo."

  Artículo 1° de la Resolución 1447 de 2018:
  "Artículo 1. Objeto. La presente Resolución tiene por objeto reglamentar el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional, en lo relacionado con el Sistema de Contabilidad de Reducción y Remoción de gases de efecto invernadero y el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases Emisiones de Efecto Invernadero (GEI), el cual incluye el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia (REDD+)."

  El funcionamiento de los mercados regulados se encuentra descrito en el Artículo 221 de la Ley 1819 de 2016:
  "Artículo 221. Impuesto Nacional al Carbono. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO2eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo, gas fósil y sólidos que sean usados para combustión. El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro. para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles.

  El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y 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; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo. En el caso del carbón, el impuesto se causa al momento de la venta al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura; al momento del retiro para consumo propio, en la fecha del retiro; o al momento de la importación para uso propio, en la fecha de su nacionalización.

Tratándose de gas y derivados del 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 gas y derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador. En el caso del carbón, los sujetos pasivos y responsables del impuesto son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los responsables son quienes autoliquidarán el impuesto.

Parágrafo 1.-El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con. la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no. causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) del impuesto causado. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

Parágrafo 2. En el caso del carbón, el impuesto no se causa para el carbón de coquerías.

Parágrafo 3. En el e aso del gas licuado de petróleo, el impuesto solo se causa en la venta a usuarios industriales.

Parágrafo 4. En el caso del gas natural, el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica."

Para la Región Amazónica, el mercado regulado tiene una mayor participación como fuente de financiación de los proyectos de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, los cuales son desarrollados desde el ámbito privado.

En este aspecto, es importante tener en cuenta que los proyectos de este tipo, como los REDD+, involucran diferentes actores y no solo se limitan a:

- *Desarrolladores: estos deben tener en cuenta un programa de certificación de bonos de carbono y cumplir con las directrices técnicas, generalmente consideradas en la norma ISO 14604-2 en su versión más reciente, que incluye estándares de carbono, metodologías, herramientas, entre otros.*
- *Titulares de proyectos: en la Amazonia colombiana, estos titulares están representados en su mayoría por comunidades étnicas que tienen derechos territoriales sobre resguardos indígenas.*

• Intermediarios: son personas que facilitan los tratos o enlaces entre los titulares de proyectos y los desarrolladores.
• Organismos de Validación y Verificación (OVV): estos organismos deben contar con acreditación ante una entidad de acreditación como el Organismo Nacional de Acreditación Colombiano (ONAC). Estos proyectos deben ser auditados de acuerdo con la norma ISO14064-3 en sus versiones más recientes.
• Programas de gases de efecto invernadero o programas de certificación de bonos de carbono: estos programas son sistemas voluntarios u obligatorios a nivel internacional, nacional o local que registran, contabilizan o gestionan emisiones de GEI.

Además de estos actores, existen otros actores relacionados como la institucionalidad colombiana, la institucionalidad indígena, los organismos de cooperación internacional, sociedad civil, ONG's, entre otros.

Como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el punto focal de REDD+ en Colombia y es responsable de la implementación de la Estrategia Integral de Control de Deforestación y Gestión de los Bosques, así como de coordinar el Sistema Nacional de Salvaguardas, desde la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, se informa lo siguiente:

Las salvaguardas sociales y ambientales son las reglas de juego para que el mecanismo REDD+ fomente beneficios sociales y ambientales, y disminuya los posibles riesgos en su implementación. Estas salvaguardas fueron desarrolladas en el año 2010 por los países que participaron en la Conferencia de las Partes – COP 16 en la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. Colombia es firmante, y posteriormente fueron adaptadas al contexto nacional a través de la Interpretación Nacional de Salvaguardas Sociales y Ambientales.

Es importante mencionar que en el artículo 230 de la Ley 2294 del 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026, se indica que para el desarrollo de proyectos REDD+ en territorios donde habitan comunidades étnicas, se deberá aplicar la consulta previa, libre e informada, si procede, de conformidad con el marco normativo existente para este mecanismo de participación:

> *(…) "Los titulares de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero deberán cumplir lo previsto en la normativa en materia ambiental, social y económica y, para el caso de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero del sector Agricultura, Silvicultura y otros Usos del Suelo -AFOLU, cumplir las salvaguardas sociales y ambientales definidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático - CMNUCC y adoptadas por el país a través de su Interpretación Nacional de Salvaguardas Sociales y Ambientales, incluida la consulta previa libre e informada de ser*

procedente, cuando el proyecto verse sobre áreas con presencia de comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y las demás herramientas, condiciones, criterios y requisitos que sean definidos en el marco del Sistema Nacional de Salvaguardas" (…)"

En concordancia con lo anterior, lo expuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la información analizada por el equipo auditor en el desarrollo de la presente auditoria, este ente de control constató que el MADS, como rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, se encuentra realizando actividades de acuerdo con sus competencias.

11.3. Documento Técnico de Soporte – DTS para la Reserva Forestal Protectora Nacional Aguacatal (La Elvira) y Cerro Dapa Carisucio.

En el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, asignó como insumo a la Auditoría Financiera realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, la solicitud del director de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca hacia el MADS, por medio de la cual, se destaca:

"(…) Se recibieron mediante oficio del asunto las observaciones al segundo envío del Documento Técnico de Soporte – DTS para la Reserva Forestal Protectora Nacional Aguacatal (La Elvira) y Cerro Dapa Carisucio, elaborado participativamente por la CVC. Adicionalmente se recibió el oficio 21022023E2021590 dirigido a los directores de las Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible en relación con la Consulta Previa como requisito para la adopción de los DTS de dichas áreas. Con base en estas dos comunicaciones, la CVC no considera posible hacer los ajustes de Fondo que está solicitando el Ministerio y sobre los cuales se pronuncia mediante las respuestas que se dan a continuación a cada uno de los puntos y que se anexan en cuadro anexo.

En términos generales no será posible avanzar en el ajuste al DTS hasta tanto el Min ambiente de claridad a las precisiones cartográficas y se establezca de su parte el procedimiento para la consulta previa en el marco de la adopción del plan de manejo para estas áreas, cuya competencia es compartida entre las dos Autoridades Ambientales, Min ambiente y Corporación." (Sic).

En concordancia con lo anterior, el equipo auditor realizó requerimiento al MADS, mediante oficio con radicado 2024EE0017513, en el que se solicita toda información relacionada con la Reserva Forestal mencionada en la solicitud.

En consecuencia, el MADS dio respuesta bajo memorando No. 21002024E3002779 de fecha 09 de febrero de 2024, dentro del cual, se observaron las acciones

adelantadas por el MADS, en acompañamiento de la CVC para formular y presentar el plan de manejo de la de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales La Elvira Cerro Dapa Carisucio, se describen cronológicamente a continuación:

- Mediante los radicados No. 2022E1034646 y No. 2022E1034746 de septiembre de 2022 la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, allegó al MADS, para evaluación el "plan de manejo" de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales Aguacatal (La Elvira) y Cerro Dapa Carisucio (Anexo 4 y Anexo 5).[20]

- Mediante el radicado 21022022E2021940 del 30 de diciembre de 2022, la DBBSE del MADS remitió a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, documento con las observaciones realizadas al plan de manejo de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales Aguacatal (La Elvira) y Cerro Dapa Carisucio de acuerdo con la información allegada por medio de los radicados No. 2022E1034646 y No. 2022E1034746 de septiembre de 2022 (Anexo 6).[21]

- Por medio del radicado No. 21002023E2005701 del 6 de marzo de 2023, la DBBSE del MADS solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, el estado de avance del plan de manejo conforme a las orientaciones realizadas por esta cartera ministerial y propuso adelantar una mesa de trabajo virtual.

- El día 13 de marzo de 2023, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos -DBBSE y de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, realizo mesa de trabajo con el fin de articular los equipos de ambas entidades que acompañan el proceso de formulación del plan de manejo.

- La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC mediante el radicado No. 2023E1010913 del 13 de marzo de 2023 (Anexo 7)[22], allegó al MADS, lo siguiente: - Comentarios a las observaciones realizadas por el equipo de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos al plan de manejo; - El plan de manejo ajustado con los respectivos anexos.

- Posteriormente, a través del radicado No. 21022023E2022653 del 12 de julio de 2023, la DBBSE del MADS, remitió documento con observaciones al plan de manejo presentado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

[20] Anexos 4 y 5 – Remisión Plan de Manejo 2022E1034646 y Remisión Plan de Manejo 2022E1034746
[21] Anexo 6- Respuesta DBBSE 21022022E2021940 Comentarios PM
[22] Anexo 7 - Remisión Plan de Manejo 2023E1010913

– CVC el día 13 de marzo de 2023 mediante el radicado No. 2023E1010913 (Anexo 3)[23]

- Mediante los radicados Nos. 2023E1040995 del 6 de septiembre de 2023 y 2023E1041362 del 9 de septiembre de 2023, la CVC allegó respuesta al MADS con radicado No. 21022023E2022653 de 12 de julio de 2023 en relación con las observaciones realizadas por la DBBSE al plan de manejo (Anexo 1)[24]

- Por medio del radicado No. 21022023E2038134 del 8 de noviembre de 2023, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos remitió a la CVC respuesta a los radicados Nos. 2023E1040995 y 2023E1041362 de 2023, en el cual se realizaron observaciones a los comentarios allegados por la corporación al plan de manejo (Anexo 2)[25].

- Mediante el radicado No. 2023E1058147 del 11 de diciembre de 2023, la CVC allegó al MAD comentarios a las observaciones realizadas por la DBBSE mediante el radicado No. 21022023E2038134 del 8 de noviembre de 2023 (Anexo 8)[26].

- Los días 20, 28 de diciembre de 2023 y 07 de febrero de 2024, la CVC y el MADS, realizaron reuniones con el fin de definir las acciones correspondientes entre ambas entidades en el marco de la formulación del plan de manejo y revisar entre ambas entidades aspectos relacionados en el radicado No. 2023E1058147 del 11 de diciembre de 2023 (Anexo 9)[27].

- Por medio del radicado No. 21022023E2044598 del 29 de diciembre de 2023 (Anexo 10)[28], la DBBSE comunicó a la CVC lo concertado en la reunión del 20 de diciembre de 2023.

De lo previamente mencionado, se observaron un total de 13 anexos[29], allegados por el MADS de los cuales se observó que las dependencias involucradas por parte de la CVC y MADS se reunieron para definir el cronograma para el cumplimiento de las Acción popular 2015-00458, poner en consideración los temas para la adopción

[23] Anexo 3 - Respuesta DBBSE 21022023E2022653 Comentarios PM
[24] Anexo 1 - Respuesta DBBSE. 21022023E2038134 Comentarios PM
[25] Anexo 2 - Solicitud 2023E1040995 y 2023E1041362
[26] Anexo 8 - Remisión Plan de Manejo 2023E1058147
[27] Anexo 9 - Listado de asistencia 20 de diciembre 2023
[28] Anexo 10- Radicado 21022023E2044598
[29] Anexo 1 – Acta y listado reunión 28 de diciembre 2023, Anexo 3- Radicado oficio CVC_2023E1058147, Anexo 4 – Radicado RTA DBBSE_21022023E2044598, Anexo 5- Radicado oficio CVC_2024E1000514, Anexo 6- Radicado RTA DBBSE_21022024E2000947, Anexo 7 – Acta y listado de reunión 07 de febrero 2024, Anexo 8 – Acta y listado de asistencia 03 de abril 2024, Anexo 9- Radicado oficio CVC_2024E1016834, Anexo 10 – Resolución procedencia CP ST 0171 de 2024, Anexo 11 – Recurso resolución procedencia CP, Anexo 12 – Radicado de DBBSE a DANCP_2024E1016834, Anexo 13 – Radicado RTA DBBSE_21022024E2013158.

del plan y se tocaron temas como la delimitación de la Reserva, su precisión geográfica y realinderación. En este mismo orden, el MADS señala que se debe dar cumplimiento a cada uno de los puntos que solicita la Resolución 264 de 2018[30] el cual señala el incluir la realinderación como proyecto del documento técnico de soporte y elaborar un documento que sustente dicha realinderación.

Por otra parte, y debido a disputas en temas de interpretaciones jurídicas entre la CVC y el MADS, le solicitaron al Ministerio de Interior aplicar el uso de una consulta previa para la realinderación y la formulación del documento técnico de soporte y remitir los resultados correspondientes del mismo.

Con respecto a la consulta previa el MADS precisa, que el Decreto 3570 de 2011[31] en su artículo segundo, numeral 14 establece:

> "*(…) entre las funciones del Ministerio la de Reservar y alinderar las áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento y declarar y sustraer distritos nacionales de Manejo Integrado. Las Corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la ley 99 de 1993, realizaran los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio. Para que se aclare quien sería la entidad encargada de llevar a cabo la solicitud de procedencia y oportunidad de consulta previa y desarrollar el proceso de consulta previa. (…)"*

A su vez, la dirección de Autoridad Nacional de Consulta Previa del Interior a través del radicado 2023-2-002410-025955 del 15 de junio de 2023 indico lo siguiente:

> *"(…) Nuestra función se limita a establecer la procedencia o no de la consulta previa, es oportuno precisar que el proceso de consulta previa debe ser desarrollado por el sujeto activo del acto administrativo de procedencia, la corte constitucional en la Sentencia SU 123 de 2018 indica los principios que debe guiar la consulta previa, la consulta debe ser informada, por lo cual no puede tratarse de un asunto de mero trámite formal sino de un esfuerzo genuino del Estado y los particulares implicados por conocer las perspectivas de los pueblos afectados y por efectivamente lograr un acuerdo. Y adicional a ello, es fundamental recordar que la consulta previa debe anteceder a la medida que sea adoptada, es por esto que en la Directiva 10 de 2013 se definieron las etapas de preconsulta, consulta previa, y seguimiento de acuerdos,*

[30] "Por la cual se adoptan el procedimiento que las Autoridades Ambientales deben seguir para la realización de los estudios que deberán sustentar los procesos de recategorización, integración y realinderación de las Reservas Forestales y se toman otras determinaciones"
[31] "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."

toda vez que, es indispensable que los acuerdos queden inmersos en cada uno de los componentes del documento (diagnóstico, ordenamiento y estratégico). Al respecto, se precisa que las fases metodológicas para la Planificación del Manejo son: aprestamiento; formulación; formalización; ejecución, seguimiento y monitoreo; y retroalimentación. (…)"

El MADS cita, que:

"(…) en la elaboración del plan de manejo, la autoridad que adelanta el proceso deberá solicitar información a las entidades competentes, con el fin de analizar aspectos como propiedad y tenencia de la tierra, presencia de grupos étnicos, existencia de solicitudes, títulos mineros o zonas de interés minero estratégico, proyectos de exploración o explotación de hidrocarburos, desarrollos viales proyectados y presencia de cultivos de uso ilícito." (Compilatorio del Decreto 2372 de 2010, Art. 41). Por lo cual, se reitera que en los términos del Decreto y de la Guía, dicha consulta previa se debe desarrollar DURANTE EL PROCESO DE ELABORACIÓN del documento. (…)"

Por otro lado, La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa profirió la Resolución Numero ST-0171 DE 14 de febrero de 2024[32] en el cual resuelve:

"*(…) PRIMERO. Que procede la consulta previa con la PARCIALIDAD YANAKUNA, de la etnia Yanacona, registrada con resolución No. 006 del 28 de enero de 2020, expedida por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, para el proyecto: "REALINDERACIÓN POR EXCLUSIÓN Y RECONFIGURACIÓN DE LA RFPN LA ELVIRA (AGUACATAL)", localizado en jurisdicción del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, de Santiago De Cali y el municipio de Yumbo, en el departamento de Valle del Cauca, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo. QUINTO. Los efectos del presente acto administrativo se circunscriben al ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas objeto de la presente resolución para el proyecto: "REALINDERACIÓN POR EXCLUSIÓN Y RECONFIGURACIÓN DE LA RFPN LA ELVIRA (AGUACATAL)", localizado en jurisdicción del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, de Santiago De Cali y el municipio de Yumbo, en el departamento de Valle del Cauca. (…)"*

En consecuencia, la CVC bajo el radicado 0640-2023442024[33] explica lo siguiente:

"*(…) Tal como se explicó el proyecto en este caso consiste en realinderar por exclusión la Reserva Forestal Protectora Nacional - RFPN La Elvira en orden a excluir de ella un área urbana incluida en la Reserva en un ejercicio de ajuste*

[32] "Sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o actividades"

[33] Recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución de procedencia ST-0171 de 14 FEB 2024

cartográfico realizado por el Ministerio de Ambiente hace seis años. La Realinderación por exclusión. La Resolución 264 de 2018 del Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible por la que reglamentó el trámite de realinderación, señala que éste consiste en excluir o escindir un área de una Reserva Forestal Protectora Nacional - RFPN, en este caso de la RFPN La Elvira. Para permitir la realinderación por exclusión la norma exige, que ésta se realice bajo el contexto de reconfiguración del área cumpliendo una serie de condiciones, entre ellas mantener o aumentar el área actual total de la reserva forestal. Con base en ello, el proyecto propone reconfigurar la reserva con cinco (5) predios de propiedad del Municipio de Yumbo: Buenos Aires, La Escocia, El Marqués, El Resplandor y La Estrella. El área que se pretende excluir de la RFPN La Elvira. Es un área en la cual los usos urbanos predominan hace más de 35 años. Corresponde a la confluencia de varios barrios ubicados en la Comuna 1 de Cali y a un sector desarrollado de manera subnormal del corregimiento La Castilla, igualmente del Distrito de Cali. Esta zona ocupa 84,08 has en donde de acuerdo con el análisis que hizo la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa-DANCP1, no se reporta presencia ni incidencia de grupos o minorías étnicas. (…)"

La CVC refuta que:

"*(…) los usos previstos en estos predios son exclusivamente de conservación para la preservación o restauración de las coberturas naturales. No están ocupados en la actualidad, ni se prevé su ocupación, por lo tanto, ninguna comunidad puede tener expectativas de uso directo sobre estas tierras. El proyecto no involucra actividades que supongan intervención alguna en el territorio, pues para la elaboración de los documentos requeridos se trabaja con información secundaria, disponible por haber sido recopilada previamente (...)"*

Por ende, la CVC, solicitó a la Subdirección Técnico de Consulta Previa del Ministerio de Interior lo siguiente:

"(…) mediante el presente recurso, la modificación de la Resolución de procedencia ST 0171 de 14 FEB 2024, ajustando la cartografía para excluir un área urbana compensándola a través de la inclusión de cinco (5) predios propiedad del municipio de Yumbo, con una destinación especifica a la conservación, sustentado en información diagnóstica secundaria. Se reitera lo señalado en el anexo 1, remitido mediante el oficio 0640-38002024, en el sentido de que no hay afectación alguna, ni positiva ni negativa para la comunidad. En caso de no reponer la Resolución de procedencia ST-0171 de 14 FEB 2024, se solicita desatar la apelación ante la autoridad correspondiente PRUEBAS: Téngase como pruebas las documentales que ya obran en el expediente que dio lugar a la expedición de la Resolución de procedencia ST-0171 de 14 FEB 2024. (…)"

Lo que significa que los predios con los cuales se reconfigurará el área de la reserva figuran para regular el abastecimiento de recurso hídrico para acueductos del municipio de Yumbo (Valle).

Finalmente, el MADS bajo radicados 21022024E2011246[34] y 21022024E2013158[35], le manifestaron a la Subdirección Técnica de Consulta Previa y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC lo siguiente:

> *"(…) 1. por parte de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, se remitieron los documentos correspondientes para la solicitud de procedencia de consulta previa. Al respecto, por parte de la DANCP se expidió la Resolución ST-0171 del 14 de febrero de 2024, en la cual se determinó la procedencia de consulta previa con la Parcialidad Yanakuna de la etnia Yanacona. Teniendo en cuenta el resuelve de dicha Resolución (ST-0171 del 14 de febrero de 2024), solicitamos de manera cordial, reunión presencial cuyo objetivo es aclarar los alcances de este proyecto. 2. de manera atenta se informa que nos encontramos a la espera de confirmación de mesa de trabajo con la Dirección de Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, a fin de exponer la situación de la Reserva Forestal Protectora La Elvira y lograr un pronunciamiento diferente que permita una gestión más rápida del trámite de formalización, integración y realinderación. En este sentido, se anexa el acta de la reunión con las observaciones y los acuerdos de la mesa de trabajo realizada el pasado 3 de abril de 2024 y el oficio 21022024E2011246 del 11 de abril de 2024 enviado a la Dirección de Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. (…)"*

Expuesto en otras palabras, el MADS indica que a través del Grupo de Gestión Integral de Bosques y reservas Forestales de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE, se está ejecutando el concepto de georreferenciación de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales Aguacatal (La Elvira) y Cerro Dapa Carisucio, teniendo en cuenta lo dispuesto en los actos administrativos expedidos por MADS en los cuales se precisaron los límites de las reservas en comento (Resoluciones No. 0257 de 22 de febrero de 2018 y No. 0258 de 22 de febrero de 2018).

11.4. Oficio con radicado: 31102023E2032159 de 18 de septiembre de 2023 – Minambiente: 2023E1042014 – Solicitud de Información Acuerdos Mesa Indígena de Caquetá y Sur Del Meta.

[34] Solicitud reunión proyecto: RELINDERACIÓN POR EXCLUSIÓN Y RECONFIGURACIÓN DE LA RFPN LA ELVIRA (AGUACATAL).

[35] Respuesta al radicado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible No. 2024E1016834 del 9 de abril de 2024. Acta de reunión de seguimiento compromisos y cronograma acción popular 2015-00458 Reservas Forestales Protectoras Nacionales La Elvira y Cerro Dapa Carisucio.

Trasladado para su atención a la Auditoría Financiera que se efectúa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, vigencia 2023, por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría para el Medio Ambiente, en relación a los Acuerdos Mesa Indígena de Caquetá y Sur del Meta.

En este contexto, dentro del proceso auditor se analizó y evaluó, que acciones ha efectuado el MADS en relación a:

> *"1. En lo que respecta a la consulta previa de la ampliación del PNN Chiribiquete, correspondía a Parques Nacionales Naturales solicitar a la Autoridad Nacional de Consulta Previa, analizar la situación de la ocupación del territorio, de las familias de la comunidad Nasa de la Esperanza, y convocar a diversas entidades (municipio de San Vicente del Caguán, al Ministerio del Interior - Autoridad de Consulta Previa y DAIRM, Ministerio de Ambiente, Alcaldía de San Vicente del Caguán, ANT, IGAC, Procuraduría de Asuntos Étnicos y la ACISC), para tratar las posibles soluciones a la problemática, se indica que este ministerio enviará copia del presente oficio a PNN, con el fin de contar con la respuesta respectiva".*

De conformidad al Decreto 2353 del 26 de diciembre de 2019[36], es la Dirección la Autoridad Nacional de Consulta Previa, adscrita al Ministerio del Interior, quien tiene la obligación de liderar, dirigir, coordinar el ejercicio del derecho a la consulta previa, por medio de procedimientos que garanticen la participación ciudadana y de las diversas comunidades, con el fin de proteger su cultura, etnia y costumbres. Por lo cual, en relación a lo solicitado en el insumo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no tiene obligaciones al respecto.

Ahora bien, en relación a los compromisos adquiridos por el MADS en relación a:

> "*…2. Lo referente a la Sentencia STC 4360 del 2018 y la exigencia de los pueblos, autoridades y organizaciones de la mesa indígena, para formar parte del proceso de participación, en la ejecución y seguimiento de las órdenes impartidas a las diferentes entidades, debía el Ministerio del Interior a través de la DAIRM, hacer seguimiento, para garantizar que las instituciones competentes en la sentencia judicial, efectivizaran la participación de los representantes y/o autoridades indígenas en la ruta de participación indígena.*
>
> *Por lo anterior y en lo que tiene que ver con la ruta de participación indígena, el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible desde el año 2021, viene materializando la señalada ruta en el marco del Plan de Acción y el Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano - PIVAC (orden primera y segunda de la Sentencia STC 4360 de 2018) …".*

[36] *"Por el cual se modifica a estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias"*

De acuerdo con la información remitida en la solicitud de información AG8-12, el Ministerio manifestó:

> *"…Durante el período comprendido entre el 01 de agosto de 2023 y el 31 de diciembre de 2023, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha dado continuidad a la implementación de las acciones que permitan dar cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia referida. Lo anterior, en aras de avanzar en la estructuración del Plan de Acción que permita contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía colombiana en donde se haga frente a los efectos del cambio climático y avanzar en la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano – PIVAC.*
>
> *En ese sentido, durante el período referido se avanzó en el desarrollo de acciones, planes, programas y proyectos encaminados al cumplimiento de la estrategia que disminuirá la tasa de deforestación en la Amazonía:*

- ***PROGRAMA NACIONAL DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES.***

> *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, viene acompañando continuamente a las entidades territoriales, autoridades ambientales y demás entidades públicas e interesados en la conservación de áreas y ecosistemas estratégicos que así lo requieran, en materia de socialización de la normativa reglamentaria en el marco de los PSA, a fin de fortalecer la implementación y desarrollo del Programa Nacional de PSA en el país.*
>
> *Ahora bien, respecto al estado de avance en la ejecución del Programa Nacional de PSA en el periodo a reportar, es necesario tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 2.2.9.8.3.3. del Decreto 1076 de 2015, las autoridades ambientales competentes deberán remitir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a más tardar el 31 de marzo de cada año, la información consolidada con corte a diciembre 31 del año anterior, por lo cual, a la fecha, no es posible aporta el informe de los proyectos de PSA con corte a 31 de diciembre de 2023, pero dicha información será reportada en el siguiente informe de cumplimiento, correspondiente al período enero – abril 2024".*

- ***PROGRAMA CONSERVAR PAGA***

> *En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible viene formulando e implementando el Programa Conservar Paga, en la Amazonía y el Pacífico, el cual incluye un*

componente relacionado con Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, pero también contempla proyectos relacionados con otras líneas de inversión, tales como la restauración ecológica y la preservación y uso sostenible de ecosistemas estratégicos…

Ahora bien, tal y como se mencionó en el reporte el Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales general, a la fecha no se cuenta con información actualizada del registro de proyectos PSA para la vigencia 2023 en el marco del Programa Conservar Paga, debido a que esta solo se encontrará disponible hasta el mes de marzo de 2024, teniendo en cuenta los plazos establecidos para el reporte de información, de conformidad con lo establecido por el Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 1007 de 2018.

No obstante, de manera preliminar, se relacionan cuatro (4) proyectos bajo esquemas de PSA que se están gestando para la Amazonía los cuales, al cierre de la vigencia 2023 no tenían acuerdos firmados, pero si reportan un aproximado de 2900 potenciales familias beneficiarias y un poco más de 54 mil hectáreas vinculadas a iniciativas PSA, asi:

Tabla 1. Base datos proyectos PSA - Amazonía (ONVS MinAmbiente, 2023).

Proyectos	Hectáreas bajo PSA	Regiones beneficiadas	Departamento	Municipio	Familias campesinas	Gestión con fuentes de financiación	Implementación
Implementación del programa de pagos por servicios ambientales de conservación de la Biodiversidad en el Distrito de Conservación de Suelos y Aguas del Caquetá, municipio de Belén de los Andaquies, Caquetá.	690	Amazonia	Caquetá	Belén de los Andaquies	67	En espera de documento en factibilidad	En espera de fuentes de financiación
Implementación de estrategias para la consolidación del Núcleo de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad NDFyB-ANGOLETA departamento del Guaviare, San José del Guaviare	28.139	Amazonia	Guaviare	San José del Guaviare	400	Financiación por FONAM	En espera de Firma de acuerdos
Implementación de estrategias para la consolidación del Núcleo de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad NDFyB CHUAPAL-MANAVIRES departamento del Guaviare, San José del Guaviare	14.999	Amazonia	Guaviare	San José del Guaviare	200	Financiación por FONAM	En espera de Firma de acuerdos
Restauración ecológica activa en áreas de vocación forestal en las cuencas de los ríos Guamuez y Orito, municipios Valle del Guamuez y Orito, Putumayo	10.288	Amazonia		2.232 familias indigenas, negras y campesinas	Documento presentado acorde a lo estipulado y aprobado	Documento presentado acorde a lo estipulado y aprobado	Presentada acorde a lo estipulado y aprobado

Ahora bien, en el marco del Proyecto Conservar Paga, para la puesta en marcha de la fase inicial a ser desarrollada en la Amazonía Colombiana en el transcurso del 2023, durante el período de reporte este Ministerio avanzó en el establecimiento de los criterios técnicos y jurídicos para la implementación del proyecto. Lo anterior, mediante el trabajo articulado entre la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles -ONVS, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos -DBBSE, la Oficina

Asesora de Planeación -OAP, Visión Amazonía y el Instituto de Investigaciones Científicas Sinchi.

- ***PACTO INTERGENERACIONAL POR LA VIDA DEL AMAZONAS COLOMBIANO – PIVAC***

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y la Subdirección de Educación y Participación, en el marco de sus competencias, se encuentra realizando acciones que permitan avanzar en el cumplimiento de la orden segunda del fallo judicial de la STC 4360 de 2018, el cual ordena:

> *"(…) a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formular en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un "Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano - PIVAC", en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático".*

Al respecto, esta cartera ministerial ha trabajado conjuntamente con Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desde el año 2018 en la construcción participativa del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano – PIVAC, de conformidad con la orden de la Corte Suprema de Justicia contenida en la sentencia STC 4360 de 2018. Con este objetivo, en el 2018 se realizaron 5 talleres en territorio en los que hubo participación institucional, comunitaria y de la sociedad civil, incluyendo a los accionantes.
Como resultado de este proceso, se obtuvieron insumos que se utilizaron para construir el documento "Avances en Torno a la Construcción del PIVAC", entregado
a la Corte y que se anexa (52 páginas). A la fecha, la Corte Suprema de Justicia no
se ha pronunciado sobre dicho documento.

Una de las conclusiones a las que se llegó después del proceso participativo fue la necesidad de realizar una conceptualización y articulación a partir de

los insumos recogidos, teniendo en cuenta que se trata de una orden sin precedentes. Se conceptualizó el PIVAC como un acuerdo de voluntades con el objetivo de proteger los derechos de las generaciones presentes y futuras y a la Amazonía colombiana frente al cambio climático y la deforestación, para orientar las acciones de las entidades estatales, comunidades, sociedad civil, academia y sector privado. En el mismo sentido, se ha avanzado en la formulación e implementación de la ruta que garantice la participación de los tutelantes, las comunidades afectadas (incluyendo comunidades étnicas y campesinas), organizaciones científicas, grupos de investigación ambientales y la población en general, con un enfoque diferencial de género, así como para niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Esto permitirá continuar la construcción participativa del PIVAC, instrumento cuya materialización se hace a través de las medidas a corto, mediano y largo plazo contenidas en el Plan de Acción ordenado en la misma sentencia STC 4360.

Teniendo en cuenta lo anterior, durante el año 2019 se dio inicio a la conceptualización del PIVAC como un acuerdo de voluntades entre las entidades estatales, comunidades, sociedad civil, academia y el sector privado; el cual busca orientar y fortalecer el horizonte de la política pública y las acciones en territorio, a partir de la construcción conjunta de una visión socioambiental de la Amazonía colombiana que garantice los derechos de las generaciones presentes y futuras para combatir las amenazas del cambio climático y la deforestación, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades étnicas, campesinas y colonas, así como su interdependencia con los bosques y promoviendo la garantía de los derechos intergeneracionales.

En consecuencia, el equipo de trabajo avanza en las siguientes acciones:

- *Propuesta de conceptualización metodológica del PIVAC.*
- *Identificación de los actores que deben participar en la construcción del PIVAC.*
- *Elaboración de una versión preliminar borrador del documento del PIVAC.*
- *Diseño de la ruta de participación*

Implementación de las rutas.

Diseño e implementación de las rutas de participación:

Estas rutas son fruto de la coordinación interinstitucional para la construcción, implementación, difusión, monitoreo y seguimiento del PIVAC, donde se hacen participes instituciones como presidencia de la República, Ministerio del interior, Ministerio de Agricultura, Sistema Nacional de Bienestar Familiar,

Consejería Presidencial para la Juventud, Consejería Presidencial para la Niñez, Ministerio de
Educación, Ministerio de Ambiente, Consejería Presidencial para las Regiones, SINCHI y UNICEF…".

Tabla 2: Estado actual rutas de participación (SEP MinAmbiente, 2023)

No.	Ruta de Participación	Entidad	Estado Actual
1	Ruta de Participación de Comunidades rurales	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	a. Finalizó la primera fase de implementación que corresponde a talleres en campo. b. Se encuentra en ejecución la segunda fase a partir del mes de septiembre.
2	Pueblos y Comunidades Indígenas	Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible	a. Se adelantaron 23 espacios participativos con comunidades indígenas y actores institucionales.
3	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizales y Palenqueras.	Ministerio del Interior	a. En etapa inicial, en proceso de concertación, con la Comisión Consultiva de Alto Nivel.
4	Científica	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI	a. Terminada
5	Niños, niñas, jóvenes y adolescentes, y f) Ruta general.	Sistema Nacional de Bienestar Familiar-ICBF, Consejería Presidencial para la Juventud, Consejería Presidencial para la Niñez, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Consejería Presidencial para las Regiones, Ministerio de Ambiente y UNICEF.	En cuanto a la fase de implementación, la Escuela Nacional de Formación Ambiental - SAVIA (Estrategia de Educación Ambiental del MinAmbiente) de manera articulada con la Consejería Presidencial, está implementando los talleres necesarios en todos los departamentos amazónicos mencionados en la STC 4360 de 2018.
6	Ruta General	Presidencia de la República y Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, Urna de Cristal	a. Se realizaron diferentes mesas de trabajo en las cuales se construyeron los formularios para el diligenciamiento de la población interesada en general, que inició con la socialización a través de medios oficiales y el acompañamiento de los gestores de la Escuela Nacional de Formación Ambiental- SAVIA y culminó con la participación de más de 1.500 personas.

Tabla 3: Implementación del proceso de participación (SEP MinAmbiente, 2023)

Año	Fecha	Actividad
2018	Junio - agosto	6 talleres en territorio (Bogotá, Florencia, San José de Guaviare, Mocoa, Macarena y Granada) que contaron con participación institucional, comunitaria y de la sociedad civil, incluyendo a los accionantes.
	Octubre	Se radicó el documento "Avances en torno a la Construcción del PIVAC" ante la Corte.
2019	Mayo - noviembre	Trabajo Interno para la construcción de la propuesta del PIVAC.
	Mayo - diciembre	Mesas interinstitucionales de trabajo para la sentencia STC 4360
	Julio	Reunión interna definición alcance PIVAC
	Agosto	Reunión interna de socialización del PIVAC para las dependencias del Minambiente.
2019	Octubre - noviembre	Audiencias de seguimiento de la sentencia STC 4360 por parte del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. En este escenario se presentaron los avances en la actualización del plan de acción y la construcción del PIVAC y de la ruta de participación.
2020	Mayo	Reunión de la Mesa Interinstitucional para definir la versión preliminar del PIVAC
	Mayo	Se compartió la versión preliminar del PIVAC con la Mesa Interinstitucional.
2021	**DICIEMBRE** CONVENIO DE ASOCIACION No 721 DE 2021 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, Y LA ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA -OPIAC	Se aunaron esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para recolectar insumos de los pueblos y comunidades indígenas de la región Amazónica, necesarios para la construcción participativa del capítulo indígena del Plan de Acción y del Pacto Intergeneracional por la Vida de la Amazonía Colombiana – PIVAC, de conformidad con lo ordenado en la Sentencia STC-4360 de 2018 y sus autos de seguimiento; así como análisis, estudio y generación de recomendaciones con base al documento sobre sistemas de conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad, para lo cual se adelantaron procesos participativos locales, amplios e inclusivos, para la recolección de insumos que contribuirán a la recolección de insumos que contribuirán a la construcción del PA y el PIVAC, con ejecución de **9 mingas de pensamiento en los departamentos de (3) Amazonas. (6) Guainía estro fue lo contratado.** pero realizaron las 9 mingas en Guaviare y **1 Encuentro Departamental en Guaviare**.
2022	**JULIO** CONVENIO DE ASOCIACION No 736 DE 2022 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA -OPIAC	Se aunaron esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para continuar con la recolección de insumos de los pueblos y comunidades indígenas de la región amazónica, y construcción participativa del capítulo indígena del Plan de Acción y del Pacto Intergeneracional por la Vida de la Amazonía Colombiana – PIVAC; así como análisis, estudio y generación de recomendaciones con base al documento sobre sistemas de conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad, para lo cual se adelantaron procesos participativos locales, amplios e inclusivos, para la recolección de insumos que contribuirán a la construcción del PA y el PIVAC, parte integral de la orden primera de la Sentencia STC 4360 de 2018 y sus autos de seguimiento, con ejecución de **ocho (8) Mingas de pensamiento en los departamentos de Amazonas y Vaupés esto lo contratado** [(2) Guaviare (5) Vaupés. (1) Cumariana – Vichada esto fue lo planeado], [ocho (8) Mingas de pensamiento en los

		departamentos de Amazonas (3: ATICOYA, MIRITI PARANA, ARICA), Vaupés: (3: CARURU, PAPUNAGUA, PIEDRAÑI) y (2: TARAIRA, ACUARICUARA) esto lo ejecutado] y **5 encuentros departamentales en Amazonas, Guainía, Vaupés, Caquetá, y Nariño**, con el propósito de articular agendas de trabajo entre la OPIAC y las comunidades indígenas para lograr establecer mayor incidencia en el dialogo nacional.
2024	ENERO	Pendiente la suscripción con OPIAC, del convenio para realizar 12 mingas de pensamiento: (2) Caquetá - Solano y Yurayaco (1) Meta (4) Putumayo, (2) Cauca (1) Nariño (1) Vichada – laguna Negra (1) Caquetá – San Vicente del Caguán) y 2 encuentros departamentales: (1) San José del Guaviare y (1) Vichada – Cumaribo

Fuente: Minambiente, relación de acciones construcción del PIVAC.

"4. Lo relacionado con Fortalecimiento de Viveros y Reforestación de Fuentes Hídricas, el programa de 180 millones de árboles, y el fortalecimiento de viveros, a través del programa Visión Amazonia, junto con CORPOAMAZONIA, será revisado una vez se cuente con la respectiva respuesta de la corporación y el programa Visión Amazonía, para lo cual se les remitirá copia del presente oficio…"

En relación a la anterior pregunta el Ministerio manifestó*:*

"…revisada la información y los convenios de Restauración Ecológica de esta cartera Ministerial con el Fondo Colombia en Paz (FCP), enmarcados dentro del programa de 180 Millones de Árboles, no se encontraron actuaciones dentro de los establecido en el "Acuerdo sobre territorio con las organizaciones indígenas del Caquetá y Sur del Meta movilizadas en el marco del paro Nacional 2021" Sin embargo, es importante mencionar que se suscribieron convenios con ONGs (No relacionadas con el impuesto nacional del carbono), de restauración, conservación de bosques y relacionado con el programa de 180 millones de árboles, a saber:

- *205 de 2021 Construcción de 15 Viveros Ejercito Nacional de Colombia "Aunar esfuerzos técnicos, financieros y operativos entre MADS y MDNEJC-CDING, A través de la Central Administrativa y Contable Especializada de Ingenieros- Para la lucha contra la lucha contra la deforestación y la restauración de los ecosistemas estratégicos del país".*
- *542-2021 Gob Meta - Macarena - MinAmbiente x 50 juntas "Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros, entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del META y CORMACARENA, para hacer frente al flagelo de la deforestación a través de acciones de restauración ecológica en los*

municipios de Puerto Concordia, Mapiripán, Puerto Rico, Vista hermosa y La Macarena".

- *550-2021 Gobernación de Cesar "Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para la implementación de acciones que promuevan la restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas degradadas en la serranía del Perijá, departamento del Cesar".*
- *652-2021 Convenio Agroforestales Banco 02 MASBOSQUES "Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros, entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Masbosques para fortalecer la protección de los recursos naturales por medio de la restauración con Sistemas Sostenibles de conservación con las familias Banc02, de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare".*

"5. En cuanto al acceso a los programas REDD+, y el proyecto a estructura con las autoridades ambientales y el Resguardo Yaguará II, los inventarios, el plan de manejo forestal para tramitar la licencia de aprovechamiento de un núcleo de desarrollo forestal, la aplicación del incentivo forestal amazónico IFA, núcleos de desarrollo forestal NDF, líneas de créditos verdes, con incentivos al capital e inversiones en proyectos productivos, incluyendo proyectos productivos sostenibles bajo acuerdos de conservación de bosques, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible remitirá copia del presente oficio a fin de contar con la respuesta del Programa Visión Amazonía…"

En relación a la anterior pregunta el Ministerio manifestó*:*

> *"…En cuanto a los núbleos de Desarrollo Forestal (NDF), nos permitimos informar que se formuló un proyecto para el Resguardo Yaguará II entre esta cartera Ministerial y el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt", denominado "Constribución a la gestión integral del Bosque en Núcleo Yaguará II en los municipios d Calamar, San Vicente del Caguán y la Macarena", conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 004 del 14 de julio de 2023, "Por el cual se efectúa una distribución en el presupuesto de inversión del Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia 2023 al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible" (Sic)*

De lo anterior se pudo evidenciar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha efectuado diversas actuaciones para dar cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia y en los Acuerdos de la Mesa Indígena de Caquetá y Sur del Meta, allegados a esta auditoría en calidad de insumo.

11.5. Convenio MADS y CRIC

La Contraloría General de la República, recibió solicitud del Honorable Senador Jonathan Pulido Hernández, en la que denuncia *"presuntas irregularidades del Contrato y Convenio Interadministrativo No. 1001 de 2023 suscrito entre el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, EL CONSEJO REGIONAL INDIGENA DEL CAUCA - CRIC Y LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – CRC".*

De acuerdo con lo anterior, la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso remite por competencia, dicha solicitud a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente; de este modo, y, en el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal para 2024, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, asignó como insumo, la solicitud en mención a la Auditoría Financiera realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, vigencia 2023.

En concordancia, el equipo auditor incluyó en su muestra contractual, el Convenio Interadministrativo No. 1001 de 2023, celebrado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC); el cual, tiene como objetivo *"Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos para FORTALECER Y DESARROLLAR ACCIONES DE CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN, MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO, EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS ADSCRITOS AL CRIC."*

Alcance del objeto "*En desarrollo del convenio se realizarán actividades para fortalecer la conservación, restauración y conservación y protección de los espacios de vida a nivel territorial dese la ancestralidad y espiritualidad de los pueblos indígenas, se implementarán acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y se adoptarán procesos de educación y participación comunitaria para la gestión ambiental como eje transversal a los componentes del convenio".*

En desarrollo de los procedimientos de auditoría, el equipo realizó diferentes requerimientos al MADS, relacionados con la ejecución del Contrato 1001 de 2023, adicionalmente, se desarrollaron varias mesas de trabajo con la supervisión del mismo. En este sentido se tiene lo siguiente:

Según la minuta del convenio se proyectó 3 objetivos cada uno con diferentes actividades y productos a entregar. **OBJETIVO 1**. Implementar acciones de restauración activa y pasiva para la conservación de los espacios de vida en el marco de la crianza del agua. Con 8 actividades cada una y 19 productos a entregar, **OBJETIVO 2**. Desarrollar iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático en los territorios de las comunidades indígenas adscritas al CRIC. Con 3 actividades y 5 productos a entregar, **OBJETIVO 3**. Promover procesos de educación y participación para fortalecer las acciones de conservación, cuidado y defensa de los espacios de vida implementadas. 11 actividades 25 productos

De este modo, se tiene que el estado actual del Convenio 1001 de 2023, se encuentra aún en fase de ejecución así:

Por un valor total discriminado así:

Valor total $4.901.544.046.

I. MADS $4.500.000.000 de

1. Dirección de Bosques ($3.000.000.000)
2. DBBSE $500.000.000,
3. Cambio Climático $1.000.000.000

II.CRIC $225.000.000.
III.CRC $175.824.046 en especie

El plazo de ejecución inicial sería hasta el 31 de diciembre de 2023, lugar de ejecución Departamento del Cauca, en las 10 zonas geográficas establecidas en la propuesta adscritas al CONSEJO Regional Indígena del Cauca CRIC Tierradentro, Tandachiridu Wasi, Costa Pacífica, Oriente, Sath Tama Kiwe, centro, occidente, norte Reasentamiento y Yanaconas.

A la fecha se evidencian dos otro si:

1. De conformidad con lo publicado en el Secop mediante memorando 31102023E3016450 del 01 de diciembre de 2023 se solicita se prorrogue por 4 meses más, en consideración a problemas de orden público, por lo anterior se suscribió el otro si No. 001 de fecha 22 de diciembre de 2023, de prórroga del convenio 4 meses hasta el 30 de abril de 2024, igualmente se modificó la entrega de productos e informes, entre otros la entrega de los 100 fogones ecoeficientes.
2. Con fecha no legible 20 0 30 de abril de 2024, se suscribe el otro si No. 2 en el que se prorroga el plazo hasta el 30 de julio de 2024, también hacen un recuento del cronograma de actividades pendientes por ejecutar

En el Secop se observa que ha habido 2 desembolsos:

- En Secop también se encuentran publicados el primer desembolso por valor de $1.350.000.000.
- Segundo desembolso por valor de $1.800.000.000.

A la fecha lo evidenciado en los soportes remitidos, para su ejecución el Consejo Regional Indígena del Cauca ha suscrito 10 contratos de prestación de servicios, por valor de $1.884.134.671; y, 32 contratos de prestación de servicios profesionales por valor de $502.000.000.

Tabla 10. Contratos Derivados Convenio 1001 de 2023

Tipo de contrato	Contratista	Objeto del Contrato	Suscrito	Valor $
Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Los servicios de alimentación, transporte y hospedaje se deberán realizar en el Municipio de Caldono, Zona Salth Tama Klewe, Resguardo indígena las Mercedes, el responsable de la ejecución es el equipo del convenio Interadministrativo No. 1001 de 2023. Suministro de alimentación transporte y hospedaje para realizar el segundo encuentro Nacional de pueblos indígenas de Colombia para identificar experiencias de restauración activa y pasiva orientado a la crianza del agua del componente C 3 a llevarse a cabo en el resguardo indígena las Mercedes.	19 de abril 2024	108.322.000
Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Construcción a todo costo de 100fogones eficientes dentro del componente C2 para el desarrollo de iniciativas de mitigación	13 de febrero de 2024	244.000.000
Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	CRIC, Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Suministro de especies menores (pollas en desarrollo y gallos) e insumos para aves de corral para sistemas diversificados de producción, dentro del componente C2 para la implementación de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en los territorios CRIC, en ele marco del convenio 1001 de 2023 suscrito entre MADS-CRC-CRIC	19 de diciembre de 2023	46.308.000
Contrato de Suministros SM-EA7006/2024	CRIC, Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Suministro de insumos, herramientas y equipos para la implementación de la red de polinizadores con especies de Meliponas (abejas sin aguijón) de Apis melífera (abejas africanizadas) 12 hectáreas en territorios al CRIC en el marco del convenio 1001 de 2023	20 de febrero de 2024	153.609.120

Contrato de Suministros SM-EA/007/2024	CRIC, Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Suministro e instalación de kit de señalética (vallas), dentro del componente C1 para desarrollar acciones de conservación, restauración y protección de espacios de los espacios de vida a nivel territorial, dese la ancestralidad y espiritualidad de los pueblos indígenas que permiten identificar 900 hectáreas de restauración para el fortalecimiento en la crianza del agua en los territorios	19 de febrero de 2024	196.650.000
Contrato de Suministros SM-EAP/012/2024	CRIC, Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Los servicios de alimentación transporten y hospedaje para realizar el segundo encuentro nacional de pueblos indígenas de Colombia para identificar experiencias de restauración activa y pasiva orientando a la crianza del agua componente C-3	19 de abril de 2024	108.322.000
Contrato de Suministros SM-EA/012/2023	CRIC, Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Suministro de alimentación, hospedaje y transporte a través del convenio 1001 de 2023	12 de diciembre de 2023	32.218.000
Contrato de Suministros SM-EA/009/2024 SM-EA/012/2023	CRIC, Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Suministro de semillas nativas y criollas para implementar 300 sistemas agroforestales, 60 sistemas Diversificados de Producción (Huertas) y 30 kit de huertas agroecológicas, dentro del componente C1 C2 C3	1 de marzo de 2024	36.627.000
Contrato de Suministros SM-EA/006/2023	CRIC, Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Contrato de Suministro de insumos para 300 kits de aislamiento cercas eléctricas con paneles solares objetivo 1 del convenio 1001 de 2023	1 de noviembre de 2023	870.078.551
Contrato de Suministros SM-EA/008/2024	CRIC, Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir	Diseño y desarrollo de un juego interactivo y suministro de 200 copias del juego en versión mesa enfocado en conservación cuidado y defensa de los espacios para el fortalecimiento de los sistemas propios de gobierno para despertar mayor	19 de febrero de 2024	88.000.000

		interés en los niños convenio 1001 de 2023		

Fuente: MADS, 2024. Elaboró: Equipo auditor

Dentro de la evaluación realizada, se evidenciaron las siguientes presuntas debilidades:

- Indebida planeación, pues se proyectó ejecutar un Valor total $4.901.544.046. en 6 meses para para un total de 318.759 indígenas pertenecientes a las 10 zonas que serán beneficiadas de manera indirecta de acuerdo con la dinámica organizativa de la CRIC y de los doce pueblos a través de sus procesos organizativos y a la fecha por obvias razones se ha adicionado el plazo hasta julio, la situación de orden público en el país esgrimida para la adición del plazo no es nueva, nuestro país enfrenta estos desafíos hace más de 40 años.
- Como se logra observar en la Tabla 10, la mayoría de los contratos derivados se celebraron con el contratista: Cooperativa Multicativa Indígena Buen Vivir NIT 901519390-5
- Dentro de la ejecución se proyectó varias reuniones, las cuales no están claramente identificadas.
- No hay identificación ni georreferenciación en las actas de implementación de hectáreas, sistemas agroforestales, restauración de hectáreas.
- Para esta actividad se propone hacer un conversatorio virtual sobre la crianza del agua en territorios indígenas, donde participaran lideres de diferentes organizaciones con experiencia en el tema. Además, se van a desarrollar 2 giras técnicas, una con 20 personas de la red de polinizadores y otra con 20 personas de la red de viveros. Esto con el fin de conocer más experiencias que fortalezcan los procesos técnicos y organizativos de las redes antes mencionadas.
- Implementar 12 hectáreas de red de polinizadores, no sé tiene certeza cuál contratista y si cumple en términos de idoneidad y experiencia.
- Diplomado en AGROLOGIA, campañas de socialización

  Se contará con la participación de dos (2) personas por cada institución priorizada (50 instituciones educativas), para un total de cien (100) participantes, no hay claridad con quienes se socializará la experiencia en el tema anteriormente descrito.

  200 juegos de mesa, un acta de entrega con su respectivo registro fotográfico de la casa de pensamiento (maloca) por parte del Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, para la transmisión de sabidurías y conocimientos en el marco de la crianza del agua que contenga diseño, informe de actividades, registro fotográfico, informe financiero

- Se establece la construcción de 100 fogones, 100 fichas técnicas y 100 actas de entrega, dentro del primer plazo de agosto a diciembre de 2023, no se evidencia la entrega de ningún fogón, este producto da inicio a la ejecución en 2024.
- En los contratos de servicios profesionales se incumple la normatividad de la ley 80.

El MADS responde que al pueblo indígena no le aplica la ley 80, y por ello la comunidad indígena no entrega soportes del cumplimiento de los objetos de estos contratos, tampoco de la idoneidad y experiencia de estos contratistas.

Al respecto en el clausulado de la minuta del convenio 1001 de 2023 se observa en los compromisos generales del CRIC, se establece que deben cumplir con lo pactado en el convenio, con las especificaciones técnicas, económicas y comerciales presentadas en la propuesta y garantizar su ejecución dando pleno cumplimiento a los lineamientos y políticas establecidos por el MADS y la supervisión del convenio.

Sin embargo, en su propuesta acopian lo establecido al Acuerdo de Asamblea 01 (27 de febrero de 2023), numeral 19, el cual indica:

> "*Responder ante las autoridades competentes por los actos u omisiones que ejecute en desarrollo del convenio cuando en ellos se cause perjuicio a terceros en los términos del artículo 52 de las Ley 80 de 1993. 20. Las demás inherentes al objeto y a la naturaleza del convenio y aquellas indicadas por el Supervisor para el cabal cumplimiento del objeto del convenio"*
>
> *ARTÍCULO 69.- RÉGIMEN CONTRACTUAL. La Corporación sujetará su régimen contractual a lo establecido en la ley 80 de 1993, sus normas reglamentarias y demás disposiciones que lo sustituyan, adicionen o modifiquen.*

En este sentido, si le aplica la Ley 80 al convenio 1001 de 2023.

- No hay evidencia del actuar de la Corporación Autónoma.
- No es claro, si en desarrollo del convenio se realizarán actividades para fortalecer la conservación, restauración y conservación y protección de los espacios de vida a nivel territorial dese la ancestralidad y espiritualidad de los pueblos indígenas, se implementarán acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y se adoptarán procesos de educación y participación comunitaria para la gestión ambiental como eje transversal a los componentes del convenio".

- No hay evidencia documental, de cómo ha sido la Supervisión del MADS, visitas técnicas, verificación en campo, capacitación al contratista CRIC, verificación de obligaciones de la Corporación autónoma Regional del Cauca – CRC.
- Fallas en la verificación de que la CRIC cumpla con las condiciones técnicas.
- Se creó el Comité técnico, en los compromisos generales del Ministerio en el numeral 3, en el que se designó 6 representantes para conformar el Comité Técnico, pero no hay soportes de las actividades desarrolladas por este comité, ni cuáles son sus funciones y qué actas ha suscrito.
- No hay evidencia del diplomado y acciones de capacitación, quiénes asistieron y su duración.

Ahora bien, considerando lo anteriormente descrito, los recursos asignados y la complejidad del Convenio 1001 de 2023, el cual, se encuentra aún en ejecución; aunado, a que en la solicitud se incluye el Convenio 0359 de 2023, teniendo como objetivo unir esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) para llevar a cabo el proyecto *"CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS DE VIDA AFECTADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LAS ACCIONES ANTRÓPICAS EN LOS TERRITORIOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CAUCA ADSCRITOS AL CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA - CRIC"*. Este se encuentra registrado en el banco de proyectos bajo el número E23010 de 2023: cuyo valor total asciende a $314'330.000 millones de pesos colombianos y la CRC según la información remitida ha desembolsado $143'500.000; dicho Convenio no está incluido en ningún proceso de evaluación por parte de la CGR, pues la Corporación Autónoma Regional del Cauca, no está en el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal para 2024.

Así las cosas, el equipo auditor consideró necesario que el presente insumo sea incluido para un análisis detallado de los dos Convenios en mención, en un proceso de atención de denuncias, estableciendo un término para dar respuesta, el 20 de diciembre de 2024.

11.6. Informe de visita en marco de la atención y seguimiento al derecho de petición SIPAR 2020-199415-82111-SE.

En el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, asignó como insumo a la Auditoría Financiera realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, el informe realizado por profesionales de la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Fiscal Participativo y de la Delegada para el Medio Ambiente de la CGR, el cual contiene, lo estipulado en la visita de

acompañamiento a la dirección de promoción y desarrollo del control fiscal y participativo en marco de la atención y seguimiento al derecho de petición SIPAR 2020-199415-82111-SE (campos de producción de hidrocarburos chichimene y castilla Acacias y Guamal - Meta) realizada del 28 al 30 de noviembre de 2023. Del informe, se destaca:

> *"(…) 1. OBJETIVO DE LA VISITA Realizar seguimiento a los compromisos adquiridos en el marco de la atención del derecho de petición SIPAR 2020-199415-82111-SE relacionado con la contaminación por Nafta en los municipios de Acacias y Guamal en el Departamento del Meta, considerando la solicitud de acompañamiento realizada por la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Fiscal y Participativo-DPDCFP.*
>
> *2. ALCANDE DEL INFORME DE VISITA El presente informe expone las actividades desarrolladas durante los días 28 al 30 de noviembre del 2023 por el equipo asignado al acompañamiento, teniendo como premisa: "Realizar seguimiento a los compromisos adquiridos en el marco de la atención del derecho de petición SIPAR 2020-199415-82111-SE relacionado con la contaminación por Nafta en los municipios de Acacias y Guamal en el Departamento del Meta, considerando la solicitud de acompañamiento realizada por la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Fiscal y Participativo-DPDCFP."*
> *4. COMPROMISOS*
> *(…)*
> *9. La DPDCFP oficiará a cada una de las entidades convocadas al proceso de atención del D.P. allegue un informe de lo observado en las visitas de acompañamiento y si ha realizado alguna actuación al respecto.(…)"*

En ese contexto, se solicitó información al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, en el marco de los compromisos adquiridos durante la visita, mediante oficio con radicado No. 2024EE0021729, quien dio respuesta mediante correo electrónico de fecha 16 de febrero de 2024, adjuntando el informe de lo observado en la visita de acompañamiento, manifestando lo siguiente:

> *"(…) CONCLUSIONES*
>
> *En desarrollo del acompañamiento solicitado por al CGN para dar respuesta al derecho de petición allegada por la comunidad sobre los proyectos en desarrollo por parte de Ecopetrol en los municipios de Acacias, Castilla y Guamal, se dio respuesta adecuada por arte de las autoridades ambientales a las inquietudes manifestadas por la comunidad.*
>
> *Sobre las denuncias de que persiste la contaminación de los cuerpos de agua luego de la atención e la contingencia del Cluster 15, se realizó el monitoreo respectivo donde se verifica que no persiste contaminación por hidrocarburos en dichos cuerpos de agua y se reportó los resultados a la comunidad.*

Sobre la atención de la contingencia del Cluster 7, se verifico que Ecopetrol vienen adelantando acciones en la atención de dicha contingencia, desplegando la logística requerida para atender la contaminación verificada a las aguas subterráneas del área, los trabajos de descontaminación y recuperación todavía están en desarrollo y hay un acompañamiento debido por parte de la ANLA. Se rescata de los derrames de nafta que se han venido sucediendo, es que Ecopetrol ha reducido el uso de la nafta como diluyente, ya que informó que redujo en más del 75% la longitud de tuberías utilizada para el transporte del disolvente al interior de los campos, con esto se disminuyen los riesgos de que se presenten futuros derrames de nafta en el área. Sin embargo, la ANLA deberá revisar las causas de las contingencias si en el futuro persisten, ya que hay indicios que el problema es la composición de los materiales de las tuberías utilizadas para el transporte de la nafta y esto genera los pitting que originan las contingencias, por lo que deberá exigir tomar medidas de fondo a esta problemática.

Problemática el Cluster 61, hay una situación que debe resolver la ANLA dada la falta de claridad si tanto la vía de acceso como el Cluster incumplen la zonificación de manejo ambiental definido para el proyecto. Las observaciones e inquietudes de la comunidad son razonables teniendo en consideración lo visto en terreno, sin embargo, se requiere análisis y valoraciones especializadas para determinar si Ecopetrol actuó dentro de los parámetros de la licencia ambiental o su actuación esta por fuera de la misma. Se recomienda que la determinación que tome la ANLA sobre este tema, sea ampliamente informada y divulgada a la comunidad y a las autoridades locales.

Sobre la problemática denunciada en el Cluster 3 y la facilidad de procesamiento Orotoi (en construcción) ubicado en el bloque 50K vereda Loma de Tigre y la potencial afectación a la comunidad aledaña a las facilidades, hay actuación de seguimiento ambiental por parte de la autoridad ambiental ANLA y atención y valoración de las inquietudes manifestadas para la comunidad. Sin embargo, dado que a la fecha los monitoreos ambientales presentados por Ecopetrol a la ANLA no evidencian que haya parámetros por fuera de la normatividad vigente, resulta adecuada la recomendación hecha por la CGN a los propietarios de los terrenos que potencialmente pueden ser afectados que adelantan acciones civiles (demandas) antes los juzgados municipales, para que se valoren en dichas instancias las afectaciones denunciadas ya que incluyen denuncias por afectaciones locativas que la autoridad ambiental resulta difícil de valorar el origen de las mismas y considerando que la comunidad no acepta los resultados de los monitoreos ambientales y estudios realizados por Ecopetrol.

Se recomienda para la facilidad de procesamiento Orotoi (en construcción) se revise las modelaciones predictivas de ruido para la etapa de operación, ya que actualmente se encuentra en la fase de construcción donde no hay actividad nocturna (condición más restrictiva), por lo que es casi nula la posibilidad de estar por fuera de la norma vigente. Sin embargo, la central de procesamiento operara de

manera continua 7/24 los 365 del año, por lo que se debe revisar la potencial afectación por ruido en horario nocturno en la comunidad aledaña (verificando la normatividad ambiental y la de salud). Esto mismo aplica para los casos que se prevean ubicar fuentes fijas o realizar quema de antorcha en la estación, ya que sobre los contaminantes que se emitan, se debe realizar una verificación detallada de los modelos de dispersión respectivos y verificar la no afectación de la comunidad aledaña.

En general las diversas instituciones ambientales han atendido debidamente las inquietudes y observaciones hechas por la comunidad sobre la gestión ambiental de los proyectos desarrollados por Ecopetrol en los municipios de Acacias, Guamal y Castilla. Sin embargo, se evidencia que no hay socialización debida de la gestión ambiental desarrollada por Ecopetrol en sus proyectos y la labor de la ANLA como autoridad ambiental a la comunidad, por lo que se evidencia la necesidad de reforzar y habilitar herramientas que informen mas en detalle a la comunidad de la gestión ambiental y se dé respuesta oportuna a sus inquietudes y observaciones.

COMPROMISOS	
ACTIVIDAD	*CUMPLIMIENTO*
Allegar el informe de comisión a la Contraloría General de la República, en atención de las peticiones hechas por la comunidad en el cierre del derecho de petición	*Por petición*
Seguimiento al concepto que emita la ANLA sobre las problemáticas valoradas en campo, en particular la situación del Cluster 61 y realizar acompañamiento a la divulgación y socialización a la comunidad, de la actuación o acto administrativo que emita la ANLA.	*Por petición*
Revisar pertinencia de mantener la no revisión previa o aval del PMAE por parte de la autoridad en los proyectos de hidrocarburos, lo anterior, en el marco del ajuste a Decreto de licenciamiento ambiental	*Según avances*

(…)" (Sic)

Ahora bien, es preciso indicar que, durante el primer semestre del Plan Nacional de Vigilancia Fiscal 2024, esta Contraloría Delegada adelantó Auditoria Financiera a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, donde se evaluaron los compromisos de esta Autoridad Ambiental en el marco de la visita.

Así las cosas, luego de analizado los compromisos y las conclusiones descritas en los informes de visita tanto de la CGR como del MADS, el equipo auditor considera que, a la fecha, el MADS desarrolló las actividades pertinentes en el marco de sus funciones en atención al seguimiento del derecho de petición SIPAR 2020-199415-

82111-SE y se encuentra a la espera de la ANLA, para continuar en el ejercicio del seguimiento a las problemáticas valoradas en campo.

11.7. Radicado CGR 2024ER0011980 – Art. 111 de la Ley 99 de 1993.

La Contraloría General de la República, recibió solicitud ciudadana, radicada con No. 2024ER0011980, trasladada para su atención a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, por medio de la cual, se destaca:

> *"Asunto: Informe sobre el análisis financiero del municipio de Zipacón*
>
> *(…)*
>
> *En nuestra condición de administración entrante del municipio de Zipacon Cundinamarca para el periodo 2024-2027, uno de los objetivos trazados al cierre del proceso del empalme era realizar un análisis al estado financiero de la secretaria de hacienda y por ende, del municipio.*
>
> *En ese análisis, realizado por el asesor financiero del municipio y del cual anexamos copia, vemos con preocupación* ***que el municipio presenta un déficit bancario de mas de 1.137 millones de pesos*** *lo que deja sin respaldo económico la mayoría de las reservas, cuentas por pagar y pasivos exigibles al cierre de 2023.*
>
> *Nuestra petición formal ante ustedes como ente de control, es que se investigue la posible desviación de recursos de la cuenta maestra del sistema general de participaciones en algo más de 544 millones de pesos y de la cuenta del 1% de medio ambiente ley 99/1993 den algo más de 200 millones de pesos.*
>
> *A parte de lo anterior, se investiguen también los faltantes de dineros de estampillas, fondo de seguridad, recursos propios, entre otras fuentes que a la fecha están des-financiadas.*
>
> *(…)" (Sic)*

De este modo, y, en el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, asignó como insumo, la solicitud en mención a la Auditoría Financiera realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS.

En ese contexto, se solicitó información al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, mediante oficio con radicado No. 2024EE0021729, quien dio respuesta mediante correo electrónico de fecha 16 de febrero de 2024. Asimismo, el equipo auditor realizó reunión el día 26 de abril de 2024 con los profesionales encargados del Ministerio de Ambiente con el fin de aclarar el proceso que ha surgido el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

En este orden de ideas, se inicia por traer a colación el artículo 111 de la Ley 99 de 1993[37], que establece lo mencionado en la petición:

> *"ARTÍCULO 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.* ***Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas.*** *Lo anterior se podrá realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.*
>
> *Estas inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.*
>
> *Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales, distritales y regionales.*
>
> *Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto.*
>
> *La administración de las áreas prioritarias corresponderá al respectivo departamento, distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.*

[37] "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."

PARÁGRAFO 1. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

*PARÁGRAFO 2. **El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, las entidades científicas adscritas y vinculadas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambienta les Urbanas y de los Grandes Centros Urbanos, deberán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos de conservación bajo el enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica.*

*PARÁGRAFO 3. **El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** diseñará e implementará un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a las entidades territoriales y autoridades ambientales para el cumplimiento del presente artículo. Este programa de fortalecimiento de capacidades será ejecutado al inicio de cada periodo institucional de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP**, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial SISFUT. Los alcaldes y gobernadores deberán presentar anualmente dicho reporte sobre la gestión y ejecución de estos recursos a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales según corresponda.*

PARÁGRAFO 4. Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia el presente artículo.

*PARÁGRAFO 5. Las entidades territoriales que estén implementando dentro de s u jurisdicción Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor." **(negrita y subrayado fuera del texto)***

Luego de esto, el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007[38], modificó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en donde se excluyen los parágrafos 2 y 3 del artículo 111 que le atribuía obligaciones al MADS, quedando así:

[38] "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010."

ARTÍCULO 106. Modifica el Artículo 111 de la Ley 99 de 1993. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

"ARTÍCULO 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la participación opcional de la sociedad civil y de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando corresponda.

PARÁGRAFO. Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993."

Seguidamente, el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011[39] modificó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, así:

ARTÍCULO 210. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

"ARTÍCULO 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

[39] "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014."

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

PARÁGRAFO 1. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

*PARÁGRAFO 2. **El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento". (negrita y subrayado fuera del texto)*

Por otra parte, el Decreto 0953 de 2013[40] reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual tiene por objeto:

"(…) promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales. (…)"

Finalmente, el artículo 3 de la Ley 2320 de 2023[41], realizó la última modificación al artículo 111 de la Ley 99 de 1993, así:

"ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales. Declárense de interés público

[40] "Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011."
[41] "Por medio de la cual se modifica la ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas. Lo anterior se podrá realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

Estas inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales, distritales y regionales.

Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto. Â·

La administración de las áreas prioritarias corresponderá al respectivo departamento, distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

PARÁGRAFO 1. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades científicas adscritas y vinculadas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las

Autoridades Ambienta les Urbanas y de los Grandes Centros Urbanos, deberán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos de conservación bajo el enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a las entidades territoriales y autoridades ambientales para el cumplimiento del presente artículo. Este programa de fortalecimiento de capacidades será ejecutado al inicio de cada periodo institucional de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial SISFUT. Los alcaldes y gobernadores deberán presentar anualmente dicho reporte sobre la gestión y ejecución de estos recursos a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales según corresponda.

PARÁGRAFO 4. Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia el presente artículo.

PARÁGRAFO 5. Las entidades territoriales que estén implementando dentro de s u jurisdicción Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor."

Al respecto, es importante mencionar que, el artículo 11 de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva de la Contraloría General de la República REG-EJE 0128 de 2024[42] indica cuales son los sujetos de control de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

Una vez revisado y analizado la trayectoria a través de los años del artículo 111 desde la emisión de la Ley 99 de 1993, se procede a mencionar la gestión del MADS en los temas que le competen dentro del artículo:

[42] "Por la cual se actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se asigna competencia a las Contralorías Delegadas Sectoriales para ejercer la vigilancia y el control fiscal"

- En cuanto a los aportes técnicos y operativos para implementar los esquemas de pagos por servicios ambientales, el MADS manifestó lo siguiente:

"El 22 de septiembre de 2023 la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles recibió un correo electrónico de la Dirección de Ordenamiento Territorial y coordinación del SINA, en la cual se solicitaron insumos para la actualización de la cartilla denominada Orientaciones para la Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Planes de Desarrollo Territoriales 2024-2027 (se anexa correo electrónico).

El 26 de septiembre se realizó la actualización de la Cartilla, aportando los siguientes insumos (se anexa documento con los insumos), en lo relacionado con la aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 2320 de 2022:

"Problematización Los Pagos por Servicios Ambientales no se están focalizando adecuadamente en predios de pequeña y mediana propiedad, ni en población en condición de vulnerabilidad basada en los indicadores del SISBEN y el Censo Nacional Agropecuario, ni en comunidades étnicas, como establece el literal d) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017.
(…)
En algunas entidades territoriales, la destinación de los recursos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 2320 de 2023, se limitan a sus respectivas jurisdicciones, sin un enfoque regional o de cuenca hidrográfica, así como sin emplear los mecanismos dispuestos por Ley para la cooperación y cofinanciación de proyectos entre diferentes entidades.
(…)
El artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 2320 de 2023, hace referencia a las áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales, en esta medida, únicamente son financiables los Pagos por Servicios Ambientales de regulación y calidad hídrica, de conformidad con lo establecido con el artículo 2.2.9.8.2.2. del Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 1007 de 2018.
Diagnóstico
(…)
En los casos en que las entidades territoriales deseen implementar Pagos por Servicios Ambientales en áreas previamente adquiridas con los recursos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 2320 de 2023, deberán aplicar lo dispuesto por el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, en relación con el Incentivo a la Conservación en Áreas de Dominio Público, en virtud del cual, serán beneficiarias del incentivo las comunidades con relación de arraigo territorial y cultural en dichas áreas y el valor del incentivo corresponderá con el costo de las acciones de preservación y/o restauración.
Dado que la Ley 2320 del 29 de agosto de 2023 contempla un plazo de seis (6) meses para la expedición de la respectiva reglamentación, se contempla que su expedición será posterior a la posesión de los alcaldes y gobernadores para

el período 2024-2027, por lo cual, los contenidos de las orientaciones que brinde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se limitarán a lo establecido por la Ley. (…)"

- En relación con las actuaciones en modelos de conservación bajo el enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, el MADS, se pronunció así:

"A la fecha, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra en proceso de reglamentación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 2320 de 2023, atendiendo a lo establecido en el procedimiento PMINA-09 del Sistema Integrado de Gestión, ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS, con los siguientes avances:
1. En noviembre de 2023 se envió memorando a la Oficina Asesora Jurídica para la inclusión en la agenda regulatoria del proyecto de decreto reglamentario de la Ley 2320 de 2023, atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único de Presidencia de la República (se adjunta memorando).
2. En diciembre de 2023 se realizó un análisis jurídico del impacto de la Ley 2320 de 2023 sobre el Decreto 1007 de 2018, a través de una consultoría con el Fondo Acción, con el fin de identificar qué artículos quedaban derogados o subrogados por la Ley (se adjunta análisis).
3. En diciembre de 2023, se prepararon los estudios previos para las contrataciones del personal requerido para la elaboración de los estudios técnicos que se necesitan en el marco de los procedimientos de instrumentación ambiental PM-INA-01 y elaboración de instrumentos normativos PM-INA-09 del Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, acorde con lo dispuesto por el Decreto 1081 de 2015 (se adjuntan estudios previos).
4. A la fecha, se viene realizando la contratación del personal mencionado anteriormente (información disponible a través de SECOP II).
(…)
El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en articulación con diferentes entidades, ha promovido acciones que conllevan a construir insumos que permitan aportar a procesos de restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, entre los cuales se encuentra:

-El Plan Nacional de restauración. Restauración, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. La Estrategia Nacional de restauración 2023-2024.
-El mapa de áreas susceptibles de restauración elaborado con base en diferentes criterios. Los Modelos de áreas priorizadas por restauración generadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y diferentes ejercicios como el planteado por el instituto Alexander von Humboldt,
-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.

-El plan nacional de restauración-guías de restauración anexo 8 del PNR Con el IIAP se desarrolló el protocolo de minería, y los demás institutos de investigación y las universidades, así como Autoridades ambientales han desarrollado algunas publicaciones
-El Piloto de Restauración de Ecosistemas de Manglar en La Guajira Casos de estudio: Distrito de Manejo Integrado Musichi y Santuario de Fauna y Flora los Flamencos" publicado por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis en el 2015.
- "Lineamientos de manejo ecosistémico post aprovechamiento minero en ambientes naturales del Chocó, Colombia" publicado por el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacifico – IIAP en el 2018 como una experiencia piloto en la región.
- "Piloto de restauración activa de manglar en el sector noroccidental de la Ciénaga Grande de Santa Marta" ejecutado en el 2019 por Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis y Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG).
-Libro de sucesión ecológica y restauración en paisajes fragmentados de la Amazonia colombiana como resultado del proyecto de investigación "Restauración de Áreas Disturbadas por Implementación de Sistemas Productivos Agropecuarios en zonas de Alta Intervención en el Caquetá" publicado por el Instituto Amazónico de Investigaciones científicas SINCHI en el 2020 y 2021.

Así mismo a través de los congresos de restauración, se han venido compilando información relacionada con experiencias asociadas a los diferentes procesos bajo diferentes enfoques de restauración."

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, con respecto al diseño e implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a las entidades territoriales y autoridades ambientales, el MADS respondió lo siguiente:

  "Los días 7, 8 y 9 de febrero de 2024, se brindaron capacitaciones a las autoridades ambientales, en el marco de las MESAS DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DIRIGIDAS A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA FORMULACIÓN DE SUS PLANES DE ACCIÓN CUATRIENAL PERÍODO 2024 – 2027, en las cuales se explicaron los componentes jurídicos y técnicos del Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales, así como las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (se anexan listados de asistencia, agenda y presentación en PowerPoint)."

- Por último, con respecto a la coordinación entre el MADS y el DNP para diseñar e implementar un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos en el Sistema de

Información del Formulario Único Territorial SISFUT, el MADS manifestó lo siguiente:

> *"Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, así como lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 2320 de 2023, sea preciso señalar que el Sistema de Información del Formulario Único Territorial SISFUT es una herramienta a cargo del Departamento Nacional de Planeación. En este sentido, en el marco del proceso de reglamentación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 2320 de 2023, se realizará la articulación con dicha entidad, con el fin de avanzar en lo dispuesto por el Legislador."*

Asimismo, el MADS adjunto oficio anexo del traslado por competencia al Departamento Nacional de Planeación mediante oficio con radicado No 16002024E2003589.

Por las consideraciones antes expuestas, se concluye que el articulo 111 de la Ley 99 de 1993 ha sufrido diversas modificaciones excluyendo en ocasiones las obligaciones impuestas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin embargo, hasta la Ley 2320 de 2023, el MADS vuelve a adquirir las obligaciones impuestas. Finalmente, la Entidad demuestra avances en la gestión e implementación de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2320 de 2023, en lo que corresponde a sus funciones y obligaciones.

11.8. SIPAR 2024-294703-82111-SE Incendios Forestales.

La Contraloría General de la República, recibió solicitud ciudadana, dirigida a su vez al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS y a la Procuraduría General de la Nación, radicada con No. 2024ER0013148 y codificada con código SIPAR 2024-294703-82111-SE, trasladada para su atención a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, por medio de la cual, se destaca:

> *"(…) SOLICITUD*
>
> 1. *Solicito a la Contraloría General de la Nación llevar a cabo auditorías para investigar posibles hallazgos, es decir, presuntas deficiencias o irregularidades en el manejo de los incendios forestales para el Ministerio de Ambiente, la Secretaría de Ambiente y la CAR, IDIGER, UNGRD considerando la falta de avances en los programas de restauración de los Cerros Orientales.*
> 2. *Dada la alta incidencia de incendios provocados, es esencial cuestionar por qué no se tomaron medidas preventivas, como el monitoreo, el uso de tecnologías para detectar puntos de calor y la movilización oportuna de recursos, incluyendo aeronaves diseñadas para combatir incendios*

forestales que, lamentablemente, no se han utilizado debido a problemas de mantenimiento.

3. *Solicito un informe detallado sobre las fallas o retrasos específicos en todos los procesos relacionados con la gestión de riesgos en el tema de incendios forestales. Necesito comprender puntualmente las deficiencias en la coordinación entre entidades, la falta de vigilancia y control, así como cualquier demora en la respuesta ante situaciones de emergencia, como el caso reciente en Quebrada la Vieja. Esto es crucial para identificar áreas de mejora y fortalecer la capacidad de respuesta ante futuros eventos similares.*

Incluir información sobre:

- *Las medidas preventivas que se llevaron a cabo*
- *El fortalecimiento de la vigilancia mediante tecnologías de detección de puntos de calor, la implementación de protocolos de monitoreo más efectivos y la mejora en el mantenimiento de aeronaves destinadas a combatir incendios forestales.*
- *La cooperación entre entidades a nivel nacional y local para una gestión de riesgos más eficaz.*
- *Matrices que permitan toma de decisiones (es decir, tengan sistemas de alertas tempranas que permitan enviar equipos a tiempo e incluso anticiparse a pedir ayuda internacional).*
- *La cooperación internacional solicitada*

4. *Por último, sugiero la revisión y actualización de políticas y normativas relacionadas con la prevención y respuesta a incendios forestales*

Solicito se realicen al respecto las investigaciones y sanciones correspondientes a funcionarios de establecerse omisiones, fallas en procesos (…)"

Al respecto, es importante mencionar que, la competencia de la Contraloría General de la República se enmarca en ejercer la vigilancia y el control fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, de conformidad con los establecido en el artículo 267, de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019.

Así mismo, establece que el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y de, forma excepcional y no vinculante, podrá ser preventivo y concomitante, este ente de control no tiene funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización y el cumplimiento de su misión constitucional, es decir, no tiene aptitud legal para inferir en las decisiones que son propias de los entes nacionales de control ambiental.

Lo anterior significa, que de ninguna forma le está permitido a la CGR intervenir en la gestión administrativa de ninguna entidad, ni erigirse de gestor de cobro o de pagos, ni abogarse competencias que no le corresponden porque tales acciones se considerarían como coadministración, lo cual, está prohibido en nuestro ordenamiento jurídico.

Por su parte, el artículo 11 de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva de la Contraloría General de la República REG-EJE 0128 de 2024[43] indica cuales son los sujetos de control de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

Así las cosas, y, en el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, asignó como insumo, la solicitud en mención a la Auditoría Financiera realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS.

Por consiguiente, se le solicitó información de los hechos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), mediante oficio con radicado 2024EE0048204, a lo cual, el MADS dio respuesta mediante oficio con radicado 32002024E2009487.

De acuerdo con lo expresado en la solicitud sobre las faltas de avances en los programas de restauración de los Cerros Orientales, el MADS respondió lo siguiente:

> *"(…) el papel de este Ministerio es definir la Política Nacional Ambiental, que se enfoca en la gestión y conservación de la diversidad biológica, incluyendo la fauna y flora silvestres. Por otro lado, las Autoridades Ambientales en sus respectivas jurisdicciones están encargadas de administrar los recursos naturales de acuerdo con las normas superiores y las directrices establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según lo estipulado en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Para el caso particular de los Cerros Orientales, la autoridad con competencia en restauración es la Secretaria Distrital de Ambiente de la ciudad de Bogotá.*
>
> *Por otra parte, desde la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se ha venido trabajando en la construcción de la Estrategia Nacional de Restauración - ENR, cuyo objetivo está enmarcado en "orientar la implementación de procesos de restauración de paisajes restableciendo la funcionalidad de los ecosistemas, así como la provisión de bienes y servicios ecosistémicos, incidiendo en la resiliencia de los territorios frente a la crisis climática, para lo cual las alianzas entre diferentes actores*

[43] "Por la cual se actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se asigna competencia a las Contralorías Delegadas Sectoriales para ejercer la vigilancia y el control fiscal"

públicos y privados se vuelven de gran importancia para aportar a la protección y uso sostenible de los recursos naturales"
(…)
Posterior al incendio forestal entra en validación el área afectada por parte de la autoridad ambiental, quien registra la afectación haciendo uso de diferentes metodologías, puede ser el caso de la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades Ambientales Pos Desastres Continental – EDANA C, la cual deberá ser implementada por las Autoridades Ambientales en su papel complementario y subsidiario, respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, como un insumo que busca apoyar las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio, sin eximir a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres (ley 1523 del 2012).

De acuerdo los resultados generados por el EDANA C y teniendo en cuenta que las pérdidas se relacionan con las afectaciones sobre los ecosistemas y los servicios de regulación prestados por estos, se establecen las necesidades de restauración ambiental a través de los enfoques de restauración, y cuyos lineamientos base se encuentran en el Plan Nacional de Restauración, restauración, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas y los cuales son ejecutados bajo el liderazgo de la autoridad ambiental del área de jurisdicción.

Para poder identificar las áreas a intervenir, la Estrategia Nacional de RestauraciónENR usa el modelo de integridad del paisaje propuesto por el Instituto Humboldt, el cual realiza un análisis a través de diferentes criterios como la diversidad de ecosistemas, integridad de coberturas y la oferta de servicios ecosistémicos, que permite identificar las áreas que presentan mayor necesidad de implementar acciones de restauración bajo sus diferentes enfoques. (…)"

Asimismo, el MADS menciona las medidas preventivas que se llevan a cabo con el fin de evitar la ocurrencia de incendios forestales, así:

"(…) desde el año 2021 se instauró la Mesa de Monitoreo de Puntos de Calor, la cual se encuentra conformada por Parques Nacionales Naturales, SINCHI, IDEAM y MINAMBIENTE. En esta instancia se realiza la priorización de áreas de importancia ambiental según el número de puntos de calor y se revisan las condiciones hidrometeorológicas.

Teniendo en cuenta estas variables se emite un reporte con la información de puntos de calor priorizados, con el objetivo de que las entidades territoriales adelanten las acciones correspondientes, tendientes a la verificación de la presencia o no de incendios forestales y, en caso de que existan, se adopten las medidas necesarias para su control y liquidación.

Esta información es enviada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD a los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de

Desastres, quienes reportan a la Central de Información la presencia o no de incendios forestales. La información también es enviada a los enlaces de gestión del riesgo de las autoridades ambientales y a la DNBC.

La información que concierne a puntos de calor a nivel nacional puede ser consultada diariamente en los siguientes enlaces:

I. Los puntos de calor a nivel nacional (IDEAM): http://puntosdecalor.ideam.gov.co/

II. Tablero de control puntos de calor (IDEAM): https://experience.arcgis.com/experience/013c4fdbd4124cdb96126c50e6daa 4bc/page/24-horas/

III. Puntos de calor sobre la Amazonía Colombiana (SINCHI): https://experience.arcgis.com/experience/ceb7f423780c410389ca35fc0990e7 e4

(…)"

Con respecto a los equipos de reacción inmediata, tecnologías, mantenimiento de los equipos y el estado en el que se encuentran, el MADS argumentó lo siguiente:

> *"(…)* se precisa que este Ministerio define los lineamientos de política y normativos orientados a la protección y conservación de los recursos naturales a nivel nacional y una serie de políticas y lineamientos del país, por tal motivo no es una entidad con carácter operativo y no cuenta con equipos de reacción inmediata."

En cuanto a la coordinación con las distintas entidades al momento de ocurrir situaciones de emergencia como lo son los incendios forestales, el MADS, menciona lo siguiente:

> *"Esta entidad no es de carácter operativo, es decir no tiene a su cargo la atención de los incendios forestales. (…) corresponde a los bomberos de cada municipio atender los incendios que se presenten en sus territorios. Asimismo, es importante indicar que en el artículo 3 de la mencionada Ley, se establece que es obligación de los distritos y municipios, la prestación del servicio público esencial bomberil, por intermedio de la creación de un cuerpo oficial de bomberos que haga parte de la planta de la alcaldía, o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios.*
>
> *Para el año 2023 en el marco de la Comisión Técnica Nacional Asesora para Incendios Forestales se llevó a cabo la formulación del Protocolo Nacional de Respuesta ante Incendios forestales, el cual tiene por objeto: Establecer el procedimiento para la atención de incendios forestales en el territorio nacional que permita coordinar la respuesta interinstitucional, activación y movilización de recursos terrestres, marítimos, fluviales y aéreos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.(…)"*

Por otra parte, en lo relacionado con cooperación internacional, el MADS afirma:

> *"(…) resulta imprescindible mencionar la Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", establece la estructura organización, dirección y coordinación del SNGRD. La coordinación de dicho sistema a nivel nacional es realizada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo –UNGRD.*
>
> *Para los casos de requerir el apoyo internacional dicha entidad es la encargada de liderar y adelantar los trámites correspondientes con cancillería, es la UNGRD quien a su vez, de acuerdo con los requerimientos y necesidades para la atención, deberá solicitar a través de Cancillería el apoyo que se considere pertinente, para lo cual se tiene establecido una guía de pasos para el llamamiento internacional-Colombia, en la cual establece, entre otros:*
> *1) La UNGRD, deberá solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores la realización del Llamamiento Internacional. Para tal efecto, se debe diligenciar el "Formato FR-1602-CI-01 - Llamamiento Internacional UNGRD", y anexar la Declaratoria de Situación de Desastres. El Ministerio de Relaciones Exteriores emitirá nota diplomática a la comunidad Internacional.*
> *2) La Cancillería del país donante, a través de su Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Defensa o Protección Civil, verificará si el país cuenta con los recursos para cubrir las necesidades requeridas. Posteriormente remitirá a Colombia un comunicado oficial con todos los detalles sobre la ayuda que puede enviar: cantidad, calidad, condiciones, tiempo estimado de llegada al país, medios de envío, etc. (Sólo cuando el país afectado haya aceptado el envío este podrá ser despachado).*
> *3) La cancillería colombiana transmitirá esta información a la UNGRD, quién aceptará o no la ayuda que sea ofrecida por el país u organismo donante, según las necesidades determinadas.*
> *4) Colombia actualizará la información sobre el estado de emergencia y las necesidades adicionales de asistencia humanitaria. Para realizar el seguimiento y legalización de estas donaciones, o en caso de requerirse acciones especiales durante el proceso de Llamamiento Internacional; tales como, acuerdos entre países, deberá remitirse a los formatos establecidos (…)*
>
> *Con respecto a solicitudes de apoyo a Cooperación Internacional para realizar programas de restauración no se han realizado dichas solicitudes de apoyos específicos para restauración post incendios forestales, desde el grupo de Gestión del Riesgo de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo; aunque se considera desde el Min Ambiente poder identificar posibles aliados para desarrollar este tipo de iniciativas(…)"*

Por último, en cuanto a las políticas y normatividad relacionada a la prevención y respuesta a incendios forestales, el MADS expone:

“ El entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió en el año 2002 el Plan Nacional de Prevención, control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas del 2002, el cual establece los lineamientos de orden nacional para la prevención, control y restauración de las áreas afectadas por los incendios forestales, mitigando su impacto y fortaleciendo la organización nacional, regional y local con programas a corto (3 años), mediano (10 años) y largo plazo (25 años). Cabe mencionar, que desde nuestra entidad se proyecta actualizar el citado plan, de acuerdo con las dinámicas territoriales y migrar hacia el enfoque del Manejo Integral del Fuego.

El entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió en el año 2005 la Resolución 532, la cual establece requisitos, términos, condiciones y obligaciones para realizar quemas abiertas controladas en áreas rurales en actividades agrícolas y mineras. Por medio de la utilización de técnicas, protocolos, permisos, registros meteorológicos, áreas de restricción y franjas de Protección.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2011, formulo la Estrategia de Corresponsabilidad Social en la Lucha contra los Incendios Forestales, la cual pretendía activar la participación de actores sectoriales e institucionales y comunidad en general, para generar la cultura de la prevención, sensibilizando, capacitando, divulgando, sobre las causas y consecuencias de los incendios forestales, así como comprometiendo acciones que eviten la presencia de los incendios forestales, con el fin de proteger los recursos naturales, en especial la biodiversidad como lo indican las políticas de Estado. Ahora bien, en el marco de la meta de incendios forestales de la Contribución Nacionalmente Determinada se estipulo la actualización de este documento de política, que ahora se denomina la Estrategia Nacional de Corresponsabilidad para la Prevención de Incendios Forestales. La versión final de este documento fue presentado y validado por la Comisión Técnica Nacional Asesora para Incendios Forestales, el 31 de agosto de 2023, a la fecha se está elaborando una versión corta del mismo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la UNGRD expidieron las Circulares No. 062 y 063 del 11 de diciembre de 2023, en las cuales se exhortó a los diferentes sectores, así como a: gobernadores, alcaldes y demás entidades adscritas y vinculadas al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) para el monitoreo y seguimiento del Plan Nacional de Gestión ante el Fenómeno El Niño para el periodo 2023 – 2024, y se emitieron directrices para la preparación y alistamiento en el marco de la implementación de este Plan para responder a los efectos de este fenómeno durante el periodo estimado 2023-2024.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Circular con radicado No. 10002024E4000010 de 29 de enero de 2024, relacionada con las acciones para mitigar los efectos del fenómeno climático El Niño y el manejo de sus efectos adversos en animales silvestres, gestión del riesgo y contaminación del aire.(…)”

Teniendo en cuenta la información aportada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, la CGR observo, que el MADS se encuentra implementando acciones tendientes a imponer lineamientos de política y normas, orientados a la protección y conservación de los recursos naturales a nivel nacional, actividades enmarcadas dentro de su competencia. Lo que precisa, que el MADS, define los lineamientos de política y normativos orientados a la protección y conservación de los recursos naturales a nivel nacional y una serie de políticas y lineamientos del país, por tal motivo no es una entidad con carácter operativo y no cuenta con equipos de reacción inmediata.

Por último, de manera posterior y selectiva se seleccionó el proceso N° RE-2116-2023, el cual tiene como objeto y/o compromiso: "*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para fortalecer las capacidades del gobierno colombiano para la gestión de información, monitoreo y comunicación frente a los impactos del fenómeno ENOS, las orientaciones para la adaptación de sus efectos, y la articulación comunitaria en gestión del riesgo por incendios recurrentes en zonas rurales del país.*"; Este proceso se encuentra en estado de ejecución, y tiene un valor de $20.985.878.465 MCTE; a la fecha tiene dos informes de entrega publicados a la fecha y contienen resultados en materia al Fenómeno ENOS y Brigadas Forestales. Este proceso podrá ser consultado a través de la Plataforma del Sistema electrónico para la Contratación pública – SECOP II o en el link que se cita a continuación:
https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.5061287&isFromPublicArea=True&isModal=False

11.9. Sentencia T – 375 del 25 de septiembre de 2023_Traslado copia Derecho de petición de las Autoridades del Pueblo Yukpa de la Serranía del Perijá, Departamento del Cesar, dirigido al MADS. SIGEDOC 2024ER0025343

Trasladado para su atención a la Auditoría Financiera que se efectúa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, vigencia 2023, por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría para el Medio Ambiente, en relación al derecho de petición de las Autoridades del Pueblo Yukpa radicado ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Mediante oficio AG8-26 y radicado CGR 2024EE0066398 de 11 de abril de 2024, solicitó información al MADS, así:

> *"…Allegar, respuesta dada por el MADS al derecho de petición realizado por las Autoridades Yukpa Colombia Serranía del Perijá (se adjunta petición), así como todos los anexos correspondientes y la constancia de envío…"*

Ahora bien, en respuesta a dicha solicitud, el MADS envió mediante correo electrónico el día 19 de abril de 2024, oficio bajo radicado MADS No. 41002024E2013078 del 19 de abril de 2024.

En primer lugar, es importante resaltar que, en Sentencia de la Corte Constitucional, T 375/2023 de fecha 25 de septiembre de 2023, Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera, no se evidencian obligaciones atribuidas propiamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las Autoridades del Pueblo Yukpa mediante derecho de petición 09 de febrero de 2024, solicito a la Doctora Adriana Rivera Brusatin, obrando en calidad de Directora de Bosques, Biodiversidad, y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en los siguientes términos:

> *"… **PRIMERO:** Solicitamos a la doctora ADRIANA RIVERA BRUSATIN, nos informe por escrito si desde que está en su cargo como directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se han realizado sustracciones de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones y Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena establecidas por la Ley 2da de 1959.*
> ***SEGUNDO:** Solicitamos a la doctora ADRIANA RIVERA BRUSATIN, nos informe por escrito si desde que está en su cargo como directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha recibido de parte del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS solicitudes de sustracción de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones y Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena establecidas por la Ley 2da de 1959, de ser el caso, solicitamos nos corra traslado donde se evidencie la(s) solicitud(s), oficio(s), correo(s), numero(s) radicado(s), nombre(s) y cargo(s) del funcionario(s) solicitante(s), fecha(s) y hora de radicación.*
> ***TERCERO:** Solicitamos a la doctora ADRIANA RIVERA BRUSATIN, directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, nos informe por escrito si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargado de salvaguardar y proteger las zonas de Zona de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2da de 1959, participaron y/o emitieron conceptos para la expedición del Acuerdo 315 del seis (6) diciembre de 2023 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).*
> ***CUARTO:** Solicitamos a la doctora ADRIANA RIVERA BRUSATIN, directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se abstenga de sustraer de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones y de la Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena establecidas por la Ley 2da de 1959, en Territorio Ancestral Yukpa, comprendido entre los siguientes límites:*
> ***NORTE**: Limita con el Departamento de La Guajira en la latitud 10°24'44.49"N y longitud 73° 3'19.89"O.*

ESTE: *Limita con la República Bolivariana de Venezuela en la latitud 9°50'13.30"N y longitud 72°56'54.57"O.*
OESTE: *Limita con la ribera del río Cesar en la latitud 9°57'21.27"N y longitud 73°33'53.80"O.*
SUR*: Limita con el municipio de Curumaní en la latitud 9°4'3.98"N y longitud 73°38'13.82"O y con el municipio de Chimichagua en la latitud 9°2'29.83"N y longitud 73°25'19.71"O…"*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible envió copia del oficio de respuesta remitida a la peticionaria con radicado No. 21022024E2004714 del 07 de marzo de 2024, en la cual se indica:

"(…) ***PRIMERO****: Solicitamos a la doctora ADRIANA RIVERA BRUSATIN, nos informe por escrito si desde que está en su cargo como directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se han realizado sustracciones de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones y Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena establecidas por la Ley 2da de 1959."*

Respuesta: *Desde diciembre de 2022 a la fecha no se han viabilizado sustracciones en áreas de las reservas forestales Serranía de los Motilones y Río Magdalena, establecidas mediante Ley 2ª de 1959.*

*"****SEGUNDO:*** *Solicitamos a la doctora ADRIANA RIVERA BRUSATIN, nos informe por escrito si desde que está en su cargo como directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha recibido de parte del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS solicitudes de sustracción de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones y Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena establecidas por la Ley 2da de 1959, de ser el caso, solicitamos nos corra traslado donde se evidencie la(s) solicitud(s), oficio(s), correo(s), numero(s) radicado(s), nombre(s) y cargo(s) del funcionario(s) solicitante(s), fecha(s) y hora de radicación."*

Respuesta: *A continuación, se relaciona la información de la solicitud de sustracción remitida por la Agencia Nacional de Tierras en el año 2023:*

Radicado: 2023E1059452 del 18 de diciembre de 2023 Municipio: El Tarra Departamento: Norte de Santander Reserva Forestal: Serranía de Los Motilones establecida mediante Ley 2ª de 1959 Asunto: Solicitud de sustracción con fines de adjudicación a entidades de derecho público para construcción, adecuación o fortalecimiento de instalaciones públicas rurales destinadas a brindar servicios de educación básica, puestos de salud y acueductos Etapa: En revisión jurídica y técnica preliminar

*"**TERCERO:** Solicitamos a la doctora ADRIANA RIVERA BRUSATIN, directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, nos informe por escrito si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargado de salvaguardar y proteger las zonas de Zona de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2da de 1959, participaron y/o emitieron conceptos para la expedición del Acuerdo 315 del seis (6) diciembre de 2023 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)."*

***Respuesta**: El Acuerdo 315 del 6 de diciembre de 2023 "Por el cual se reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959", fue suscrito por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-.*

Al respecto, se informa que, este Ministerio como miembro del Consejo Directivo de la ANT, conoció el proyecto de modificación del Acuerdo 118 de 2020, durante el desarrollo de una de las sesiones ordinarias de dicho Consejo.

En consecuencia, el delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible remitió a la secretaría técnica del Consejo Directivo, los comentarios sobre el proyecto de Acuerdo, emitidos desde las diferentes Direcciones de este Ministerio (Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental (SINA), la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y la Oficina Asesora Jurídica), para su revisión e inclusión en el texto definitivo, previo a su aprobación, en la sesión extraordinaria No. 87 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.

*"**CUARTO**: Solicitamos a la doctora ADRIANA RIVERA BRUSATIN, directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se abstenga de sustraer de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones y de la Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena establecidas por la Ley 2da de 1959, en Territorio Ancestral Yukpa, comprendido entre los siguientes límites: (…)"*

***Respuesta:** Al respecto, nos permitimos informar que, a efectos de garantizar los derechos a la consulta previa y al territorio de la comunidad Yukpa y teniendo en cuenta lo considerado en el Fallo 20001-23-33-000-2019-00275- 01 del 03 de marzo de 2020 del Consejo de Estado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 978 del 17 de septiembre de 2021 "Por medio de la cual se adopta una medida preventiva, amparada en el deber de precaución a cargo del Estado, para la protección de los derechos a la consulta previa y el territorio de la comunidad Yukpa", que resolvió:*

"ARTÍCULO 1.- Adoptar una MEDIDA PREVENTIVA, en favor de la comunidad Yukpa, consistente en suspender los trámites de sustracción de áreas de Reserva Forestal, establecidas por la Ley 2ª de 1959, iniciados por solicitud de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT-, con NIT. 900.948.953-8, y UNIDAD

ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -URT-, con NIT. 900.498.879-9 (....)

ARTÍCULO 2.- Adoptar una MEDIDA PREVENTIVA, en favor de la comunidad Yukpa, en el sentido de suspender el trámite de: i) las solicitudes hayan sido presentadas y no cuenten con un acto de iniciación y ii) las solicitudes que sean allegadas a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, en zonas comprendidas dentro de la expectativa de territorio ancestral, hasta tanto la Agencia Nacional de Tierras -ANT- culmine el proceso de ampliación, saneamiento y delimitación ordenado por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-713 de 2017"

Así las cosas, desde el mes de diciembre de 2021 y hasta tanto la Agencia Nacional de Tierras -ANT- culmine el proceso de ampliación, saneamiento y delimitación ordenado por la Corte Constitucional mediante su sentencia T-713 de 2017, continuarán suspendidos todos los trámites de sustracción que se traslapen con la expectativa de territorio ancestral Yukpa.

Asimismo, el Ministerio remitió a este ente de control, copia de otra petición realizada por las Autoridades Yupka el 14 de marzo de 2024, a los que el MADS respondió mediante oficio con radicado 21002024E2011668 del 10 de abril de 2024, lo siguiente:

"…*En atención a su requerimiento, a través del cual solicitan a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la remisión del documento enviado a la Secretaría Técnica del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, en el que se realizaron los comentarios al proyecto que dio luz al Acuerdo 315 de 2023 "Por el cual se reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959", nos permitimos informar lo siguiente:*
Este proyecto fue discutido en las sesiones 86 y 87 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, previa discusión en las mesas técnicas citadas para este propósito, donde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participó en los siguientes espacios:
• Mesa Técnica de la Sesión 86 del Consejo Directivo: 28 y 29 de noviembre de 2023
• Sesión 86 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras: 30 de noviembre de 2023
• Mesa técnica de la Sesión 87 del Consejo Directivo: 04 de diciembre de 2023
• Sesión 87 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras: 06 de diciembre de 2023

Previa participación de estas sesiones, los equipos técnicos de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y la Oficina Asesora Jurídica prepararon sus observaciones a las diferentes versiones del texto propuesto, las

cuales fueron llevadas a la discusión, pero no fueron radicadas formalmente ante la Secretaría Técnica del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.
En particular, en las sesiones 86 y 87 del Consejo Directivo participó el delegado del
Ministerio de Ambiente, el Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental, el cual llevó a la discusión las observaciones presentadas por los equipos técnicos del esta cartera Ministerial…".

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el MADS ha respondido en términos a las solicitudes realizadas por las Autoridades del Pueblo Yupká, además de demostrar la gestión realizada de acuerdo con sus funciones.

Finalmente, se resalta que este ente de control no tiene funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización y el cumplimiento de su misión constitucional, es decir, no tiene aptitud legal para inferir en las decisiones que son propias de los entes nacionales de control ambiental.

Lo anterior significa que, de ninguna forma le está permitido a la CGR intervenir en la gestión administrativa de ninguna entidad, ni erigirse de gestor de cobro o de pagos, ni abogarse competencias que no le corresponden porque tales acciones se considerarían como coadministración, lo cual, está prohibido en nuestro ordenamiento jurídico.

11.10. SIPAR 2024-300880-82111-SE Orden de Compra 110378

La Contraloría General de la República, recibió solicitud ciudadana, dirigida a su vez al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS y a la Procuraduría General de la Nación, radicada y codificada con código SIPAR 2024-300880-82111-SE, trasladada para su atención a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, por medio de la cual, se destaca:

"(…) Ref.: NOTIFICACION DE INCUMPLIMIENTO DE PAGO ORDEN DE COMPRA N° 110378 Nos dirigimos a ustedes para poner en conocimiento el incumplimiento en el pago por parte de la entidad pública MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, quien de manera reiterada ha hecho caso omiso en ponerse al día con las obligaciones de pago correspondientes a las facturas relacionadas a continuación:

Tipo/Número	Valor Total	Fecha de facturación	Fecha Vcmto	Fecha de radicación de factura
SACO301999	$ 256,936.47	12-dic-23	11-ene-24	12-dic-23
SACO302076	$ 8,985,874.33	23-ene-24	22-feb-24	23-ene-24
SACO302107	$ 18,230,898.42	24-feb-24	25-mar-24	24-feb-24
SACO302110	$ 31,797,044.39	28-feb-24	29-mar-24	28-feb-24
SACO302116	$ 9,276,936.92	2-mar-24	1-abr-24	2-mar-24
	TOTAL			**$ 68,547,690.53**

Cuyo objeto es SUMINISTRAR LOS ELEMENTOS DE FERRETERÍA, PINTURA Y OTROS REQUERIDOS., teniendo en cuenta que a la fecha no se evidencia el pago correspondiente a las facturas mencionadas anteriormente, por un valor total de $ 68,547,690.53, recordamos que no realizar los pagos de manera oportuna genera un incumplimiento del contrato de acuerdo marco celebrado No. CCE-255-AMP-2021, en su cláusula 10 Facturación y Pago la cual establece que: En caso de mora de la Entidad Compradora superior a TREINTA (30) DÍAS CALENDARIO, INVESAKK en calidad de Proveedor iniciara el cobro de los intereses moratorios a la tasa máxima permitida por la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA ordinal 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 a partir de la fecha de radicación de facturas ante su entidad.
Siendo ustedes la autoridad encargada de vigilar las obligaciones correspondientes al ministerio solicito de manera respetuosa su pronta intervención en el presente caso. (...)" (Sic)

De este modo, y, en el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, asignó como insumo, la solicitud en mención a la Auditoría Financiera realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS.

En concordancia, el equipo auditor realizó un primer requerimiento al MADS, en el que se solicita toda información relacionada con la Orden de Compra No. 110378; teniendo como parte de la respuesta, lo siguiente:

"En relación a la ejecución de la orden de compra 110378 de 2023 correspondiente al proveedor INVESAKK S.A.S., se han realizado 4 de 6 pagos de acuerdo a las entregas de los materiales de ferretería conforme con las solicitudes de pedido generadas por el Ministerio, tal y como se evidencia en la siguiente tabla:

PAGO	Nº FACTURA	VALOR	NOTA CREDITO	VALOR	TOTAL FACTURA	ESTADO
1	301903	$ 30.601.525,18	N/A	N/A	$ 30.601.525,18	PAGADO
2	301940	$ 11.727.615,54	N/A	N/A	$ 11.727.615,54	PAGADO
3	301990	$ 2.812.974,66	DVLI-1654	0,06	$ 2.812.974,60	PAGADO
4	301998	$ 1.408.169,84	DVLI-1959	0,24	$ 1.408.169,60	PAGADO
	302009	$ 4.543.380,73	DVLI-1667	0,13	$ 4.543.380,60	PAGADO
5	302107	$ 18.622.119,13	SACO- 302115	0,35	$ 18.622.119,48	PENDIENTE APROBACION DEL PAC
	301999	$ 256.936,47	N/A	N/A	$ 256.936,47	PENDIENTE APROBACION DEL PAC
	302110	$ 32.479.384,44	DVLI - 1744	-0,42	$ 32.479.384,02	PENDIENTE APROBACION DEL PAC
	302076	$ 9.178.704,25	N/A	N/A	$ 9.178.704,25	PENDIENTE APROBACION DEL PAC
6	302116	$ 9.476.012,82	DVLI-1745	0,52	$ 9.476.013,34	PENDIENTE CARGUE FACTURAS TVEC Y APROBACIÓN DEL PAC
				TOTAL	**$ 121.106.823,08**	

Como se aprecia en la tabla, al verificar que el contratista cumpliera con los precios de la orden de compra; se evidenciaron diferencias y por ello, se procedió a solicitarle las correcciones mediante notas débito o crédito.
Conforme a lo estipulado en el estudio previo y Acuerdo Marco de Precios, se solicitó el cumplimiento de la obligación del cargue de las facturas y notas en la tienda virtual del estado colombiano (TVEC) para dar trámite a las facturas ante la Subdirección Administrativa y Financiera.
A la fecha no ha dado cumplimiento a la publicación de las facturas y notas, pese a nuestras solicitudes. Se adjuntan e-mails.
En mérito de lo anterior la supervisión ha realizado el trámite de las facturas y exige el cumplimiento de lo estipulado en el Estudio Previo y Acuerdo Marco de Precios, a saber:

> *"El Proveedor debe facturar los Materiales de Construcción y Ferretería de acuerdo con las condiciones de entrega establecidas en la Orden de compra, previo cumplimiento de las estipulaciones señaladas en los Documentos del Proceso y constancia de recibo por parte de la Entidad Compradora; factura que deberá ser radicada en la dirección indicada para tal efecto por la Entidad Compradora y publicada como copia en la Tienda Virtual del Estado Colombiano."*
> *"II. De conformidad con la Ley 1231 de 2008, las partes (Entidad Compradora y Proveedor) acuerdan que el Proveedor indicará en sus facturas que la Entidad Compradora deberá pagar las sumas pactadas dentro de los TREINTA (30) DÍAS CALENDARIO siguientes a la aceptación de la factura la cual debe estar debidamente elaborada, documentada (se refiere a todos los soportes exigidos por la Entidad Compradora para el trámite)."*
> *"Nota: Este trámite será realizado entre la Entidad Compradora y el Proveedor, por tratarse directamente de un tema presupuestal sujeto a programación en el PAC, por tal motivo, Colombia Compra Eficiente no será parte en este aspecto." "El Proveedor debe publicar copia de la factura en la Tienda Virtual del Estado Colombiano máximo dentro de los OCHO (8) DÍAS HÁBILES siguientes a la fecha de presentación de la factura."*

En vista de la situación, con el ánimo de ejecutar la reserva presupuestal y avanzar en el cierre de la orden de compra, la supervisión radicó por medio del gestor documental ARCA bajo radicado 41012024E5001236 del día 18 de marzo, la solicitud de pago No. 5 por valor de $60.537.144,22, PAC que a la fecha continua pendiente de aprobación por parte del Ministerio de Hacienda, no obstante, y tal como se le ha manifestado al contratista, el pago No. 6 quedará condicionado al cargue de las facturas en la TVEC para el ultimo pago. Se adjuntan e-mails."

Ahora bien, en revisión de la Tienda Virtual Colombia Compra Eficiente – TVEC, el equipo auditor encontró los siguientes comprobantes de pago:

Tabla 11. Comprobantes de pagos Orden de Compra 110378.

Comprobante No.	Fecha	Valor	Factura No.
329183923	29/09/2023	$ 30.601.525,18	301903
400422223	20/11/2023	$ 11.727.615,54	301940
4682824	18/01/2024	$ 2.812.974,60	301990
74143024	19/03/2024	$ 5.951.550,20	301998

			302009
111012024	19/04/2024	$ 60.537.144,22	302107 301999 302110 302076

Fuente: MADS, 2024. Elaboró: Equipo auditor.

Con relación a lo anterior, y en respuesta a un segundo requerimiento, el Ministerio señala el estado actual de los pagos así:

Tabla 12. Pagos factura Orden de Compra 110378.

FACTURA		NOTA CREDITO		TOTAL A PAGAR	ESTADO
NUMERO	VALOR	NUMERO	VALOR		
301903	$ 30.601.525,18	N/A	N/A	$ 30.601.525,18	PAGADO
301940	$ 11.727.615,54	N/A	N/A	$ 11.727.615,54	PAGADO
301990	$ 2.812.974,66	DVLI-1654	0,06	$ 2.812.974,60	PAGADO
301998	$ 1.408.169,84	DVLI-1959	0,24	$ 1.408.169,60	PAGADO
302009	$ 4.543.380,73	DVLI-1667	0,13	$ 4.543.380,60	PAGADO
302107	$ 18.622.119,13	SACO- 302115	0,35	$ 18.622.119,48	PAGADO
301999	$ 256.936,47	N/A	N/A	$ 256.936,47	PAGADO
302110	$ 32.479.384,44	DVLI - 1744	-0,42	$ 32.479.384,02	PAGADO
302076	$ 9.178.704,25	N/A	N/A	$ 9.178.704,25	PAGADO
302116	$ 9.476.012,82	SACO 302125	0,52	$ 9.476.013,34	PENDIENTE CARGUE FACTURAS TVEC
SALDO A LIBERAR EN LIQUIDACIÓN				$ 8.119.308,92	
TOTAL ORDEN DE COMPRA				$ 129.226.132,00	

Fuente: MADS, 2024.

Así las cosas, el MADS realizó pago de 4 de las 5 facturas reportadas como pendientes, faltando aún por pagar la factura No. 302116 por valor de $9.476.013,34; la cual, y, de acuerdo con lo indicado y soportado por el MADS, su pago está supeditado al ajuste del valor de la factura y a la publicación de la misma en la Tienda Virtual Colombia Compra Eficiente – TVEC, por parte de la empresa INVESAKK, tal cual, se establece en los estudios previos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el MADS presenta toda la evidencia que soporta la gestión realizada para hacer los respectivos pagos y así finalizar la orden de compra en mención, soportes basados en correos con diferentes solicitudes a INVESAKK, comprobantes de pago, entre otros documentos.

De esta manera, el equipo auditor considera haber dado trámite a la petición realizada, tendiendo en cuenta, las siguientes aclaraciones:

- La competencia de la Contraloría General de la República se enmarca en ejercer la vigilancia y el control fiscal de la administración y de los particulares

o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, de conformidad con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019. Asimismo, establece que el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y, de forma excepcional y no vinculante, podrá ser preventivo y concomitante.

- Finalmente, se resalta que este ente de control no tiene funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización y el cumplimiento de su misión constitucional, es decir, no tiene aptitud legal para inferir en las decisiones que son propias de los entes nacionales de control ambiental.

- Lo anterior significa que, de ninguna forma le está permitido a la CGR intervenir en la gestión administrativa de ninguna entidad, ni erigirse de gestor de cobro o de pagos, ni abogarse competencias que no le corresponden porque tales acciones se considerarían como coadministración, lo cual, está prohibido en nuestro ordenamiento jurídico.

12. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO EN LOS TEMAS RELACIONADOS CON LA AUDITORÍA FINANCIERA.

La evaluación del Plan de Mejoramiento presentado por el MADS con corte a 31 de diciembre de 2023, y reportado en el SIRECI, incluyó la verificación de acciones de mejora que corresponden a cincuenta (50) hallazgos de tipo presupuestal y financiero, correspondientes a las auditorías de las vigencias anteriores. A las cuales, se les efectuó el seguimiento correspondiente, obteniendo como resultado que las acciones de mejoramiento implementadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fueron efectivas en un 58% y aunque las acciones fueron validadas por la Oficina de Control interno del MADS, el proceso auditor determina que no son efectivas, debido a que persisten algunas debilidades que vuelven a ser evidenciadas en los hallazgos que se presentan en el presente proceso auditor.

13. RESUMEN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron once (11) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene incidencia fiscal, nueve (9) tienen presunta incidencia disciplinaria, los cuales serán trasladados para su trámite y jurisdicción a las instancias competentes.

14. PLAN DE MEJORAMIENTO

El MADS debe elaborar el Plan de Mejoramiento de los hallazgos consignados en este informe, para lo cual cuenta con quince (15) días hábiles contados a partir del recibo del mismo, el cual deberá cargarse en la plataforma SIRECI, en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria Orgánica de la CGR 0066 del 02 de abril de 2024.

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

Bogotá, D. C., 26 de junio de 2024

ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA
Contralora Delegada para el Medio Ambiente
Contraloría General de la República

Preparó: Equipo Auditor
Revisó: Gina Marcela Montaña Grosso
Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial No. 23 del 12 de junio de 2024

ANEXO 1 – RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron once (11) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene incidencia fiscal, nueve (9) tienen presunta incidencia disciplinaria, los cuales serán trasladados para su trámite y jurisdicción a las instancias competentes.

MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

Para la evaluación del macroproceso Gestión Financiera y Contable, se tomaron los procesos de: Gestión Contable y Recursos Físicos.

De los activos de la vigencia 2023, los cuales, ascienden a $417.616.387.689, se verificaron las cuentas de: Efectivo o Equivalente en Efectivo con saldo final por valor de $4.873.093.867, Cuentas por Cobrar por valor de $95.324.261.538, Propiedades, Planta y Equipo cuyo saldo al final del periodo fue de $24.375.261.538, al igual que Otros Activos Intangibles por valor de $2.602.247.484, las cuales representaron en conjunto el 30.45% del total de activos.

Respecto a los pasivos de la vigencia por $1.490.752.371.166, se verificaron las cuentas de: Beneficios a los empleados por valor de $ 280.219.069.426, la cuenta de Provisiones - Litigios y Demandas - Administrativas y Laborales por valor de $1.102.216.352.823, las cuales representaron el 92.73% del total de los pasivos.
Las cuentas referidas anteriormente fueron analizadas con la trazabilidad correspondiente a su contrapartida y naturaleza.

A continuación, se presentan los hallazgos producto de la evaluación del macroproceso Gestión Financiera y Contable.

HALLAZGO 1. [D] Cuenta 1384 “Otras Cuentas por Cobrar”

Diferencias entre el saldo de la cuenta 1384 y el reporte de incapacidades realizado por el grupo de talento humano del Ministerio de Ambiente y Sostenible – MADS.

CRITERIOS

- Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco normativo para entidades del gobierno Versión 2015.9 - Resolución 533 de 2015 Contaduría General de la Nación[44]

"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 cualquier disminución por deterioro de valor. El deterioro se reconocerá de forma separada como un menor valor de las cuentas por cobrar, afectando el gasto del periodo.
Para el cálculo del deterioro la entidad podrá realizar la estimación de las pérdidas crediticias esperadas de manera individual o de manera colectiva.

- Catálogo General de Cuentas del Marco normativo para entidades del gobierno Versión 2015.18 - Resolución 620 de 2015 Contaduría General de la Nación[45]

"(…)

CLASE	***GRUPO***	***CUENTA***
1	*13*	*1384*
ACTIVOS	*CUENTAS POR COBRAR*	*OTRAS CUENTAS POR COBRAR*

DESCRIPCIÓN
Representa el valor de los derechos de cobro de la entidad por concepto de operaciones diferentes a las enunciadas en las cuentas anteriores.

- Instructivo 002 de 2022 - CGN[46]

"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."

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

[45] *Por la cual se incorpora, el Catálogo General de Cuentas al Marco normativo para entidades de gobierno.*

[46] *Instrucciones dirigidas a las ECP relacionadas con el cambio del periodo contable 2022 - 2023, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable.*

- Procedimiento de evaluación del Control Interno Contable — Resolución 193 de 2016 Contaduría General de la Nación[47]

"3.1 Identificación de factores de riesgo
(…)
CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO
MARCO DE REFERENCIA DEL PROCESO CONTABLE
FACTORES DE RIESGO
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.
(…)
ETAPAS DEL PROCESO CONTABLE
FACTORES DE RIESGO
30. Omisión de la medición posterior del hecho económico cuando la entidad está obligada a ello.
(…)
3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable
(…)
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;
(…)

- Manual de Políticas Contables MADS – Resolución 0181 de 06 de febrero de 2018.

"5.2 POLITICAS CONTABLES PARA CUENTAS POR COBRAR

5.2.1 Objetivo Definir los criterios que aplicará el Ministerio para el reconocimiento, clasificación, medición inicial, medición posterior y revelación de las cuentas por cobrar originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal.

5.2.5 Medición Inicial Las cuentas por cobrar se medirán por el valor de la transacción.

a. Contribuciones: Por el valor determinado mediante autoliquidación por parte del sujeto pasivo, acorde al hecho generador y las bases de liquidación.

b. Las incapacidades: Por el valor determinado en la liquidación de la nómina

c. Las otras cuentas por cobrar: Por el valor informado por los encargados de suministrar la información"

[47] *Por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable.*

- Ley 1952 de 2019[48]

> *"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."*

CONDICIÓN

Al cierre de diciembre de 2023, en la cuenta 1.3.84.26 Cuentas por cobrar - Pago por cuenta de terceros, figura un saldo de $144.738.712, por concepto de incapacidades pendientes de reintegro por parte de las EPS. Según el reporte de incapacidades realizado por el grupo de talento humano del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para el cierre del periodo 2023 el valor total de las incapacidades ascendía a $153.712.615, por lo que se evidencia una diferencia por valor de $8.973.903.

CAUSA

Lo anterior, obedece a debilidades en la aplicación de acciones de control interno contable, relacionado con la conciliación de información de las dependencias de la entidad que generan información susceptible de reconocimiento en los estados financieros. Incumplimiento del Manual de Políticas Contables de la Entidad, en lo referido a la medición inicial de las cuentas por cobrar por concepto de incapacidades.

[48] "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. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023."

EFECTO

Inadecuada clasificación de montos, afectación de la verificabilidad del saldo de la cuenta 1384 “Otras Cuentas por cobrar”, presentada al cierre de 2023.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad respondió mediante oficio con radicado 40002024E2014119 del 25 de abril de 2024, manifestando lo siguiente:

> *“El Grupo de Contabilidad viene trabajando en la conciliación de las cuentas por cobrar registradas en los estados financieros de acuerdo al marco normativo establecido en la Resolución CGN 533 de 2015 y el Manual de políticas contables del Ministerio, actividad que nos permite seguir depurando la información de cuentas por cobrar.*
>
> *Esta actividad permanente la seguiremos realizando para lo cual convocaremos a los comités de cartera y sostenibilidad contable para fortalecer el seguimiento y ajustes necesarios requeridos en esta depuración.*
>
> *Se acepta la observación y se incluirá una acción en el plan de mejoramiento, para continuar con el proceso de depuración y saneamiento contable.”*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Conforme a la respuesta remitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en atención a la observación comunicada, es clara la aceptación de la misma por parte del auditado.

En virtud de lo anterior se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 2. [F, D] Prescripción de Incapacidades.

Prescripción de las Cuentas por Cobrar por concepto de incapacidades por valor de $35.492.365

CRITERIOS

- Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco normativo para entidades del gobierno Versión 2015.9 - Resolución 533 de 2015 Contaduría General de la Nación[49]

> *"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 cualquier disminución por deterioro de valor. El deterioro se reconocerá de forma separada como un menor valor de las cuentas por cobrar, afectando el gasto del periodo.*
> *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.*
> *(…)*
> *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. La pérdida o ganancia originada en la baja en cuentas de la cuenta por cobrar se calculará como la diferencia entre el valor de la contraprestación recibida, si existiere, y su valor en libros, y se reconocerá como ingreso o gasto en el resultado del periodo. La entidad reconocerá separadamente, como activo o pasivo, cualquier derecho u obligación creado o retenido en la transferencia."*

- Decreto 445 de 2017[50]

> *"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."*

- Ley 1438 de 2011[51]

> *"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.*

- Ley 610 del 2000[52]

> *"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*

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

[50] *"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*."

[51] "*Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*."

[52] "*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*."

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.
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."

- Ley 734 de 2002[53]

"Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

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

- Ley 1952 de 2019[54]

"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.

[53] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

[54] *"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. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023*."

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

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente."

CONDICIÓN

Al cierre de la vigencia 2023, el grupo de talento humano del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realiza reporte denominado *"Control de incapacidades TH"* en el cual se evidencia un saldo total por valor de $153.712.615, correspondiente a las cuentas por cobrar a las EPS por concepto de incapacidades.

Por lo tanto, una vez analizada la información presentada por el grupo de talento humano, se evidenció que, en las cuentas por cobrar a EPS por concepto de incapacidades, se encuentran registradas varias que se califican **"Con Prescripción"**, así:

Tabla 13. Incapacidades con prescripción.

Incapacidades con Prescripción				
E.P.S.	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
02. NUEVA E.P.S.	-	-	4.504	-
03. SURA	1.249.519	630.687	-	1.245.660
04. COMPENSAR	-	5.071.452	962	-
07. ALIANSALUD	-	-	1.178	-
08. FAMISANAR	-	-	143.327	655.047
09. COOMEVA	9.151.843	7.890.385	-	8.854.985
18. MEDIMAS	152.101	419.430	21.285	-
Total	**10.553.463**	**14.011.954**	**171.256**	**10.755.692**
Total, general				**35.492.365**

Fuente: Reporte del grupo del TH MADS. Ajustada por: Equipo auditor.

Lo anterior, indica que no hay posibilidad de recuperación vía cobro coactivo ni ningún otro medio, según lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011[55], el cual establece:

"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

[55] Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

(3) años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador".

Por consiguiente, se originó un presunto detrimento patrimonial por valor de TREINTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE ($35.492.365).

Así mismo, en la revisión y análisis de la información brindada por la entidad, se observó que para la vigencia 2024, existe el riesgo de prescripción de incapacidades correspondientes al año 2021, por valor de $ 21.271.385.

CAUSA

Lo anterior obedece a debilidades en la aplicación de acciones de control interno contable, incumplimiento del marco normativo vigente, falla en las revisiones periódicas a los parámetros de estimaciones, entre otros.

EFECTO

Pérdida por prescripción de cuentas por cobrar por valor de $35.492.365, que se traduce en posible detrimento patrimonial por el mismo valor.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad respondió mediante oficio con radicado 40002024E2014119 del 25 de abril de 2024, manifestando lo siguiente:

"Solicitamos al ente fiscalizador reconsiderar los alcances penal, disciplinario y fiscal de esta observación, por las siguientes razones:
Sobre las cuentas analizadas se adelantó de manera diligente la gestión de recobro ante las respectivas EPS dentro de los términos previstos en la ley. Así mismo, el Grupo de Talento Humano hizo seguimiento ante las EPS cuando no se pronunciaban o dilataban el trámite pertinente.
En algunos casos el recobro no solo se tramitó en el plazo estipulado en la normatividad vigente, sino que fue reconocida y pagada por la respectiva EPS, pero por un menor valor que el liquidado por el Ministerio.
Para 2019, quedaron los siguientes saldos:

Saldo incapacidades 2019	
E.P.S.	***Valor $***
02. Nueva E.P.S.	*4.504*
04. Compensar	*962*

07. Aliansalud	*1.178*
08. Famisanar	*143.327*
18. Medimás	*21.285*
Total general	***171.256***

Así mismo, se están revisando otras cuentas, como la de Medimás de la vigencia 2017. Ante estos pequeños valores, el Grupo de Talento Humano analizó la relación costo beneficio y el desgaste administrativo que implicaba continuar cobrando a las EPS y consideró que no resultaba eficiente realizar dichos cobros, acorde con lo establecido en el artículo 2.5.6.3 del Decreto 445 del 16 de marzo de 2017, el cual dispone que es viable depurar y castigar catera siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:

1. *Prescripción.*
2. *Caducidad de la acción.*
3. *Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que le dio origen.*
4. *Inexistencia probada del deudor o insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro.*
5. *Cuando la relación costo beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.*

Solicitamos al ente fiscalizador tener en cuenta en su análisis lo referente a las cuentas de las EPS Coomeva y Medimás, entidades que entraron en proceso de liquidación desde 2022 materializando con este hecho la interrupción y suspensión del cobro coactivo, tal como lo determina el artículo 818 del Estatuto Tributario, interrumpiendo la figura jurídica de la prescripción del cobro coactivo. Se adjunta la evidencia de la radicación de las acreencias ante dichas entidades sin que hasta el momento se hayan pronunciado al respecto.

La entidad adelantó, dentro de los términos, la solicitud de recobro y ante los procesos de liquidación de las EPS mencionadas, se realizaron las gestiones pertinentes que proceden a dicha novedad, por lo tanto, no es procedente señalar que se incurrió en un presunto detrimento patrimonial y, menos en una conducta punible por cuanto no es evidente "la voluntad de omitir deliberadamente el acto que está obligado a realizar por mandato legal" dado que aún no se ha emitido ningún pronunciamiento definitivo sobre las acreencias radicadas en el que se señala de manera contundente que no es procedente el pago de la cuenta y su fundamento.

Como sustento de nuestra petición de reconsideración de la incidencia de esta observación agradecemos tener en cuenta el hecho cierto de que en otro proceso de liquidación similar en 2019 con la E.P.S. Cafesalud, se pronunció el 31 de octubre de 2023, cuatro años después de la radicación de la acreencia y 7 años después de la causación y pago de la prestación económica por licencia de embarazo, confirmando los datos de un pago realizado el 20 de octubre del 2023, situación que refleja una carga u obligación injustificada a la entidad a causa de la falta de eficiencia por parte de las Empresas Prestadoras de Salud.

Es posible que, con ocasión de la gestión adelantada, estas cuentas sean reconocidas por las E.P.S., ya que se requirieron en los términos previstos por ley para el recobro por parte del Ministerio"

Como soportes a su respuesta el MADS adjunto los siguientes anexos:

- PAGO ACREENCIAS CAFESALUD 20.OCT.2023 RTA 2499-2023.
- PANTALLAZO RADICACION 06052022.
- RADICACION_D0806731 Medimás.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Conforme a la respuesta allegada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en atención a la observación comunicada, es preciso manifestar que el auditado relata una serie de acciones interpuestas, con las cuales se pretendía realizar el cobro de los valores de incapacidades causadas durante las vigencias 2017 a 2020, como soporte de lo anterior adjuntan tres documentos los que una vez revisados fue posible determinar lo siguiente:

- **PAGO ACREENCIAS CAFESALUD 20.OCT.2023 RTA 2499-2023.** Hace referencia a documento de respuesta a derecho de petición interpuesto por el ministerio, en el que se solicitó detalle de un pago realizado por "Cafesalud EPS SA liquidada" a favor del MADS, cabe resaltar que la observación comunicada no contiene cuentas por cobrar prescritas de la EPS en mención.

- **PANTALLAZO RADICACION 06052022.** Este soporte muestra pantallazo de un procedimiento interno realizado por funcionarios del MADS, en el mismo se evidencia: Estado de acreencia – no radicada, Oportunidad de acreencia – extemporánea, así mismo, en el referido soporte no es posible identificar el concepto de la acreencia registrada ni el tercero afectado en el proceso.

- **RADICACION_D0806731 Medimás.** Este documento corresponde a reclamación presentada por el MADS ante la EPS Medimás así: ***"D08 - Deudas_ Prestaciones Económicas (Licencias e Incapacidades) VALOR RECLAMADO (COP): $491.366"*** en este soporte no es posible determinar el periodo de causación de la acreencia que da origen a la reclamación, por tal razón no es considerado como valido para desvirtuar parte de la observación comunicada.

De otra parte, y en relación con los valores reportados en la observación por concepto de incapacidades prescritas, es preciso manifestar, que el auditado no

aporta soportes que den muestra de una adecuada gestión de cobro como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 14. Observaciones de Incapacidades con Prescripción.

Incapacidades con Prescripción		
E.P.S.	**Valor por EPS**	**Observación**
02. NUEVA E.P.S.	$ 4.504,00	La entidad no aportó evidencias del trámite de cobro
03. SURA	$ 3.125.866,00	La entidad no aportó evidencias del trámite de cobro
04. COMPENSAR	$ 5.072.414,00	La entidad no aportó evidencias del trámite de cobro
07. ALIANSALUD	$ 1.178,00	La entidad no aportó evidencias del trámite de cobro
08. FAMISANAR	$ 798.374,00	La entidad no aportó evidencias del trámite de cobro
09. COOMEVA	$ 25.897.213,00	La entidad no aportó evidencias del trámite de cobro
18. MEDIMAS	$ 592.816,00	La entidad no aportó evidencias del trámite de cobro
Total	$ 35.492.365,00	

Fuente: Respuesta MADS. Elaborado por: Equipo Auditor.

Vale la pena resaltar que, en el caso concreto de las cuentas de MEDIMAS vigencia 2017, frente a lo que el Ministerio manifestó en razón al análisis de costo beneficio y el desgaste administrativo que implicaba continuar cobrando a las EPS, resolvió depurar y castigar cartera; sin embargo, no aportó documento alguno que soportara este hecho.

Finalmente, del análisis realizado se concluye que, los documentos soportes allegados por el Ministerio en virtud de su derecho a la contradicción y defensa frente a la observación comunicada, no logran desvirtuar los hechos observados considerando que no reflejan una oportuna, eficaz o diligente gestión de cobro de las referidas cuentas por cobrar por concepto de incapacidades.

En virtud de lo anterior se mantiene la observación, configurándose un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por cuantía de $35.492.365 por la gestión deficiente en el cobro de cuentas por cobrar a EPS por concepto de incapacidades que causaron la prescripción de la acción de cobro.

HALLAZGO 3. [D] Cuentas por Pagar y Provisiones.

Diferencias entre el saldo de las cuentas 2460, 2701 y el reporte detallado de litigios y demandas e-Kogui.

CRITERIOS

- Resolución 533 de 2015 Contaduría General de la Nación[56]

"ARTÍCULO 1°. Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública"

- Catálogo General de Cuentas del Marco normativo para entidades del gobierno Versión 2015.18 - Resolución 620 de 2015 Contaduría General de la Nación[57]

"(…)

CLASE	*GRUPO*	*CUENTA*
2	*27*	*2701*
PASIVO	*PROVISIONES*	*LITIGIOS Y DEMANDAS*

DESCRIPCIÓN
Representa el valor estimado de las obligaciones originadas por litigios y demandas en contra de la entidad, con respecto a las cuales se ha establecido que, para cancelarlas, existe la probabilidad de que la entidad tenga que desprenderse de recursos que incorporan un potencial de servicio o beneficios económicos y pueda realizarse una estimación fiable del valor de la obligación.

DINÁMICA
SE DEBITA CON:
1- El valor trasladado a la cuenta por pagar una vez se haya emitido la sentencia definitiva.
(…)

CLASE	*GRUPO*	*CUENTA*
2	*24*	*2460*
PASIVO	*CUENTAS POR PAGAR*	*CRÉDITOS JUDICIALES*

DESCRIPCIÓN

[56] "Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones"

[57] "Por la cual se incorpora, el Catálogo General de Cuentas al Marco normativo para entidades de gobierno."

Representa el valor de las obligaciones por concepto de fallos en contra de la entidad, debidamente ejecutoriados, así como los mandamientos ejecutivos, conciliaciones administrativas y otras órdenes judiciales falladas a favor de terceros y originadas en litigios de carácter civil, laboral o administrativo.
(…)
SE ACREDITA CON:
1- El valor determinado en los fallos, laudos o conciliaciones debidamente ejecutoriadas. (…)"

- Decreto 1069 de 2015[58]

"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 - "eKOGUI" 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.

Artículo 2.2.3.4.1.2. Objetivo. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, es la herramienta para la adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a la actividad judicial y extrajudicial de la Nación, así como para monitorear y gestionar los procesos que se deriven de aquella actividad, sin perjuicio de la función constitucional y legal atribuida a la Contraloría General de la República.
El Sistema brindará mecanismos focalizados para la generación de conocimiento, la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, la generación de estrategias de defensa jurídica y el diseño de políticas para la adecuada gestión del ciclo de defensa jurídica.

(….)

Artículo 2.2.3.4.1.10. Funciones del apoderado. "Son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, las siguientes:
1. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo. (…)"

- Resolución No. 0188 de 2017[59]

"Artículo 1°. Objeto: Tomar como referencia para la creación de la metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y tramites arbitrales en contra del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, la implementada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante la Resolución No. 353 del 1 de noviembre de 2016."

- Resolución No. 353 de 2016[60]

"Artículo 6. Cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso. Para cada proceso el apoderado debe calificar el nivel de los siguientes riesgos (a partir de los niveles: ALTO, MEDIO ALTO, MEDIO BAJO O BAJO):
a) Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.

[58] "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"

[59] *"Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad*"

[60] "*Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad*."

b) Riesgo de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda.
c) Presencia de riesgos procesales y extraprocesales.
d) Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia.

Parágrafo: Una vez realizada esta calificación se obtiene la probabilidad de pérdida del proceso

Artículo 7. Registro del valor de las pretensiones. Teniendo en cuenta la probabilidad de pérdida del proceso, el apoderado deberá realizar el registro del proceso en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa como se indica a continuación:

a) Si la probabilidad de pérdida se califica como ALTA (más del 50%), el apoderado registra el valor de las pretensiones ajustado como provisión contable.
b) Si la probabilidad de pérdida se califica como MEDIA (superior al 25% e inferior o igual al 50%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.
c) Si la probabilidad de pérdida se califica como BAJA (entre el 10% y el 25%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.
d) Si la probabilidad de perdida se califica como REMOTA (inferior al 10%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado. Dado que la probabilidad es remota, el área financiera no deberá registrar esta información. (…)"

- Manual de Políticas Contables Minambiente - Resolución 0181 de 2018[61]

"6.3 ACTIVOS, PASIVOS CONTINGENTES Y PROVISIONES
(…)
6.3.3.3 Provisiones El Ministerio reconocerá como provisiones, los pasivos a su cargo que estén sujetos a condiciones de incertidumbre en relación con su cuantía y/o vencimiento, cuando se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:
a) Existe una obligación presente, ya sea legal o implícita, como resultado de un suceso pasado.
b) Probablemente, deba desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio para cancelar la obligación.
c) Pueda hacerse una estimación fiable del valor de la obligación.

Las provisiones que para el Ministerio cumplan con las anteriores condiciones, serán los pasivos por procesos litigiosos en contra.

6.3.3.4 Reconocimiento de los procesos judiciales como provisiones o pasivos contingentes

Cuando al Ministerio se le notifiquen procesos en su contra, que de acuerdo con la probabilidad de pérdida afecten los estados financieros, procederá a aplica la siguiente política para calificarlos, así:

Probabilidad	*Porcentaje*	*Reconocimiento*
ALTA	*> 50%*	*Gasto/Provisión*
MEDIA	*> 25% = 50%*	*Pasivo Contingente Cuentas de Orden Acreedoras*
BAJA	*Entre el 10% y el 25%*	*Pasivo Contingente Cuentas de Orden Acreedoras*
REMOTA	*< 10%*	*No se reconoce ni se revela*

[61] "Por la cual se adoptan los Manuales de Políticas Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Fondo Nacional Ambiental"

En razón a lo anterior, el informe de los apoderados del Ministerio debe contener por cada proceso la probabilidad de perdida clasificada en alta, media, baja y remota, el estado del proceso (Fallo inicial, recurso reposición, subsidio de apelación, falo final) y a su vez debe indicar el valor estimado de las pérdidas.

En el reporte mensual se debe indicar cualquier modificación sobre el proceso, es decir que, si la probabilidad de pérdida se modifica, así:
a. Cambio de probabilidad perdida baja a probabilidad perdida alta, se reclasifica de cuentas de orden a provisiones.
b. Una vez quede en firme el fallo final, y se obligue al Ministerio a pagar, el valor reconocido en provisión o cuentas de orden, de manera inmediata se reclasificará a cuentas por pagar reales, por el valor final del fallo.
c. Cuando se emita el fallo final y el resultado es favor del el Ministerio no habrá lugar al reconocimiento de cuentas de orden y por lo tanto se deben dar de baja los saldos que existan."
(Negrita y subrayado fuera del texto.)

- Ley 1952 de 2019[62]

"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."

CONDICIÓN

En respuesta a solicitud de información con radicado CGR 2024EE0021729, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS allegó entre otros:

- Archivo en formato Excel denominado *"Relación detallada de litigios"*
- Archivo en formato Excel denominado "Auxiliares contables provisiones 2023"

Una vez recibida la información y en desarrollo de los procedimientos de auditoría establecidos, se realizó análisis de las cifras que conforman las partidas contables

[62] "*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. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023*."

de la Cuenta 2.7.01.03 Litigios y demandas administrativas. Como resultado del mencionado análisis se observó en el saldo de la cuenta 2.7.01.03 según el archivo *"Auxiliar contable provisiones 2023"* un valor de $ 1.102.141.782.580. y en el saldo de provisiones contables según el archivo *"Relación detallada de litigios"* un valor de $ 1.018.212.023.807. De acuerdo con lo anterior, se evidencia una diferencia de $ 83.929.758.773. correspondientes a 10 procesos jurídicos en contra así:

Tabla 15. Provisión contable no reportada por e-Kogui.

ID Demandante	Valor Provisión Contabilizada
TER 1083900XXX	$123.627.786,00
TER 1128049XXX	$84.724.347,00
TER 11570XXX	$48.296.322.750,00
TER 12113XXX	$85.750.000,00
TER 12716XXX	$10.098.317,00
TER 18129XXX	$31.299.473,00
TER 41180XXX	$388.497.657,00
TER 6165XXX	$5.123.865.386,00
TER 835000XXX	$29.783.197.368,00
TER 860352XXX	$2.375.689,00
Total provisiones	***$83.929.758.773,00***

Fuente: Relación detallada de litigios y Auxiliar contable Provisiones 2023.
Elaborado por: Equipo auditor CGR.

Por lo anteriormente expuesto, se refleja una sobrestimación de la cuenta 2701 *"Provisiones"* y una subestimación de la cuenta 2460 *"Créditos Judiciales"* por valor de $ 83.929.758.773, debido a que esta última debió ser acreditada al momento de conocerse los fallos condenatorios que obligan a la entidad al pago de las demandas, situación que contraviene lo indicado en el artículo 7 de la Resolución No. 353 de 2016, el literal b del numeral 6.3.3.4 del Manual de Políticas Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS[63].

[63] Resolución 0181 de 2018: "Por la cual se adoptan los Manuales de Políticas Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Fondo Nacional Ambiental"

CAUSA

Lo anterior obedece 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

Sobrestimación de provisiones sub-cuenta 2.7.01.03 y subestimación de la cuenta 2460 "Créditos Judiciales" por valor de $ 83.929.758.773, inadecuada clasificación de montos, afectación de la confiabilidad de la información que conlleva a la no razonabilidad de la información financiera presentada al cierre de 2023.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad respondió mediante oficio con radicado 40002024E2014119 del 25 de abril de 2024, manifestando lo siguiente:

> *"Los valores reportados por la OAJ por concepto de los fallos definitivos se vienen registrando en la cuenta contable provisión (270103 Administrativas, 270105 Laborales), dado que al registrarlos directamente en la Cuenta por Pagar cuando se realizaba la obligación, la trazabilidad contable dejada por SIIF generaba reprocesos, al tener que realizar ajustes manuales llevando el valor de la Cuenta por Pagar nuevamente a la provisión.*
> *Considerando lo anterior, se revisó el procedimiento de causación y se concluyó que la cuenta se afectara teniendo en cuenta el proceso financiero de la entidad, iniciando con el registro presupuestal y teniendo como soporte la resolución de ordenación del pago para crear y registrar la cuenta por pagar, y por consiguiente la causación al crear la obligación para su correspondiente pago.*
> *Así las cosas, como se evidencia en el acta de diciembre 2023, efectivamente se vienen registrando los valores reportados por la Oficina Asesora Jurídica, con cargo a la cuenta, 27-Provisiones, teniendo como soporte la información conciliada con la OAJ, donde se identifica claramente el valor de la Provisión por valor de $1.018.212.023.807 y el valor de las Cuentas por Pagar clasificadas en el aplicativo EKOGUI como lo indica la normativa de la ANDJE. Por valor de $83.929.758.773,00.*
> *No obstante, en caso de realizarse la reclasificación, no se altera ni se ve afectada la razonabilidad y confiabilidad de la información financiera presentada al cierre 2023, puesto que no indica una afectación ni en el Estado de Resultados (cierre) ni en el valor de los Pasivos del Balance General, ya que únicamente refiere una reclasificación dentro de las cuentas del Pasivo.*
> *Actualmente se viene adelantando revisión y análisis frente a la normativa vigente y las acciones para **solicitar a la OAJ los documentos que soportan las Cuentas por Pagar (fallos ejecutoriados a favor de terceros), para poder realizar el***

registro a las Cuentas por Pagar debidamente soportadas. En este sentido, se acepta la observación y se consignará en el plan de mejoramiento la gestión a realizar." (negrita y subrayado fuera del texto)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Conforme a la respuesta remitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en atención a la observación comunicada, es clara la aceptación de la misma por parte del auditado, aclarando que se debe realizar una reclasificación del pasivo

En virtud de lo anterior se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 4. [D] Otros ingresos – Litigios y Demandas.

Se evidencian movimientos créditos de la sub-cuenta 4.8.31.01 por valor de $54.933.172.628, por lo que no se justificarían los movimientos débitos de la misma por valor de $568.161.744.987. De acuerdo con lo anterior, se evidenció que existe una subestimación del saldo total de la cuenta por valor de $513.288.572.359

CRITERIOS

- Resolución 533 de 2015 Contaduría General de la Nación[64]

  "ARTÍCULO 1°. Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública"

- Catálogo General de Cuentas del Marco normativo para entidades del gobierno Versión 2015.18 - Resolución 620 de 2015 Contaduría General de la Nación[65]

CLASE	*GRUPO*	*CUENTA*
4	*48*	*4831*
INGRESOS	*OTROS INGRESOS*	*REVERSIÓN DE PROVISIONES*

[64] "Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones"

[65] "*Por la cual se incorpora, el Catálogo General de Cuentas al Marco normativo para entidades de gobierno*."

DESCRIPCIÓN Representa el valor de la reversión de las provisiones de periodos anteriores que se origina por cambios en las estimaciones.

DINÁMICA SE DEBITA CON: 1- El valor de la cancelación de su saldo al final del periodo contable.

SE ACREDITA CON: 1- El valor de las reversiones de las provisiones.

- Ley 1952 de 2019[66]

"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."

CONDICIÓN

En respuesta a la solicitud de información con radicado 2024EE0048204, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS allegó entre otros:

Carpeta comprimida que contiene archivos en formato Excel denominados *"Auxiliares contables 4.8.31.01 2023"*

Una vez recibida la información y en desarrollo de los procedimientos de auditoría establecidos, se realizó análisis de las cifras que conforman las partidas contables de la sub-cuenta 4.8.31.01 Litigios y demandas.

Como resultado del mencionado análisis se observaron los siguientes movimientos:

[66] "*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. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023*."

Tabla 16. Detalle de movimientos débitos y créditos sub-cuenta 4.8.31.01.

SUB-CUENTA 4.8.31.01 LITIGIOS Y DEMANDAS		
Movimientos	**Valor**	**Detalle**
Débitos	$ 568.161.744.987,00	Cierre de ingresos año 2023
Créditos	$ 54.933.172.628,00	Registro de provisiones Procesos jurídicos en contra

Fuente: MADS. Elaborado por: Equipo auditor CGR

Llama la atención de este órgano de control la diferencia presentada entre los movimientos Débitos y Créditos, debido a lo estipulado en la dinámica de la cuenta 4831 del Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Entidades de Gobierno expedido por la CGN:

> *"Cuenta 4831 REVERSIÓN DE PROVISIONES*
> *(…)*
> *SE DEBITA CON: 1- El valor de la cancelación de su saldo al final del periodo contable (…)".*

En atención a este precepto y partiendo de la base informada por el MADS en el reporte auxiliar detallado por terceros (auxiliares contables), se evidencian movimientos créditos de la sub-cuenta 4.8.31.01 por valor de $54.933.172.628, por lo que no se justificarían los movimientos débitos de la misma por valor de $568.161.744.987. De acuerdo con lo anterior, se evidenció que existe una subestimación del saldo total de la cuenta por valor de $513.288.572.359, situación que contraviene lo indicado en el precepto antes mencionado.

CAUSA

Lo anterior obedece 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, entre otros.

EFECTO

Subestimación de la Cuenta 483101 Litigios y demandas por valor de $513.288.572.359, afectación de la confiabilidad de la información que conlleva a la no razonabilidad de la información financiera presentada al cierre de 2023.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad respondió mediante oficio con radicado 40002024E2014119 del 25 de abril de 2024, manifestando lo siguiente:

"Solicitamos al ente fiscalizador reconsiderar el alcance disciplinario de esta observación, por las siguientes razones:

1. *Los valores registrados en la cuenta 483101 por valor de $54.933.172.628, corresponden a los registrados en el periodo de octubre, noviembre y diciembre, por la disminución de la provisión por concepto de Procesos Jurídicos, dando cumplimiento a lo establecido en la norma, donde se indica"…Para la cancelación de la provisión, debitará la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o la subcuenta 279015-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790-PROVISIONES DIVERSAS y acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta 5368- PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS, la subcuenta 537302-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 5373-PROVISIONES DIVERSAS o la subcuenta 580401-Actualización financiera de provisiones de la cuenta 5804-FINANCIEROS, si el gasto se registró en el periodo contable, o la subcuenta que corresponda de la cuenta 4831-REVERSIÓN DE PROVISIONES si el gasto se registró en periodos contables anteriores…".*

La sumatoria de los $54.933.172.628, corresponde a la disminución de la provisión de Litigios y Demandas causados en periodos contables anteriores y registrados en los meses de octubre a diciembre conforme al reporte de la OAJ así:

Descripcion	Saldo Final
LUZ ADRIANA RENDON MARIN	42.201.443
EMMA ALZATE HERNANDEZ	1.334.488.406
RAUL PEDRAZA PAEZ	63.215.948
KLING DE CARDENAS BEATRIZ	53.493.266.831
TOTAL	54.933.172.628

En septiembre de 2023 revisada la normativa vigente, se reclasificó de la cuenta "310902002 Corrección de errores de un periodo contable anterior" a la cuenta "483101 Litigios y Demandas, los valores registrados a 30 de septiembre de 2023 por concepto de "disminución o cancelación de provisión Litigios y Demandas" causadas en periodos anteriores", por un valor acumulado de $513.228.572.359, que sumado a los registros efectuados en el periodo de octubre a diciembre mencionados en el numeral anterior, consolidan una disminución de la provisión causada en periodos anteriores por $568.161.744.987, lo que demuestra que el valor débito de la cuenta 483101 al cierre del ejercicio contable es correcto y en ese orden, no existe subestimación de la cuenta ni afectación en la confiabilidad de la información que conlleve la razonabilidad de la información financiera al cierre 2023."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Conforme a la argumentación que remite el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en atención a la observación comunicada, es pertinente manifestar:

- La CGR no cuestiona el tratamiento dado a los $54.933.172.628 reflejados en los movimientos crédito de la cuenta 483101 pues estos se encuentran imputados de acuerdo con las normas vigentes.

- Frente a los $513.228.572.359 objetos de la observación, el auditado manifiesta que estos corresponden a una reclasificación de la cuenta 310902002 realizada en el mes de septiembre de 2023, misma que una vez realizado el análisis de los auxiliares contables de la cuenta 31 remitidos por el MADS no fue posible evidenciar.

- Aunado a lo anterior, el auditado justifica la supuesta reclasificación de saldos en una normativa vigente a septiembre de 2023 pero no hace referencia explícita de esta, por lo que no es posible tener certeza de a que precepto normativo hacen referencia y su consecuente aplicación al caso en particular.

- Para concluir, la CGR mantiene su posición frente a la aplicación de lo estipulado por el Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Entidades de Gobierno expedido por la CGN *"Cuenta 4831 REVERSIÓN DE PROVISIONES (…) - SE DEBITA CON: 1- El valor de la cancelación de su saldo al final del periodo contable (…)".*

- Finalmente, el Ministerio de Ambiente Y Desarrollo Sostenible, no aporta evidencias que desvirtúen el incumplimiento en la aplicación del marco normativo vigente y del manual de políticas contables de la entidad.

En virtud de lo anterior se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por la subestimación de la Cuenta 483101 por valor de $513.228.572.359

MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Mediante Decreto 2590 del 23 de diciembre de 2022, se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2023, en esta, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

En concordancia con lo anterior, y conforme a la Ley No. 2276 del 29 de noviembre de 2022[67] y el Decreto 2590 del 23 de diciembre de 2022[68], el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible recibió una apropiación inicial por valor de $ 339.317.436.122. Adicionalmente, durante la vigencia, el auditado recibió adiciones presupuestales por valor de $607.632.411.547, para una apropiación definitiva por valor de $946.949.847.669.

Presupuesto de gastos MADS 2023

Del total de las apropiaciones definitivas para la vigencia auditada, el MADS comprometió recursos por valor de $922.013418.248, correspondientes a un 97.4% del total de las apropiaciones, por lo que se evidencia una pérdida de apropiaciones por valor de $24.936.429.421, que representan un 2.6% del presupuesto asignado.

En referencia a los compromisos adquiridos el auditado obligó $352.236.001.970, equivalentes a un 38.2% del total comprometido, y pagó $346.670.778.335, correspondientes a un 98.42% del total obligado.

Finalmente, al cierre del ejercicio presupuestal de la vigencia 2023, se constituyeron reservas presupuestales por valor de $569.777.416.277 y cuentas por pagar por valor de $5.565.223.635, para un rezago presupuestal total de $575.342.639.912.

A continuación, se presentan los hallazgos producto de la evaluación del macroproceso Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto.

HALLAZGO 5. [D] Constitución de Reservas Presupuestales MADS.

Sobreestimación de las reservas presupuestales por valor de 1.200.000.000 correspondientes al Convenio 1242 de 2023, debido a que no es razonable constituir un compromiso presupuestal en calidad de reserva, cuando desde el inicio se conoce que la ejecución se desarrollará en más de una vigencia fiscal.

CRITERIOS

- Decreto 111 de 1996[69]

[67] *"Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023"*

[68] *"Por el cual se líquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"*

69 "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".

"ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).

ARTÍCULO 23. La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.
Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.
Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.
Esta disposición se aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas. El gobierno reglamentará la materia.
El gobierno presentará en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras (L. 179/94, art. 9).

(…)
d) Del régimen de las apropiaciones y reservas
ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.
Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.
Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.
Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.
El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L.179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8)."

- Decreto 4836 de 2011[70]

"Artículo 3°. Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así:
"Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.
Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del

[70] "*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*"

proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.
Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras.
(…)
Artículo 6°. Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.
Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Artículo 7°. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos.
Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso primero del presente artículo y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros quince (15) días del mes de febrero del respectivo año.
Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la expiración de estas.

Artículo 8°. Autorizaciones de Vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el Confis o su delegado podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras con el fin de adicionar los contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal.
Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación requieran ampliar el plazo de los contratos en ejecución, sin aumentar el monto del mismo y ello implique afectación de presupuestos de posteriores vigencias fiscales, podrán solicitar la sustitución de la apropiación presupuestal que respalda el compromiso, por la autorización de vigencias futuras, en este caso las apropiaciones sustituidas quedarán libres y disponibles.
La autorización para comprometer vigencias futuras procederá siempre y cuando se reúnan las condiciones para su otorgamiento."

- Decreto 1068 de 2015[71]

SECCIÓN 1.
VIGENCIAS FUTURAS

[71] "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*"

ARTÍCULO 2.8.1.7.1.1. Autorizaciones de Vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el Confis o su delegado podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras con el fin de adicionar los contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal.
Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación requieran ampliar el plazo de los contratos en ejecución, sin aumentar el monto del mismo y ello implique afectación de presupuestos de posteriores vigencias fiscales, podrán solicitar la sustitución de la apropiación presupuestal que respalda el compromiso, por la autorización de vigencias futuras, en este caso las apropiaciones sustituidas quedarán libres y disponibles.
La autorización para comprometer vigencias futuras procederá siempre y cuando se reúnan las condiciones para su otorgamiento.
(Art. 8 Decreto 4836 de 2011)

SECCIÓN 3.
RESERVAS PRESUPUESTALES Y CUENTAS POR PAGAR
ARTÍCULO 2.8.1.7.3.1. Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.
Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.
(Art. 6 Decreto 4836 de 2011)

ARTÍCULO 2.8.1.7.3.2. 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, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reserves presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones.
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 cuenta 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 del mismo plazo.
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 caso de que la entidad mantenga recursos de la Nación por este concepto deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente a la expiración de estas.
(Art. 7 Decreto 4836 de 2011; Modificado por el Decreto 412 de 2018, art. 17)

- <u>Constitución, pago y liberación de reservas presupuestales – MADSIG</u>

5. PROCEDIMIENTO						
N°	Actividad	Ciclo PHVA	Descripción	Responsable	PC	Registro
6	Aprobar o rechazar los documentos de constitución de la reserva presupuestal y solicitud de expedición	H	Avalar la constitución de la Reserva a cargo del Ordenador del Gasto, comunicando al Supervisor o Área solicitante (copia al Grupo	Secretaria General	X	Memorando y Formato de constitución de reserva presupuestal firmado por el Ordenador del Gasto.

	de Otro Si cuando se requiera		de Contratos) para que proceda a solicitar la expedición del Otro Si que ampara la reserva presupuestal antes del 31 de diciembre para los casos que son de fuerza mayor o caso fortuito. En caso de rechazar la justificación informa al supervisor sobre la devolución y los motivos. En el caso de la constitución de las reservas presupuestales que no requieran modificación contractual se deberá diligenciar el formato con la justificación respectiva.			

- Ley 1952 de 2019[72]

"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."

- Circular Externa 43 del 22 de diciembre de 2008. Ministerio de Hacienda

CONDICIÓN

En desarrollo de la auditoría financiera al MADS, se escogió una muestra representativa de 13 reservas presupuestales las cuales correspondían al 96,55% del valor total.

[72] "*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. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023*."

Una vez revisada la información allegada por la Entidad en cuanto a la constitución de reservas presupuestales justificadas y certificadas, con corte a 31 de diciembre de 2023, se evidenció que para la reserva del Registro Presupuestal 538123 por valor de mil doscientos millones de pesos ($1.200.000.000), la justificación fue la siguiente:

> *"Convenio de cooperación internacional con fecha de inicio: 04 de diciembre de 2023 y fecha de terminación: 03 de abril de 2024, se solicita realizar la reserva presupuestal para cumplir con los desembolsos en la vigencia 2024"*

Es preciso indicar que, se verificó en Secop II que la reserva presupuestal hace referencia al Convenio 1242 de 2023, cuyo objeto es *"Anuar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura - FAO, para brindar asistencia técnica para la implementación del modelo de forestería comunitaria Etapa IV." (sic).* Dicho convenio fue celebrado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura – FAO, por un valor de dos mil cuatrocientos noventa y siete millones novecientos dieciocho mil cuatrocientos un peso ($ 2.497.918.401), donde el aporte de MADS fue de mil doscientos millones ($1.200.000.000). Asimismo, se confirmó que la fecha de inicio del convenio fue del 04 de diciembre de 2023 y el plazo de ejecución iba hasta el 03 de abril de 2024, sin ninguna prórroga o modificación hasta el momento.

Al respecto, es importante mencionar que, el principio de anualidad establecido en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, indica:

> "*El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. <u>Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción</u>" (subrayado fuera de texto)*

Por lo tanto, no es razonable constituir un compromiso presupuestal en calidad de reserva, cuando desde el inicio se conoce que la ejecución se desarrollará en más de una vigencia fiscal; lo cual, haría referencia a una vigencia futura. Del mismo modo, no es de recibo la justificación de la reserva presupuestal, debido a que, según el procedimiento MAD-SIG "*Constitución, Pago y Liberación de Reservas Presupuestal",* estas obedecen a un evento de fuerza mayor o caso fortuito y en ningún caso son previsibles.

CAUSA

Debilidades en la aplicación del control interno de la Entidad, frente a la constitución de las reservas presupuestales y al amparo de compromisos presupuestales que se ejecuten en varias vigencias a través del mecanismo de vigencias futuras.

EFECTO

Sobreestimación de las reservas presupuestales por valor de $ 1.200.000.000; lo cual, afecta la confiabilidad de la información que conlleva a la no razonabilidad de la ejecución presupuestal presentada al cierre de la vigencia 2023.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad respondió mediante oficio con radicado 40002024E2014837 del 30 de abril de 2024, manifestando lo siguiente:

> *"(…) La ejecución presupuestal del convenio de cooperación internacional (RE1242-2023) celebrado con FAO, no superó la vigencia 2023 ni violó el principio de anualidad presupuestal, pues los desembolsos con cargo al Presupuesto General de la Nación se planearon para ser ejecutados a más tardar el 31 de diciembre de dicho año. Soporte de esto se encuentra en el estudio previo publicado en el Secop II, estimando los desembolsos contra unos productos particulares, y el último de estos claramente señala "… los productos a entregar por parte de la FAO antes de finalizar la vigencia fiscal 2023"; no obstante, por razones no imputables a las Partes, la suscripción e inicio de la ejecución fue posterior a lo planeado. Así las cosas, la ejecución del convenio en los meses iniciales de 2024 estaba prevista para ser ejecutada con la contrapartida de la Organización internacional.*
>
> *Por otra parte, este convenio en su celebración y ejecución, está sometido al régimen jurídico de la FAO, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007:*
>
> > *"Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades".*
>
> *Por su parte el Decreto 1082 de 2015 señala:*
>
> > *"Artículo 2.2.1.2.4.4.1. Régimen aplicable a los contratos o convenios de cooperación Internacional. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50 %) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a estas operaciones en los acuerdos celebrados, o sus reglamentos, según el caso*

[...]".

En razón a los aportes de la FAO, que superan el 50 % del valor del convenio, se aplicó el precitado régimen jurídico y se analizó el alcance de esta disposición que se anexa al presente documento.

La constitución de la reserva presupuestal se justifica por la supervisión con la necesidad de contar con el amparo presupuestal para realizar los pagos pendientes a la FAO, correspondiente a la prestación de bienes y servicios por parte del tercero durante la vigencia fiscal en la cual se dio origen al compromiso presupuestal.

De acuerdo con lo detallado y soportado en la presente respuesta se solicita respetuosamente una revisión de la ***Observación 7. [D] Constitución de Reservas Presupuestales MADS*** *y la incidencia disciplinaria, porque en ningún momento se realizó el registro presupuestal entendiendo como un contrato a ejecutarse a través del mecanismo de vigencia futura, y dando cumplimiento al principio de anualidad.*

Documento Soporte

- *Estudio previo del contrato RE-1242*
- *Principio de anualidad en convenios de cooperación suscritos con la FAO (…)"*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En atención a la respuesta de la Entidad en cuanto su afirmación:

> *"(…) La ejecución presupuestal del convenio de cooperación internacional (RE1242-2023) celebrado con FAO, no superó la vigencia 2023 ni violó el principio de anualidad presupuestal (…)"*

La justificación del MADS a la anterior afirmación se basa en una planeación en los estudios previos donde en el mismo documento y en la respuesta a esta observación, la Entidad afirma que los productos y los desembolsos requerían realizarse durante la vigencia fiscal 2023. Asimismo, del documento aportado en su respuesta *"Estudio previo del contrato RE-1242",* se destaca lo siguiente:

> *"(…) 13. FORMA DE DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS APORTADOS POR MINAMBIENTE Los desembolsos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estarán sujetos a la programación del PAC de la presente vigencia fiscal y la entrega de los productos que se mencionan para cada desembolso y se harán de la siguiente manera:*
>
> *UN PRIMER DESEMBOLSO correspondiente al 40% del valor total de los aportes de MinAmbiente, es decir por la suma de: CUATROCIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOS M/CTE ($ 480.000.000 COP), aproximadamente (109.539*

USD) una vez suscrito el convenio y con la entrega por parte de la FAO de los siguientes entregables al primer mes de ejecución: (…)"

Por lo tanto, no es de recibo para la CGR, la justificación de la entidad, debido a que el inicio del convenio fue realizado el 04 de diciembre de 2023, y como se observó en los estudios previos, el primer desembolso se realizaría al primer mes de ejecución, es decir, en enero de 2024, razón por lo cual contradice su afirmación referente a que la ejecución presupuestal no superó la vigencia 2023, cuando ningún desembolso fue realizado durante esa vigencia y su fundamento se basa únicamente en una planeación que no se llevó a cabo conforme a lo proyectado.

Por otra parte, la Entidad reitera que la justificación de la constitución de la reserva presupuestal se generó por la supervisión con la necesidad de contar con el amparo presupuestal para realizar los pagos pendientes a la FAO, aun cuando en su propio procedimiento *"Constitución, pago y liberación de reservas presupuestales"* se especifica que estas se realizan para los casos que son de fuerza mayor o caso fortuito.

Ahora bien, del segundo documento aportado por el MADS titulado como *"Principio de anualidad en convenios de cooperación suscritos con la FAO",* se destaca lo siguiente:

"(…) El Estado Colombiano consciente de la obligatoriedad que tiene de respetar sus compromisos internacionales a la luz del artículo 9 de la Constitución de 1991 y de los artículos 26 y 27 de la Ley 32 de 1985, a a través del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 reconoció las diferencias normativas entre los convenios de cooperación internacional, los contratos y, los convenios interadministrativos que de ordinario se celebran por régimen común de contratación. En ese sentido, estableció en dicho artículo, diferentes opciones que permiten que a los convenios de cooperación internacional no se les aplique el régimen general de contratación pública
(…) Por lo tanto, los convenios que celebra la FAO no se rigen por normas de contratación estatal
(…) Por ello, normas como la Ley 1150 de 2007, permiten que la Legislación nacional no sea aplicable a esos convenios de cooperación internacional, sin excluir de esa excepción a las normas financieras que inciden en esos convenios.
(…) Aclaración. Lo expuesto en este documento solo tiene un carácter interpretativo y no compromete a la FAO frente a terceros."

De lo anteriormente señalado, se concluye que las normas a las que hace alusión el texto son las de contratación estatal, mas no las normas presupuestales.

Por lo anterior, para este órgano de control la argumentación realizada por el auditado no desvirtúa los hechos relacionados con el uso injustificado de la herramienta presupuestal, toda vez que en un contexto de disciplina fiscal, las entidades ejecutoras sólo deberían programar lo que se encuentre en capacidad de

ejecutar en la respectiva anualidad, de tal manera que las reservas presupuestales no se utilicen 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.

Las razones expuestas por el MADS no logran refutar el incumplimiento de las normas presupuestales aplicables según la normativa vigente y además no prueban los elementos esenciales propios de la debida justificación de las reservas presupuestales, en este punto es preciso reiterar que la constitución de reserva presupuestal debe ser excepcional y está sujeta a la verificación de eventos imprevisibles y no de manera planificada como se evidencia en el caso observado.

En virtud de lo anterior, se configura hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por la constitución de reserva presupuestal por valor de $1.200.000.000.

HALLAZGO 6. Oportunidad Solicitud Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC. Contrato 1292 de 2023.

Se realizó solicitud extemporánea ante el Grupo PAC del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la apertura del sistema para cargue de la solicitud de recursos del Contrato 1292 de 2023; originando una sobrestimación de las reservas presupuestales por valor de $508.535.000.000.

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

> *"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"*

- Circular Externa 035[73]

1. *FECHAS IMPORTANTES*

ACTIVIDADES/CONSULTAS	*FECHA MÁXIMA*
Último día para generar y autorizar Órdenes de pago presupuestales y no presupuestales por parte de las Entidades	*Miércoles 27 diciembre de 2023.*

- Decreto 1957 de 2007[74]

> *"Artículo 2°. De conformidad con lo previsto en el artículo 9° de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, en cada vigencia, el Gobierno Nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año."*

CONDICIÓN

La subdirección administrativa y financiera del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, solicitó las reservas presupuestales por valores de $333.535.000.000 y $175.000.000.000, las cuales se constituyeron el 18 de enero de 2024, con la siguiente justificación:

> *"El acta de inicio del contrato 1292 de 2023, celebrado entre Fiducoldex S.A. y el ministerio, se suscribió el 19 de diciembre de 2023.*
> *En el cuerpo del contrato 1292, el valor contenido en esta solicitud, quedó comprometido como aporte fiduciario de parte de fideicomitente.*
> *El 28 de diciembre, la Coordinadora del Grupo de Tesorería, vía correo electrónico, solicitó ante el Grupo PAC del MHCP la apertura del sistema para cargue de la solicitud de recursos.*
> *Esta petición no fue atendida dentro de la vigencia 2023.*
> *Por lo expuesto, se debe constituir la reserva de este valor para atender los compromisos que se adquieran por el Patrimonio Autónomo en el marco del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.*
>
> *Anexo como sosportes:*
> *i) Acta de inicio*
> *ii) Mensaje remitido por la Coordiandora del Grupo de Tesorería de la SAF." (sic).*

[73] Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación

[74] "*Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia*."

Una vez analizada la justificación, se concluye que, si bien es cierto que no se tuvo respuesta por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de la vigencia fiscal 2023, lo cual originó la solicitud de constitución de reservas; también es cierto que, la coordinadora del grupo de tesorería del MADS, realizó la solicitud de manera extemporánea, puesto que el último día que tenían las Entidades para generar y autorizar órdenes de pago presupuestales y no presupuestales era el 27 de diciembre de 2023, de acuerdo con lo estipulado en la circular externa 035 del Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación.

CAUSA

Fallas en la gestión por parte del MADS, en especial de la dependencia encargada de solicitar el PAC; inobservando así, la circular externa 035 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

EFECTO

Posible disminución de las apropiaciones para la vigencia fiscal siguiente, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2 del Decreto 1957 de 2007.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El MADS dio respuesta mediante oficio con radicado No. 40002024E2018971 del 28 de mayo de 2024, manifestando lo siguiente:

> *"La Subdirección de Operaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expidió la Circular Externa 001 del 2 de enero de 2023, en la cual establece el calendario PAC vigencia 2023 y consideraciones de importancia para su ejecución, estas fechas fueron acogidas por este Ministerio y emitió la circular interna SG - 40002023E4000016 del 1 de febrero de 2023, en ella se dan lineamientos para la programación de los recursos por parte de las dependencias que conforman el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de esta manera, realizar el cargue de la solicitudes de recursos mensualmente para el cumplimiento oportuno de las obligaciones.*
>
> *Para este caso en particular, la programación de los recursos del mes de diciembre se realizó el 10 de noviembre por valor de $62.000 millones por PCI Inversión Ordinaria, teniendo en cuenta que el contrato CD1292 2023 quedó registrado inicialmente el 7 de diciembre de 2023 con el compromiso presupuestal de gasto 553423 por $333.535.000.000,00 y posteriormente se realizó una incorporación de recursos el día 29 de diciembre con el compromiso presupuestal de gasto 578323 por valor $175.000.000.000,00, se solicitó a través de correo electrónico el al buzón pac@minhacienda.gov.co (vía oficial para todas las comunicaciones con esa*

Entidad), la apertura del aplicativo para el cargue y aprobación de recursos adicionales como se evidencia en las siguientes imágenes

3201-01 Solicitud aprobación PAC extraordinario FONDO PARA LA VIDA Y LA BIODIVERSIDAD

Angela Maria Molano Valenzuela <AMolano@minambiente.gov.co>
Mié 27/12/2023 9:15
Para:Programa Anual Caja <PAC@minhacienda.gov.co>;Jorge Alberto Calderon Cardenas <Jorge.Calderon@minhacienda.gov.co>;Hector Alberto Sierra Duran <Hector.Sierra@minhacienda.gov.co>;Rosa Fanny Fonseca Poveda <Rosa.Fonseca@minhacienda.gov.co>
CC:Nelly Amanda Buitrago Ruiz <nbuitrago@minambiente.gov.co>

2 archivos adjuntos (1 MB)
ACUERDO 002 DE 2023.pdf; 1. Minuta Contractual .pdf;

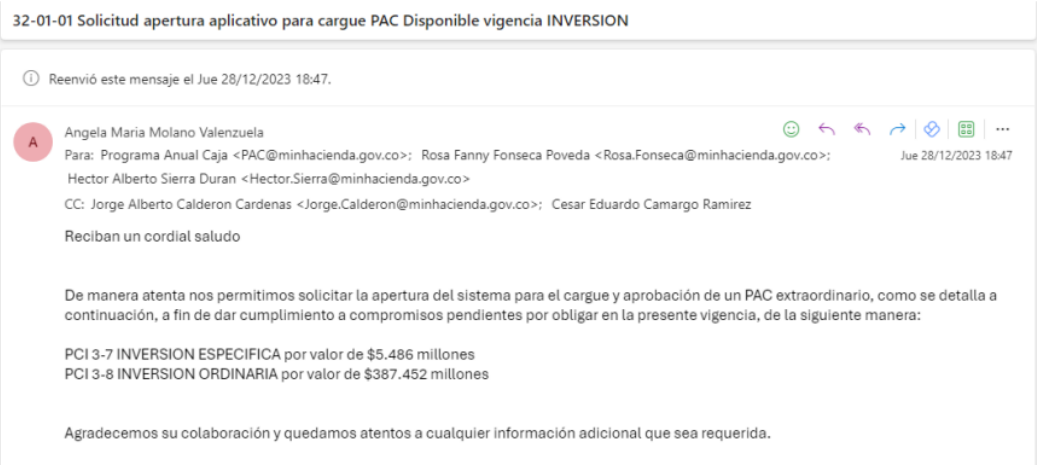
Reciban un cordial saludo,

De manera atenta nos permitimos solicitar la apertura para el cargue y aprobación de un PAC extraordinario por valor de **$333 mil millones** PCI 3-8 Inversión Ordinaria, a fin de dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Plan Operativo de Inversiones - POI dentro del **PROGRAMA ESTRATEGICO DE LINES DE INVERSION EN LA AMAZONIA,** el cual contiene los siguientes proyectos:

1. Conserva paga: Incentivos económicos para la conservación del bosque en el bioma Amazónico
2. Implementación de acciones interinstitucionales para la lucha contra la deforestación y otros delitos ambientales asociados en la ecorregión de la Amazonía
3. Restauración comunitaria de la conectividad Andino-Amazónica para la adaptación al cambio climático y la revitalización territorial en las subzonas hidrográficas cuencas de los ríos Caguán y Orteguaza
4. Fortalecimiento del monitoreo y seguimiento ambiental de áreas de bosques naturales, otras coberturas de la tierra y las dinámicas de transformación del territorio - Etapa 1 - nacional
5. Intervención integral en los núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad (NDFYB) en la región de la Amazonía

Estos proyectos serán financiados con recursos del **FONDO PARA LA VIDA Y LA BIODIVERSIDAD** (creado en virtud de lo dispuesto por el parágrafo 1 del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016,modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022) y se girarán de acuerdo con lo establecido en el contrato de FIDUCIA MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN y pagos No 1292 celebrado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y **FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. FIDUCOLDEX S.A.** (se adjunta Acuerdo 002 de 2023)

Agradecemos su colaboración y quedamos atentos a cualquier información adicional que se requiera.



32-01-01 Solicitud apertura aplicativo para cargue PAC Disponible vigencia INVERSION

Reenvió este mensaje el Jue 28/12/2023 18:47.

A Angela Maria Molano Valenzuela

Para: Programa Anual Caja <PAC@minhacienda.gov.co>; Rosa Fanny Fonseca Poveda <Rosa.Fonseca@minhacienda.gov.co>; Hector Alberto Sierra Duran <Hector.Sierra@minhacienda.gov.co>

Jue 28/12/2023 18:47

CC: Jorge Alberto Calderon Cardenas <Jorge.Calderon@minhacienda.gov.co>; Cesar Eduardo Camargo Ramirez

Reciban un cordial saludo

De manera atenta nos permitimos solicitar la apertura del sistema para el cargue y aprobación de un PAC extraordinario, como se detalla a continuación, a fin de dar cumplimiento a compromisos pendientes por obligar en la presente vigencia, de la siguiente manera:

PCI 3-7 INVERSION ESPECIFICA por valor de $5.486 millones
PCI 3-8 INVERSION ORDINARIA por valor de $387.452 millones

Agradecemos su colaboración y quedamos atentos a cualquier información adicional que sea requerida.

Finalmente, la Entidad, a pesar de conocer que estas solicitudes eran extemporáneas, gestionó ante la autoridad competente la aprobación de adición de recursos buscando la posibilidad de constituir cuentas por pagar y de esta manera evitar la constitución de las reservas presupuestales."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La Circular Externa 001 del 2 de enero de 2023 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mencionada en la respuesta dada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece lo siguiente:

"(…) 2. De acuerdo con lo anterior, se recomienda hacer una adecuada programación y ejecución de los recursos del PAC asignados mes a mes en la vigencia 2023, para cumplir con el propósito fundamental de mantener las finanzas públicas dentro de las metas y cumplir con la regla fiscal considerando medidas de austeridad. (…)

CALENDARIO PARA EL CARGUE DE SOLICITUDES DE MODIFICACION AL PROGRAMA ANUAL DE CAJA – PAC
VIGENCIA 2023

MES	FECHA DE CARGA EN SIIF	FECHA DE REUNION PAC	MES A EVALUAR
ENERO	10 – 11 de enero	20 de enero	enero y febrero
FEBRERO	09 – 10 de febrero	20 de febrero	marzo
MARZO	09 – 10 de marzo	21 de marzo	abril
ABRIL	10 – 11 de abril	21 de abril	mayo
MAYO	11 – 12 de mayo	19 de mayo	junio
JUNIO	08 – 09 de junio	22 de junio	julio
JULIO	11 – 12 de julio	21 de julio	agosto
AGOSTO	10 – 11 de agosto	22 de agosto	septiembre
SEPTIEMBRE	07 y 08 de septiembre	21 de septiembre	octubre
OCTUBRE	10 y 11 de octubre	20 de octubre	noviembre
NOVIEMBRE	09 y 10 de noviembre	22 de noviembre	diciembre
DICIEMBRE	06 y 07 de diciembre	18 de diciembre	Extraordinarias de diciembre, originadas por traslados presupuestales

(…)"

Con respecto a lo manifestado por el MADS, en cuanto a *"el contrato CD1292 2023 quedó registrado inicialmente el 7 de diciembre de 2023 con el compromiso presupuestal de gasto 553423 por $333.535.000.000,00"*, es preciso indicar que, el MADS conocía que el plazo para solicitudes extraordinarias de diciembre era el 06 y 07 de diciembre, por lo tanto la solicitud de modificación al PAC pudo haberse hecho en los tiempos establecidos por el calendario, según circular 001 de 2023 del MHCP, toda vez que el registro del compromiso presupuestal del contrato CD1292 de 2023, fue realizado el día 7 de diciembre, coincidiendo con la fecha límite para solicitar el PAC, y por el contrario, esta solicitud fue realizada en los últimos días del mes de diciembre.

Asimismo, este Ente de Control considera que la Entidad pudo haber realizado la solicitud del PAC en términos, lo que hubiese evitado la constitución de las reservas por valores de $333.535.000.000 y $175.000.000.000 para el contrato 1292 de 2023; las cuales, sobrestimaron el valor de las reservas presupuestales en cuantía de $508.535.000.000.

Por último, la Entidad afirma que conocía que las solicitudes se hicieron extemporáneas, por lo tanto, la presente observación se configura como hallazgo administrativo.

HALLAZGO 7. [D] Contrato Interadministrativo 1249 de 2023 – Cumbre Nacional de Educación Ambiental

El MADS celebró contrato interadministrativo 1249 de 2023, con plazo de ejecución hasta 31 de diciembre, y cuyo objeto contractual fue realizar las actividades pedagógicas, metodológicas y logísticas necesarias para desarrollar la Cumbre Nacional de Educación Ambiental durante los días del 24 al 26 de noviembre de 2023. Remite el Ministerio soportes de varios requerimientos al contratista, entre ellos uno del 26 de febrero del año que avanza, en el que se le solicita nuevamente al contratista para que remita los productos que debieron ser entregados en los primeros días de noviembre de 2023; no obstante, al haber transcurrido 6 meses desde la terminación del plazo, no hay evidencia de la entrega integral de los mismos.

CRITERIOS

- Constitución Política

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

- Decreto 403 de 2020[75]

"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.
d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados."

- Ley 80 de 1993[76]

"ARTICULO 3o. De Los Fines De La Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la

[75] *"Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal"*

[76] *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA"*

efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

ARTÍCULO 4o. De Los Derechos Y Deberes De Las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:
1°. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.
2°. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.
3°. Solicitarán la actualización o la revista de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.
4°. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.
Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.
5°. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.
6°. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.
7°. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.
8°. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso[77], o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.
Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.
9°. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.

ARTICULO 5o. De Los Derechos Y Deberes De Los Contratistas.
2°. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamiento que pudieran presentarse.
3°. Podrán acudir a las autoridades con el fin de obtener la protección de los derechos derivados del contrato y la sanción para quienes los desconozcan o vulneren.:

ARTÍCULO 25. Del Principio De Economía. En virtud de este principio:
(…)

[77] La expresión "concurso" fue derogada por el art. 32, Ley 1150 de 2007.

3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, contínua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.
(…) 7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.
(…) 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.
Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

ARTÍCULO 26.- Del Principio De Responsabilidad. En virtud de este principio:
1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.
2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.
3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones 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.[78]
4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.
5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.
(…)
ARTÍCULO 40º.- Del Contenido Del Contrato Estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.
Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.
En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.
En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.
PARÁGRAFO. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato. (…)"

- Decreto 1082 de 2015[79]

"Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.[80]

[78] *(Apartes tachados derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007)*
[79] *"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"*
[80] *(Modificado por el artículo 1 del Decreto 399 del 13 de abril de 2021)*

Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:
1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. 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 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.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.
7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el proceso de contratación.
8. La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.
El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía".

- Ley 1474 de 2011[81]

"Artículo 83. (…) Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.
La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.
Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos."

- Ley 1952 de 2019[82]

"(…) 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: Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional

[81] *"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".*
[82] *"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".*

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 190 de 1995[83]

Se expidieron algunas disposiciones sobre la publicación de los contratos estatales, norma reglamentada por el Decreto 1477 de 1995, en esta materia (publicación de los contratos).

- Manual de Supervisión e Interventoría del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible.

1. Funciones de contenido administrativo
a. Conocer, aplicar y cumplir los manuales de contratación y supervisión, analizar todos los documentos que forman parte del expediente contractual tales como estudios previos, anexo técnico y en caso de proceso público los pliegos de condiciones, adendas y propuesta, así como las normas aplicables a la función de supervisión.
b. Exigir al contratista todos los documentos, bienes o servicios establecidos en el contrato/convenio/orden de compra, con el fin de revisarlos para dar la aprobación correspondiente o solicitar su modificación en caso de que ello sea necesario
c. Exigir al contratista el cumplimiento del cronograma de actividades de ejecución y de inversión del anticipo, en los casos que sea procedente.
d. Recibir los bienes y servicios pactados y verificar que estos cumplan con las especificaciones técnicas del caso
d. Funciones de contenido técnico
a. Verificar, vigilar, hacer seguimiento y control permanente a todas las actividades pactadas en el contrato y el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios esperados, con las condiciones de calidad requeridas en el contrato.
b. Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio y hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.
c. Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.
d. Verificar de forma permanente la calidad de la obra, bienes o servicios que se estipule en el contrato
2. CONVENIOS DE ASOCIACIÓN 2.1 Definición Las entidades estatales en general se encuentran destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad y está en su naturaleza misma, realizar esfuerzos tendientes a dicho fin y propósito de rango constitucional.
Uno de los mecanismos para el logro de tal finalidad se encuentra en el inciso 2° del artículo 355 de la Constitución Política, mediante el cual se autorizó la suscripción de convenios de asociación de la siguiente manera:
"Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia." (Subraya fuera del texto original) En consecuencia, los Convenios de Asociación son acuerdos celebrados por entidades del Estado y una entidad sin ánimo de lucro con reconocida idoneidad cuyo objetivo debe ser el de impulsar programas o actividades de interés público, los cuales deben estar acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo.

[83] *"Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa".*

- Estudios previos del contrato Interadministrativo 1249 de 2023[84]

Anexo técnico página 10 "(…) Etapa de planeación: Plan de trabajo con cronograma de desarrollo de los compromisos del contrato. Consolidación de la base de datos de las personas inscritas y confirmadas telefónicamente con la información requerida para garantizar su participación en la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, desagregada por sexo, edad, pertenencia étnica, región, departamento, municipio, organización o entidad a la que pertenecen, el registro de la experiencia, su forma de participación dentro de la cumbre y desplazamientos de viaje."
Propuesta Técnico-económica de la Universidad Tecnológica de Pereira como co-organizadora de la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, Poder Pedagógico para la Vida. Página 9.
Etapa de planeación

Actividad 1:
Se Consolidará la base de datos de las personas inscritas y confirmadas telefónicamente con la información requerida para garantizar su participación en la Cumbre Nacional de Educación Ambiental.
Entregable 1.1: Plan de trabajo con cronograma de desarrollo de los compromisos del contrato.
Entregable 1.2: Mapeo de las personas inscritas y confirmadas telefónicamente con la información requerida para su participación en la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, desagregada por sexo, edad, pertenencia étnica, región, departamento, municipio, organización o entidad a la que pertenecen, el registro de la experiencia, su forma de participación dentro de la cumbre y desplazamientos de viaje.

ETAPA	OBJETIVO	ACTIVIDAD	ENTREGABLES OPERADOR
PLANEACIÓN	Realizar todas las actividades preparatorias necesarias para garantizar la participación y desarrollo de los espacios de diálogo e intercambio de saberes en el marco de la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, de al menos 1000 participantes, conforme al presupuesto y propuesta técnica, y las demás que sean definidas en el marco del comité técnico y en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Consolidar la base de datos de las personas inscritas y confirmadas telefónicamente con la información requerida para garantizar su participación en la Cumbre Nacional de Educación Ambiental.	Plan de trabajo con cronograma de desarrollo de los compromisos del contrato
			Mapeo de las personas inscritas y avance de confirmación telefónicamente con la información requerida para su participación en la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, desagregada por sexo, edad, pertenencia étnica, región, departamento, municipio, organización o entidad a la que pertenecen, el registro de la experiencia, su forma de participación dentro de la cumbre y desplazamientos de viaje.
	Capacitar a los equipos de moderación, relatoría y logístico para el adecuado desarrollo de los espacios de diálogo e intercambio de saberes previo a la Cumbre Nacional de Educación Ambiental	Implementar como mínimo (6) talleres de capacitación a los equipos de relatores, moderadores y personal logístico para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades de la Cumbre Nacional de Educación Ambiental.	Tres (3) Guiones metodológicos para la capacitación de relatores, moderadores y personal logístico seleccionado y asumido en costos por el contratatante.
			Listados de asistencia y registro fotográfico de los procesos de capacitación del personal logístico, moderadores y relatores, seleccionados y asumidos en costos por el contratatante.

Fuente: Propuesta Técnico-económica de la Universidad Tecnológica de Pereira como co-organizadora de la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, Poder Pedagógico para la Vida. (Contrato 1249 de 2023)

[84] Página 34 de los estudios previos.

Desembolsos
• UN PRIMER DESEMBOLSO por un valor equivalente al 30% del valor total de los aportes del MADS, al cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato correspondiente a CUATROCIENTOS DOS MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS M/CTE ($ 402.600.000) M/CTE, contra entrega y recibo a satisfacción del plan de trabajo; en el cual se definan los contenidos de las actividades a desarrollar, cronograma de ejecución del contrato, plan operativo, propuesta del equipo profesional según la propuesta técnica presentada.

Texto del contrato
PRIMERA.- OBJETO: Realizar las actividades pedagógicas, metodológicas y logísticas necesarias para desarrollar la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, desde un enfoque participativo, territorial y de diálogo social, en el marco del Programa Nacional de Educación Ambiental. SEGUNDA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES. Las partes se comprometen a cumplir las siguientes obligaciones: A) OBLIGACIONES DEL MINISTERIO: 1. Aprobar el Plan de Trabajo con sus actividades específicas C) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA: 1. Formular un Plan de Trabajo detallado para la ejecución del contrato, el cual debe contener el cronograma de actividades. El plan de trabajo y el cronograma deberá presentarse y contar con el visto bueno del comité técnico, dentro de los siete (07) días calendario siguientes al perfeccionamiento del contrato. 2. Capacitar a los equipos de moderación y relatoría que estarán conformados por mínimo 140 contratistas y funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además asumirán la formación del equipo logístico que estará conformado por 150 personas de diferentes instituciones, entre las cuales estarán el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA y algunos estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, esto con el fin de lograr el desarrollo de los espacios de diálogo e intercambio de saberes previo a la Cumbre Nacional de Educación Ambiental de acuerdo con las orientaciones de la Subdirección de Educación y Participación - SEP. 3. CUARTA. - INFORMES Y/O PRODUCTOS: La UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA se obliga a presentar los siguientes productos: 1. Un plan detallado de trabajo, en cual se incluya un cronograma frente al desarrollo de los compromisos descritos en el presente contrato, deberá ser entregado dentro de los siete (07) días calendario siguientes al inicio de la ejecución contractual.
CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCION B Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012) Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489),
En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden."

- Ley 489 de 1998[85]

"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.

[85] *"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"*

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

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCION B consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012) Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489)

"En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden

De otra parte, en cumplimiento también del deber de planeación y del principio de buena fe precontractual, las entidades estatales no pueden iniciar procesos de contratación si no existen las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales (No. 6 art. 25 Ley 80 de 1993); igualmente, deben con antelación al inicio del proceso de selección del contratista analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y obtener las autorizaciones y aprobaciones para ello (No. 7 art. 25 ibídem), así como elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones (No. 12 art. 25 ídem).10"

CONDICIÓN

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible suscribió el contrato interadministrativo 1249 de 2023, con la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA, el día 9 de noviembre de 2023, cuyo objeto consistió en realizar las actividades pedagógicas, metodológicas y logísticas necesarias para desarrollar la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, en el marco del Programa Nacional de Educación Ambiental, por un valor de $1.342.000.000, con un plazo de ejecución de un (1) mes y veinte (20) días.

De conformidad con lo evidenciado en el Secop, el contrato se firmó el 06 de noviembre de 2023. Su fecha de inicio data de 08 de noviembre de 2023 con un plazo de ejecución hasta el 27 de diciembre de 2023. Fecha de terminación 31 de diciembre de 2023. Plazo total de ejecución 50 días.

Durante la ejecución del contrato se publicó en el Secop un (1) solo informe de supervisión de fecha 20 de diciembre de 2023, según orden de pago por valor de $402.600.000 equivalente al 30% del valor total del contrato. El pago se hizo con cargo a RP 500923 rubro presupuestal REC-11-C-3208-0900-3-0-3208012-02. Para este primer pago correspondía al contratista cumplir con los requisitos de perfeccionamiento del contrato y contra entrega y recibo a satisfacción del Plan de Trabajo, en este, se definían los contenidos de las actividades a desarrollar, también debía entregar el cronograma de ejecución, el plan operativo, y una propuesta del equipo profesional que ejecutaría las actividades.

Ahora bien, este Ente de Control verificó la ejecución de las obligaciones del MADS relacionadas con el cumplimiento de requisitos y entrega a satisfacción de productos por parte del contratista; los cuales, se establecieron como compromisos para realizar los pagos correspondientes, según lo señala la cláusula Quinta del contrato. De este modo, al término de la presente auditoría se evidencia incumplimiento por parte del contratista de cada uno de los productos establecidos en el texto del contrato; toda vez que, culminada la ejecución del contrato del 31 de diciembre de 2023 a la fecha no hay certeza de:

- Cuántas personas inscritas y confirmadas telefónicamente y/o por correo, de las 1.000 esperadas, que participaron en la Cumbre Nacional Ambiental.
- Ni cuantas personas participaron en la Cumbre como tampoco confirmación de pago de tiquetes a cada uno de ellas, ni soportes que indiquen relación de las personas trasladadas vía aérea que den cuenta del traslado efectivo de las personas Destino-Origen y retorno al origen.
- Ni relación de las personas trasladadas vía terrestre y/o multimodal aportando los soportes que den cuenta del traslado efectivo de las personas Origen-Destino y retorno al origen.
- Tampoco (modalidad reembolso) aportando los soportes que den cuenta del traslado efectivo de las personas Origen-Destino y retorno al origen.
- Relación informe del transporte interno prestado y/o garantizado.
- Certificados y soportes expedidos por el hotel, con número de personas hospedadas: nombres e identificaciones, número noches del alojamiento.
- No se identificó en los documentos aportados durante esta auditoría, las definiciones tomadas por el comité técnico, para facilitar la participación de las personas inscritas debidamente en la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, no hay evidencia de sus actividades.
- No hay registro fotográfico, ni video y/o listado de asistencia a la cumbre.
- Tampoco hay evidencia registro fotográfico, ni video ni soportes documentales de las actividades de capacitación del contratista UTP a los equipos de moderación y relatoría que estarían conformados por mínimo 140 contratistas y

funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además asumirían la formación del equipo logístico que estaría conformado por 150 personas de diferentes instituciones, entre las cuales, estarían el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA; lo anterior, de conformidad con la propuesta de la UTP.

- Tampoco hay evidencia de 2 talleres para 30 personas aprox. perfil relatores, 2 talleres para 30 personas aprox. perfil moderadores. 1 taller para personal logístico (un día antes evento). 1 taller para personal logístico (un día antes evento). Los talleres (relatores y moderadores), se realizarían in situ una semana antes del evento, para desarrollar ejercicios de interacción con los guiones y herramientas de recolección de datos, material didáctico entre otros. Se realizaría reconocimiento de espacios, rutas de evacuación, puntos de encuentro y distribución de áreas de trabajo del personal operativo, asistentes y demás perfiles que intervienen en el marco de la cumbre.

En reunión de fecha 17 de noviembre de 2023 el MADS con la UTP enfatiza que el Plan de trabajo se dividió en 5 fases: Fase 1. Alistamiento, elaboración del plan de trabajo, Fase 2. Gestión de equipo de apoyo, capacitación de equipos de moderación. Fase 3. Gestión de participantes con 4 acciones confirmación por vía telefónica, coordinación de transporte, coordinación de hospedaje, coordinación de alimentos. Fase 4. Gestión de información. Incluye 4 actividades Diseño metodológico de herramientas de sistematización, sistematización de información de inscripción, elaboración del mapa dinámico y sistematización integral de proceso. Fase 5. Gestión de Herramientas de apoyo.

Considerando todo lo anterior, no se entiende como el MADS aprueba y paga el plan de trabajo sin el cumplimiento integral de requisitos técnicos, pues no hay evidencia que soporte y/o justifique el primer pago, ya que mencionado plan de trabajo es un documento general; el cual, no define objetivos ni metas específicas, no identifica roles ni responsabilidades de cada miembro del equipo, no establece un cronograma pormenorizado de las actividades a realizar ni fechas, no contiene el registro de la experiencia, su forma de participación dentro de la cumbre y desplazamientos de viaje, tampoco da cuenta de los 6 talleres de capacitación a equipos relatores y personal logístico de la cumbre, tampoco los 3 guiones metodológicos, ni listados de asistencia y/o registro fotográfico de la capacitación a este personal logístico.

Consciente el MADS del incumplimiento de la UTP le remite requerimientos así:

- RAD SEP 31102023E2045683 29/12/2023, en el cual le recuerda que el plan de trabajo debía ser detallado; donde se incluyera un cronograma frente al

desarrollo de los compromisos descritos en el presente contrato, deberá ser entregado dentro de los siete (07) días calendario siguientes al inicio de la ejecución contractual.

REQUERIMIENTO:

> *"Revisada documentalmente la carpeta enviada frente a este entregable, se evidencia que está soportada en su mayoría; sin embargo, al momento de revisar los perfiles no se encuentra la hoja de vida del coordinador general, por lo cual se exhorta al contratista para que haga el respectivo cargue. 2. Proveer y garantizar el transporte aéreo y/o multimodal desde sus lugares de origen hasta el sitio del evento a las y los participantes de la Cumbre, hospedaje, cenas y desayunos de aproximadamente 1.000 personas debidamente inscritas, a quienes se les confirmará vía telefónica, y/o por correo electrónico, de conformidad con el listado que se anexará y las definiciones que se tomen en el comité técnico, para facilitar su participación en la Cumbre Nacional…"*

A fin de evidenciar los incumplimientos del contratista, en la información anexa se evidencian requerimiento del MADS a la UTP así:

- Bogotá, D. C. RAD SEP (…) 31102023E2040828 - 24/11/2023, en el que se expresa: "Anexo 7. Requerimientos del MADS A LA UTP Bogotá, D. C. RAD SEP 31102023E2041613 – 30112023 se les solicita Plan de trabajo ajustado, cronograma con cada actividad debe ser entregado el 17 de noviembre, se remita listados de asistencia y registro fotográfico de procesos de capacitación de personal logístico, se remita mapeo de personas inscritas y avance de las confirmadas vía telefónica"
- Solicitud de fecha 26 de febrero de 2024 del subdirector de Educación y participación del MADS al Delegado UTP, donde le solicita nuevamente los entregables definidos para poderle realizar el primer pago el 07 de noviembre de 2023, entre otros: el Plan detallado de trabajo, cronograma, mapeo de personas inscritas, instrumentos de sistematización requeridos, señalética y material. Listados de asistencia y documentos con la sistematización de los datos arrojados, documentos que a la fecha no han sido entregados y que eran requisito para realizar el primer pago al contratista UTP; y, aun así, se aprobó el Plan de Trabajo y se ordenó el primer pago por valor de $402.600.000.

Efectivamente, el pago fue avalado por el supervisor, en el formato Informe periódico de supervisión, allí en la descripción de la primera actividad señala *"Formular el plan de trabajo detallado para la ejecución del contrato, el cual debe*

contener el cronograma de actividades. El plan de trabajo y el cronograma deberá presentarse y contar con el visto bueno del comité técnico. Documento que evidencia el cumplimiento de la obligación y ubicación de este. Se presento y aprobó el 15 de diciembre el plan de trabajo detallado con ajustes solicitados por parte de los delegados del Ministerio", tal como se enuncia en el mencionado formato debía publicarse ahí el link de la ubicación de los documentos entregados, sin embargo, no aparecen registrados. (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, tal como lo indicó la UTP en la propuesta técnico económica presentada, definió la ejecución dentro de una estructura de etapas (planeación, ejecución y cierre) coherentes con las actividades estipuladas por el anexo técnico, las cuales no se han presentado así; evidencia de ello, es la aprobación del Plan de Trabajo 19 días después de la realización de la Cumbre Nacional de Educación Ambiental; llevada a cabo el 25 y 26 de noviembre de 2023.

Por otro lado, se observa que se han presentado deficiencias en la elaboración de los estudios previos que se encuentran descritos en la página 20; las cuales, han afectado el desarrollo esperado de los objetivos de la Cumbre Nacional de Educación Ambiental, ya que en los mismos no se determina de manera clara, expresa y justificada, el contenido, las fechas de todos los entregables, para realizar el primer pago; hay diferencia entre los estudios previos, la oferta técnica, el anexo técnico y el texto del contrato.

CAUSA

Debilidades de planeación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dado el incumplimiento de la cláusula quinta del contrato por parte del contratista para la entrega de productos de conformidad con lo presentado en la propuesta técnica.

Falta de gestión de la Alta Dirección en la toma de decisiones, tales como: establecer el estado de las obligaciones del contrato, verificar la entrega de productos objeto de contratos, suscribir el acta de cierre del expediente contractual, incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del mismo, requerir y realizar seguimiento a las funciones de supervisión, iniciar las acciones disciplinarias, penales y fiscales correspondientes, y/o responder a los participantes a los que no se les ha cumplido con el pago de tiquetes tanto aéreos como terrestres por haber participado en la Cumbre Nacional de Educación Ambiental.

En cumplimiento del principio de la contratación indicados en la Ley 80 de 1993 no se ejerció la correcta vigilancia a los entregables, ni se exigió la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.

EFECTO

Incumplimiento a la meta propuesta en los estudios previos, en la minuta contractual del contrato, con la cual se pretendía el servicio de acompañamiento a la implementación de estrategias de educación ambiental, descritas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Como consecuencia de la falta de rigores técnicos, jurídicos y financieros de conveniencia, oportunidad, en cada una de las etapas del contrato, a la fecha el contratista no ha hecho entrega fidedigna de ninguno de los productos del contrato.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad respondió mediante oficio con radicado 40002024E2018971 del 28 de mayo de 2024, manifestando lo siguiente:

> *"(…) En los documentos precontractuales y contractuales, se encuentran de manera expresa las obligaciones específicas del contratista para el desarrollo del objeto del contrato, teniendo en cuenta que, dada la naturaleza de los documentos contenidos en las diferentes etapas del contrato, cada uno responde a las preguntas: ¿qué se necesita?, ¿cuánto cuesta? y ¿cómo se va a desarrollar?, por lo cual, es necesario señalar lo siguiente:*
>
> *i) En los estudios previos y la minuta del contrato, se establecen las obligaciones generales, específicas, los productos a entregar y los plazos contemplados para ello. Así mismo, se consagra la forma de pago del contrato;*
>
> ***ii)** En el análisis del sector, se realiza una investigación económica de los costos que tendrá el contrato para el cumplimiento del objeto y;*
>
> ***iii)** El anexo técnico contempla la forma en que se van a ejecutar las obligaciones específicas, señalando de manera cualitativa y cuantitativa la forma en la cual se van a desarrollas los objetivos pactados. Bajo este entendido, los documentos descritos conforman una unidad contractual, señalando de manera clara, expresa y justificada, cada etapa del contrato, el desarrollo las actividades, plazos de entrega y porcentaje para el pago, así como los documentos que se deben aportar para cada uno de los cobros.*
>
> *Para mejor entendimiento, se presenta un cuadro comparativo entre: a) Estudios Previos; b) Análisis del sector; c) Anexo técnico y; d) Minuta del contrato (…)*
>
> *Finalmente, en observancia del rigor jurídico que tiene el Ministerio en la administración de los recursos públicos, se evidencia que desde la etapa*

precontractual se estipularon, en los documentos de estudio previo y minuta del contrato, las cláusulas que contemplan la forma de cómo la entidad pagaría el valor del contrato, el cual se dividió en tres (03) desembolsos: los dos (02) primeros pagos correspondientes al 30 % cada uno y un último pago del 40 % del valor del contrato.

En consecuencia, para que la entidad pueda aprobar los pagos de la contraprestación pactada, debe someterse a las reglas pactadas en el contrato interadministrativo, correspondientes entre otros, al desembolso de un porcentaje del valor del contrato, condicionados a la entrega de los informes y productos estipulados en el estudio previo y la minuta del contrato, la certificación de recibo a satisfacción de los productos pactados, suscrito el supervisor del contrato, en la que conste la verificación del cumplimiento del objeto y las obligaciones del mismo y, por último la expedición del informe periódico de supervisión para la aprobación de cada uno de los pagos.

Una vez el contrato estuvo en ejecución y advirtiéndose un posible incumplimiento, la supervisión adoptó medidas preliminares con el fin de conminar a la Universidad al cumplimiento del contrato, tal como se evidencia, entre otros documentos que son de conocimiento del Ente de Control, y los siguientes:
• Acta de reunión MADS_12142023_105355 - Se solicitó realizar ajustes al plan de trabajo presentado por la Universidad.
• Acta de reunión MADS_12142023_105436 – Se solicitaron ajustes al Mapa Dinámico.
• Acta de reunión MADS_12142023_105545 – Se realizaron varias observaciones respecto al desarrollo de la Cumbre.
• Radicado interno 31102023E2040828 del 24/11/2023 – Requerimiento ejecución Contrato Interadministrativo 1249 de 2023.
• Radicado interno 31102023E2041613 del 30/11/2023 - Requerimiento de informes de ejecución Contrato Interadministrativo 1249 de 2023.
• Radicado interno 31102023E2042568 del 07/12/2023 - Citación comité técnico presencial Contrato Interadministrativo 1249 de 2023.
• Acta de Comité 12/12/2023 – Entrega Plan de Trabajo ajustado con las especificaciones del comité.
• Radicado Interno 31102024E2005422 del 26/02/2024 – Requerimiento contrato interadministrativo 1249 de 2023.

Se enuncia el enlace donde se encuentran los soportes Soportes Observaciones 4 Auditoria Financiera 2023CGR

Dado lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizó la revisión en la etapa de planeación del contrato con la rigurosidad técnica y jurídica necesaria, por lo que, respetuosamente, se le solicita que levante la observación con presunta incidencia disciplinaria”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

De la respuesta se observa que el MADS envía cuadro comparativo entre los que incluye los estudios previos, análisis del sector, anexo técnico y minuta del contrato; sin embargo, no hace alusión a la propuesta técnica presentada por la Universidad Tecnológica de Pereira que como quedó establecido en la minuta del contrato interadministrativo 1249 de 2023 Cláusula Vigésima Séptima "Documentos del Contrato" se indica: forman parte integral del Contrato y obligan jurídicamente a las partes.

En las obligaciones generales de la Universidad quedó establecido en el numeral 2. Que debía cumplir con las condiciones técnicas, económicas y comerciales presentadas en su propuesta, evidenciándose una diferencia en los entregables de cada uno de los documentos.

Ahora bien, aun cuando el MADS menciona y envía los diferentes requerimientos realizados a la UTP, esto no es per se evidencia de una adecuada planeación y ejecución del contrato; es así, y en contradicción a esto, es que a la fecha del 26 de febrero de 2024 la subdirección de Educación y Participación de conformidad con el radicado interno 31102024E2005422 que antecede se solicita nuevamente al contratista, los entregables y documentos que debieron ser entregados en la calidad y oportunidad requerida, por parte del contratista en la vigencia 2023, documentos en los que se incluye el plan detallado de trabajo, en el cual se debía incluir cronograma respecto al desarrollo de los compromisos adquiridos en el contrato; también, el mapeo de personas inscritas, por cada una de las regiones, instrumentos de sistematización, mapa dinámico con la ubicación de las experiencias de educación ambiental, señalética, listados de asistencia y registros fotográficos de los procesos de capacitación de personal logístico, documento con la sistematización de datos arrojados.

En concordancia, el MADS no remite soportes del cumplimiento del contratista de cada una de los requerimientos descritos en el párrafo que antecede, ni en el texto de la observación comunicada, tampoco envía evidencia del cumplimiento de todas las obligaciones del contrato, ni la liquidación del mismo, ni documentos que soportan el inicio de acciones tendientes para el acatamiento cabal del objeto contractual, ni la imposición de sanciones en caso de determinar un incumplimiento y/o hacer efectivas las pólizas.
Lo anterior, evidencia una gestión inadecuada por parte del MADS ante las debilidades en el cumplimiento del contratista; debilidades que se traducen, además, en requerimientos realizados por los diferentes actores asistentes, que manifiestan inconformidad con la ejecución del evento desarrollado en el marco de

la Cumbre Nacional de Educación Ambiental; los cuales, no se han subsanado por el MADS.

Considerando lo anterior, lo argumentado por el MADS no subsana lo observado por este ente de control, por lo que se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 8. [D] Supervisión de Convenios y/o Contratos.

La CGR durante el proceso auditor analizó el convenio 902 de 2023 encontrando debilidades en las actividades de supervisión del MADS, en especial frente a la revisión y verificación integral de la entrega de productos, soportes y/o entregables.

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

"Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
(…)
Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.
(…)
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 489 de 1998[86]

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

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

[86] *"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"*

sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

- Ley 1474 de 2011[87]

"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."

- Ley 80 de 1993[88]

"Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal*. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*
Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.
(El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.)

Artículo 4.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales*. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*
1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.
2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.
3o. Solicitarán las actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.
4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.
Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.
5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia.
6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.
7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.
8o. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para

[87] *"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."*
[88] *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*

ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.
Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.
(La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.)
(NOTA: El numeral 8° fue reglamentado por el Decreto Nacional 679 de 1994.)
9o. Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.
(Ver el Fallo del Consejo de Estado 13180 de 1997.)
10. Numeral adicionado por el art. 19 de la Ley 1150 de 2007, así: Respetarán el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Sólo por razones de interés público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia de tal actuación.
Para el efecto, las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.
Lo dispuesto en este numeral no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan".

Artículo 5.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. *Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas:*
1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.
(Ver el Artículo 19, Decreto Nacional 2150 de 1995.)
En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato.
(Ver el Concepto del Consejo de Estado 1011 de 1997, Ver el Fallo del Consejo de Estado 14577 de 2003.)
2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamiento que pudieran presentarse.
3o. Podrán acudir a las autoridades con el fin de obtener la protección de los derechos derivados del contrato y la sanción para quienes los desconozcan o vulneren.
Las autoridades no podrán condicionar la participación en licitaciones o concursos ni la adjudicación, adición o modificación de contratos, como tampoco la cancelación de las sumas adeudadas al contratista, a la renuncia, desistimiento o abandono de peticiones, acciones, demandas y reclamaciones por parte de éste.
(La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.
4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello. (…)

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

Artículo 25.- Del Principio de Economía. *Reglamentado por el Decreto Nacional 287 de 1996. En virtud de este principio: (…)*
3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, contínua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados. (…)
7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso. (…)

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. 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."

- Ley 1474 de 2011[89]

"ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.
La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (…)

ARTÍCULO 92. Contratos interadministrativos. Modificase el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo."

- Ley 1952 de 2019[90]

"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.

---

[89] *"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."*
[90] *"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. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023."*

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."

- Manual de Supervisión e Interventoría - MADS. Versión 5 del 05 de abril de 2024.[91]

"7. FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES
a. Funciones de contenido administrativo

a. Conocer, aplicar y cumplir los manuales de contratación y supervisión, analizar todos los documentos que forman parte del expediente contractual tales como estudios previos, anexo técnico y en caso de proceso público los pliegos de condiciones, adendas y propuesta, así como las normas aplicables a la función de supervisión.
b. Exigir al contratista todos los documentos, bienes o servicios establecidos en el contrato/convenio/orden de compra, con el fin de revisarlos para dar la aprobación correspondiente o solicitar su modificación en caso de que ello sea necesario
c. Exigir al contratista el cumplimiento del cronograma de actividades de ejecución y de inversión del anticipo, en los casos que sea procedente.
d. Recibir los bienes y servicios pactados y verificar que estos cumplan con las especificaciones técnicas del caso
d. Funciones de contenido técnico
a. Verificar, vigilar, hacer seguimiento y control permanente a todas las actividades pactadas en el contrato y el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios esperados, con las condiciones de calidad requeridas en el contrato.
b. Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio y hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.
c. Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.
d. Verificar de forma permanente la calidad de la obra, bienes o servicios que se estipule en el contrato

(…)
d. Funciones de contenido técnico

a. Verificar, vigilar, hacer seguimiento y control permanente a todas las actividades pactadas en el contrato y el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios esperados, con las condiciones de calidad requeridas en el contrato.
b. Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio y hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.
c. Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.
d. Verificar de forma permanente la calidad de la obra, bienes o servicios que se estipule en el contrato.
(…)

[91] *MADS (2024).*
https://madsigestion.minambiente.gov.co/portal/document_tab.php?id_doc=117&version=5&opcion_regreso=1

j. Verificar las entregas de los bienes o la prestación de los servicios contratados, de los cual se dejará constancia en los respectivos informes."

- Decreto 399 de 2021[92]

ARTÍCULO 1. Modificación del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Modifíquese el artículo 2.2.1.1.2.1.1. de la Subsección 1 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. 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 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.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.
7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el proceso de contratación.
8. La indicación de sí el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial. El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía".

- Estudios Previos del Convenio 902 de 2023

"8. SUPERVISION DEL CONVENIO
3. Realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del cumplimiento del convenio, conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 de aquellos aspectos que no sean compromisos específicos del Comité Operativo del convenio.
(…)
6. Presentar el informe periódico de supervisión, en el que conste la verificación de la ejecución del convenio conforme los productos y/o informes de este mismo
(…)
18. Inspeccionar y controlar la calidad de las obras, los bienes y/o los servicios contratados verificando el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias y las características y especificaciones estipuladas en el convenio, e indicar al asociado los faltantes o deficiencias encontradas."

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCION B consejera ponente: RUTH STELLA

[92] *"Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.3.2. y 2.2.1.2.3.1.14., y se adicionan unos parágrafos transitorios a los artículos 2.2.1.1.1.5.2., 2.2.1.1.1.5.6. y 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional".*

CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012) Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489)

"En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden

De otra parte, en cumplimiento también del deber de planeación y del principio de buena fe precontractual, las entidades estatales no pueden iniciar procesos de contratación si no existen las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales (No. 6 art. 25 Ley 80 de 1993); igualmente, deben con antelación al inicio del proceso de selección del contratista analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y obtener las autorizaciones y aprobaciones para ello (No. 7 art. 25 ibídem), así como elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones (No. 12 art. 25 ídem).10"

CONDICIÓN

En el desarrollo del proceso auditor, se analizó el siguiente convenio, encontrándose deficiencias en las actividades de supervisión tal y como se muestra a continuación:

- Convenio 902 de 2023:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribió el Convenio 902 de 2023 con la Gobernación de Caldas con el objeto de *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Gobernación de Caldas con el fin de implementar acciones de educación ambiental para la resiliencia, restauración por medio de la revegetalización que aporten a la rehabilitación y conservación del recurso hídrico en áreas de interés ambiental y espiritual para el pueblo Emberá Chamí del departamento en articulación a las políticas del Buen Vivir y Cuidado de la Madre Tierra"* por un valor de $2.310.360.497, en donde la Gobernación aportaba $210.360.497 y el MADS $2.100.000.000.

De acuerdo con la revisión realizada a la documentación aportada por el Ministerio y a lo verificado en visita de campo realizada del 15 al 19 de abril del 2024, se evidenció que el Ministerio no ha realizado la supervisión del convenio adecuadamente, teniendo en cuenta que en diez (10) meses de ejecución que lleva el convenio a fecha de abril del 2024, la supervisión por parte del Ministerio solo ha hecho acompañamiento en campo una (1) sola vez, resaltando que esto fue dentro de la fase de formulación y realización de transferencia de conocimiento a las comunidades que participarían del convenio; lo cual, fue previo a la ejecución del

mismo; es decir, que la Entidad no ha hecho supervisión en campo durante el desarrollo de las actividades de la fase de ejecución del contrato el mención.

En la verificación de los documentos de la etapa de ejecución del convenio, se evidencian dos desembolsos, lo cual equivale a recibo a satisfacción de dos informes por parte de la supervisión, junto con los soportes documentales y/o financieros, productos y/o entregables, dentro de los cuales se encuentran:

- Diseño y adecuación de viveros transitorios y permanentes.
- Establecimiento de franja amarilla en áreas de interés ambiental.
- Acciones desarrolladas en restauración, a través de la siembra de especies forestales nativas.
- Acciones de fortalecimiento de espacios (sitios sagrados y/o etnobotánicos) destinados al intercambio de conocimiento y construcción de saberes colectivos.
- Mantenimiento de áreas restauradas.

Todos estos entregables equivalen a productos tangibles y materiales; siendo bienes que ocupan un espacio físico y que son de naturaleza corpórea; por lo tanto, son productos que corresponden ser verificados y percibidos en un entorno físico, es decir, que haya un ejercicio de visita de campo, que para el caso que nos ocupa, no hay evidencia de ello.

Aunado a lo anterior, no existen informes de supervisión por parte del Ministerio, lo que indica que la validación y aprobación por parte del MADS, está basada únicamente en los informes y/o entregables que envía la Gobernación de Caldas, lo que evidencia que no existe una verificación y/o comprobación integral de la ejecución del convenio por parte del Ministerio.

Lo anterior, denota debilidades en la supervisión del convenio en lo que corresponde a los aportes del MADS.

CAUSA

Debilidades en las actividades de supervisión del MADS, en especial frente a la revisión y verificación integral de la entrega de productos, soportes y/o entregables.

Falta de Gestión de la Alta Dirección para optimizar sus Actas y/o informes de supervisión con el rigor técnico que se definió en la Ley; la Ficha de Condiciones Técnicas para el contrato 802 de 2023, en su Manual de Supervisión e interventoría, en el Secop y con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas; a fin,

que no se conviertan en una lista de chequeo como quedó evidenciado, sino un verdadero seguimiento riguroso a los procesos de Contratación que adelanta al MADS, de establecer, identificar, verificar en cada etapa, el estado de las obligaciones del contrato, verificar integralmente la entrega de productos objeto de contratos en la forma técnica correspondiente, con miras al logro del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Debilidades de planeación por parte del MADS.

Lo anterior, evidencia fallas en las actividades de control interno.

EFECTO

Riesgo de incumplimiento del objeto contractual, al no verificar, vigilar, hacer seguimiento y control permanente de una manera integral a todas las actividades pactadas en el contrato y el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios esperados, con las condiciones de calidad requeridas.

Riesgo de pagos del mismo objeto, función y/o actividad a dos contratistas diferentes en un mismo evento.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad respondió mediante oficio con radicado No. 21002024E009047 del 24 de mayo de 2024, manifestando lo siguiente:

> *"(…) • Convenio 902 de 2023*
>
> *(…)*
>
> *Al respecto, es importante precisar que desde la supervisión del citado convenio se han adelantado todas las acciones y actividades tendientes a verificar el cabal cumplimiento de cada una de los compromisos establecidos en el convenio y que han permitido hasta el momento que la ejecución del mismo se encuentre acorde desde los aspectos técnicos, financieros y jurídicos.*
>
> *Soporte de lo indicado anteriormente se evidencia en lo siguiente:*
> *1. Primer informe de supervisión de fecha 7 de septiembre de 2023, publicado en la plataforma de Secop II el 15 de septiembre de 2023 en el plan de pagos, en el cual se evidencia que desde la supervisión del convenio se verifico el cumplimiento de cada una de las actividades y productos requeridos para el primer desembolso.*
>
> *2.Segundo informe de supervisión de fecha 22 de diciembre de 2023, publicado en la plataforma de Secop II el 18 de enero de 2024 en el plan de pagos, en el cual se*

evidencia que desde la supervisión del convenio se verifico el cumplimiento de cada una de las actividades y productos requeridos para el segundo desembolso.

Lo anterior denota, en primera medida que, si existen informes de supervisión que reflejan el seguimiento y verificación de cada uno de los compromisos establecidos en el convenio, así mismo, permiten validar el cumplimiento de cada una de las obligaciones en cabeza de la supervisión establecidas en el numeral 8 de los estudios previos.

Reflejo de lo anterior, se puede también evidenciar en las actas elaboradas desde el equipo auditor en virtud de la visita de campo realizada del 15 al 19 de abril del 2024, donde se estableció que las actividades desarrolladas en territorio se encontraban en cabal cumplimiento, sin que existieran observaciones tendientes a señalar falencias entre la ejecución financiera versus la ejecución técnica.

Es importante indicar, que dentro del convenio no existen actividades dirigidas a realizar una verificación periódica en campo desde la supervisión, pues como se ha expuesto anteriormente y como pudo ser validado por el equipo auditor, la ejecución del convenio y el cumplimiento de las actividades en cada una de sus etapas se han desarrollado conforme lo establecido en las condiciones del convenio.

Por último, se debe tener en cuenta que el convenio se encuentra en ejecución, y tiene prevista su fecha de terminación el 29 de septiembre de 2024, termino en el cual desde la supervisión del convenio se seguirá velando por el adecuado cumplimiento de cada una de las actividades, y en cual se evaluará la pertinencia de realizar las visitas a campo con el fin de verificar que al momento de su finalización se dé pleno cumplimiento a cada uno de los compromisos y actividades que enmarcan el presente convenio (…)"

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El MADS en su respuesta hace énfasis en dos informes de supervisión publicados en la plataforma Secop II, si bien están publicados ambos informes, estos mismos están basados en la revisión de tareas o entregables remitidos por la Gobernación de Caldas y no en la verificación y/o comprobación integral de dicha información.

Aunado a esto, dentro de los estudios previos del convenio, las obligaciones de la supervisión son:

"8. SUPERVISION DEL CONVENIO
*3**. Realizar el seguimiento técnico**, administrativo, financiero, contable y jurídico del cumplimiento del convenio, conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 de aquellos aspectos que no sean compromisos específicos del Comité Operativo del convenio.*
(…)

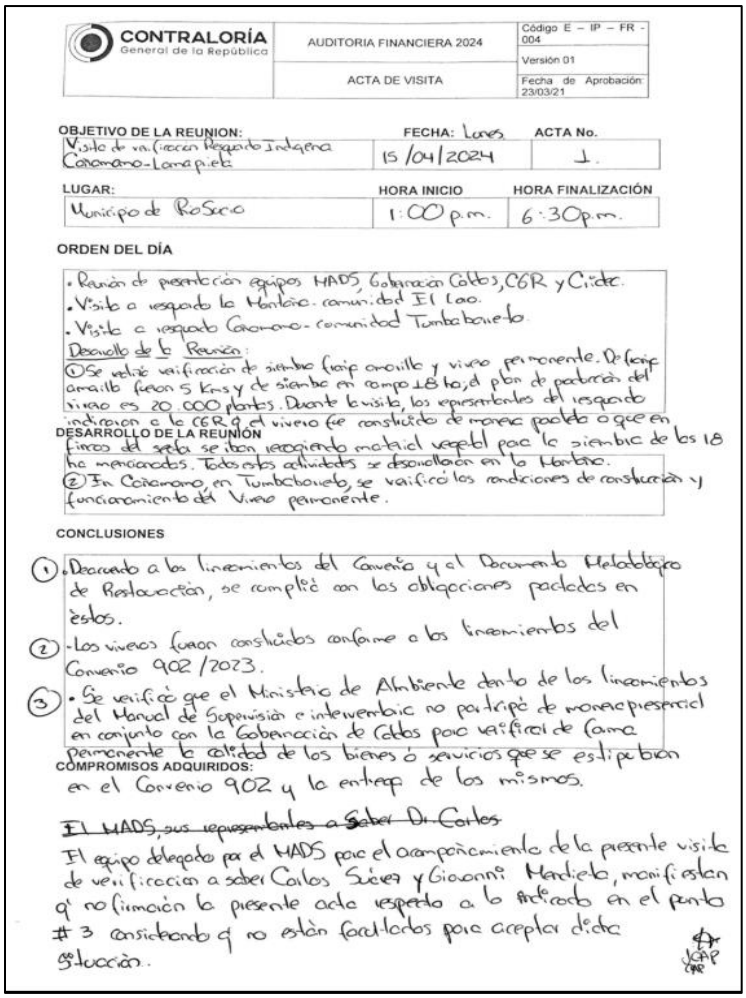
> *6. Presentar el informe periódico de supervisión, en el que conste la verificación de la ejecución del convenio conforme los productos y/o informes de este mismo*
> *(…)*
> ***18. Inspeccionar y controlar la calidad de las obras, los bienes y/o los servicios contratados verificando el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias y las características y especificaciones estipuladas en el convenio, e indicar al asociado los faltantes o deficiencias encontradas."*** *(Subrayado y negrita fuera de texto)*

Por lo anterior, los estudios previos son específicos en decir que la calidad de las obras y de los bienes y/o servicios contratados deben ser verificados, y esto solo se puede realizar, para el caso de este convenio, en un entorno físico, lo cual no se hizo.

Con respecto a la visita de campo realizada del 15 al 19 de abril del 2024, en compañía de funcionarios del Ministerio, en las actas de visita realizadas por el equipo auditor se dejó claro que, el MADS no participa de manera presencial en conjunto con la Gobernación de Caldas, para verificar de forma permanente la calidad de los bienes y/o servicios y la entrega de los mismos estipulados en el Convenio 902.

Cabe aclarar que, los funcionarios del MADS que acompañaron la visita, manifestaron que no firmarían las actas, pues indicaron no estar facultados para hacerlo, como se evidencia a continuación:

Figura 5. Acta de visita del día 15 de abril del 2024.



CONTRALORÍA General de la República	AUDITORIA FINANCIERA 2024	Código E – IP – FR - 004
		Versión 01
	ACTA DE VISITA	Fecha de Aprobación: 23/03/21

OBJETIVO DE LA REUNION:	FECHA: Lunes	ACTA No.
Visita de verificación Resguardo Indígena Cañamomo-Lomaprieta	15/04/2024	1.

LUGAR:	HORA INICIO	HORA FINALIZACIÓN
Municipio de Riosucio	1:00 p.m.	6:30 p.m.

ORDEN DEL DÍA

- Reunión de presentación equipos MADS, Gobernación Caldas, CGR y Cridec.
- Visita a resguardo la Montaña - comunidad El Lao.
- Visita a resguardo Cañamomo - comunidad Tumbabarreto.

Desarrollo de la Reunión:

① Se realizó verificación de siembra Guaiac amarillo y vivero permanente. De Guaiac amarillo fueron 5 kms y de siembra en campo 18 has; el plan de restauración del vivero es 20.000 plantas. Durante la visita, los representantes del resguardo indicaron a la CGR q el vivero fue construido de manera paralela a que en fincas del sector se iban recogiendo material vegetal para la siembra de las 18 has mencionadas. Todas estas actividades se desarrollaron en la Montaña.

② En Cañamomo, en Tumbabarreto, se verificó las condiciones de construcción y funcionamiento del Vivero permanente.

DESARROLLO DE LA REUNION

CONCLUSIONES

① - Acorde a los lineamientos del Convenio y el Documento Metodológico de Restauración, se cumplió con las obligaciones pactadas en éstos.

② - Los viveros fueron construidos conforme a los lineamientos del Convenio 902/2023.

③ - Se verificó que el Ministerio de Ambiente dentro de los lineamientos del Manual de Supervisión e interventoría no participó de manera presencial en conjunto con la Gobernación de Caldas para verificar de forma permanente la calidad de los bienes o servicios que se estipularon en el Convenio 902 y la entrega de los mismos.

COMPROMISOS ADQUIRIDOS:

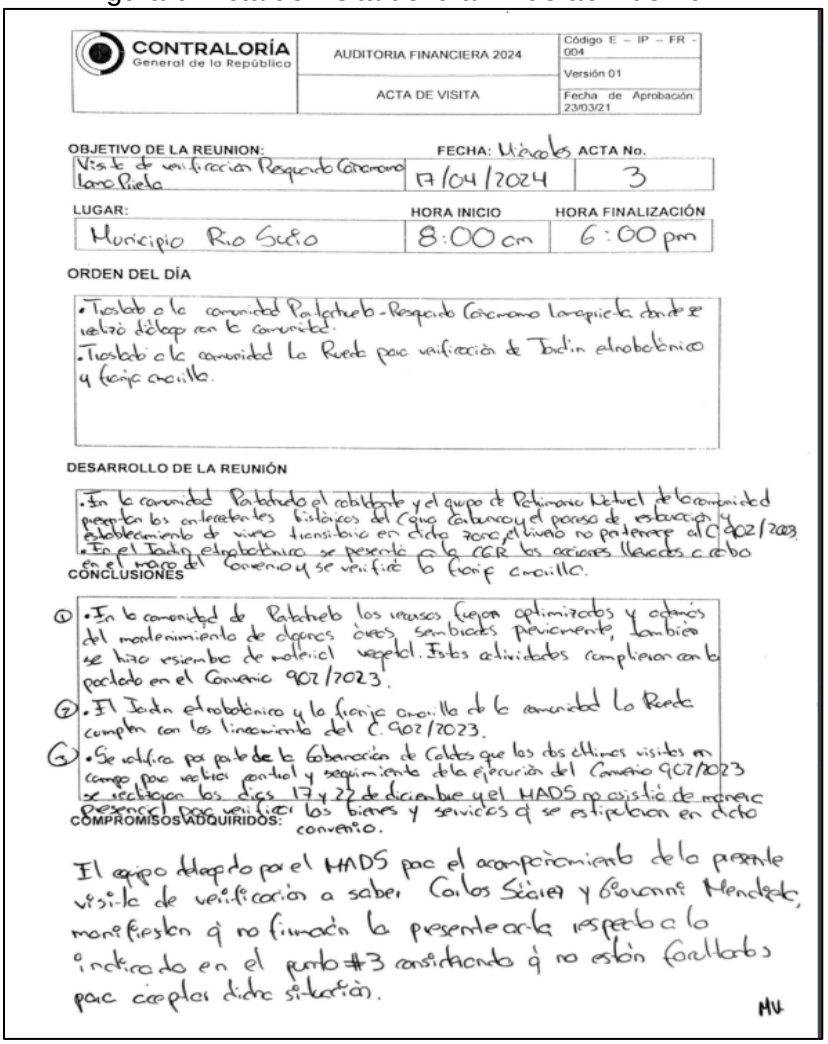
~~El MADS, sus representantes a saber Dr. Carlos~~

El equipo delegado por el MADS para el acompañamiento de la presente visita de verificación a saber Carlos Suárez y Giovanni Mendieta, manifiestan q' no firmarán la presente acta respecto a lo indicado en el punto #3 considerando q' no están facultados para aceptar dicha situación.

VCAP CGR

Fuente: Acta del día 15 de abril del 2024 realizada por el equipo auditor de la CGR.

Figura 6. Acta de visita del día 17 de abril de 2024.



CONTRALORÍA General de la República

AUDITORIA FINANCIERA 2024	Código E – IP – FR - 004
	Versión 01
ACTA DE VISITA	Fecha de Aprobación: 23/03/21

OBJETIVO DE LA REUNION: Visita de verificación Resguardo Cañamomo Lomaprieta

FECHA: Miércoles 17/04/2024

ACTA No. 3

LUGAR: Municipio Rio Sucio

HORA INICIO: 8:00 am

HORA FINALIZACIÓN: 6:00 pm

ORDEN DEL DÍA

- Traslado a la comunidad Palatchela - Resguardo Cañamomo Lomaprieta donde se realizó diálogo con la comunidad.
- Traslado a la comunidad La Rueda para verificación de Jardín etnobotánico y fronja cacaillo.

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

- En la comunidad Palatchela el coordinador y el grupo de Patrimonio Natural de la comunidad presentan los antecedentes históricos del resguardo y el proceso de restauración y establecimiento de vivero transitorio en dicho zona, el vivero no pertenece al C 902/2023
- En el Jardín etnobotánico se presentó a la CGR las acciones llevadas a cabo en el marco del convenio y se verificó la fronja cacaillo.

CONCLUSIONES

1. • En la comunidad de Palatchela los recursos fueron optimizados y ocupados del mantenimiento de algunas áreas sembradas previamente, también se hizo siembra de material vegetal. Estas actividades cumplieron con lo pactado en el Convenio 902/2023.
2. • El Jardín etnobotánico y la fronja cacaillo de la comunidad La Rueda cumplen con los lineamientos del C. 902/2023.
3. • Se notifica por parte de la Gobernación de Caldas que las dos últimas visitas en campo para realizar control y seguimiento de la ejecución del Convenio 902/2023 se realizaron los días 17 y 22 de diciembre y el MADS no asistió de manera presencial para verificar los bienes y servicios q se estipularon en dicho convenio.

COMPROMISOS ADQUIRIDOS:

El equipo delegado por el MADS para el acompañamiento de la presente visita de verificación a saber Carlos Sáenz y Giovanni Mendoza, manifiestan q no firmarán la presente acta respecto a lo indicado en el punto #3 considerando q no están facultados para cambiar dicha situación.

MU

Fuente: Acta del día 17 de abril del 2024 realizada por el equipo auditor de la CGR.

Es importante resaltar la importancia del seguimiento y acompañamiento por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en la ejecución del convenio, debido al riesgo de pérdida de recursos. Además, se resalta la preocupación de la Contraloría General de la República (CGR) por la falta de supervisión del MADS, especialmente considerando su significativa contribución financiera, que representa más del 90% de los recursos totales del convenio, equivalente a $2.100.000.000.

Hasta la fecha se han realizado dos desembolsos y el Ministerio no ha realizado ninguna visita de campo para verificación y supervisión, sin embargo, ya que el

convenio esta casi a terminar evaluaran la pertinencia de ir a campo, esperando justo al final.

En consecuencia, toda la información y consideraciones establecidas por el Ministerio en su respuesta no desvirtúan lo observado para el convenio 902-2023.

Por último, de acuerdo con la respuesta de la Entidad se retira del hallazgo lo correspondiente a lo comunicado sobre la supervisión del convenio 901-2023 y al contrato 802-2023, así como el efecto del riesgo de pagos del mismo objeto, función y/o actividad a dos contratistas diferentes en un mismo evento.

En virtud de lo anterior, se configura hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

OTROS CONCEPTOS Y TEMAS EVALUADOS

HALLAZGO 9. [D] Caducidad de la acción por repetición.

En desarrollo del ejercicio auditor, se revisó el cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque, Radicación Número: 11001-03-26-000-2014-00021-00 (49990), de fecha: 12 de mayo de 2023, en la cual se efectuó un análisis de la operabilidad de la figura de Acción de Repetición, en donde se evidenció, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, instauró la demanda por fuera del término de los dos (2) años establecidos en el artículo 11 de la Ley 678 de 2001; lo cual, impidió que los funcionarios respondieran patrimonialmente por los daños causados a la entidad, correspondiente al pago del crédito en favor de la parte demandante por valor de $394.604.957, los cuales fueron pagados el 03 de agosto de 2011, según información allegada por la entidad. Ahora bien, dicha entidad es condenada a pagar en favor de la parte demandada las costas del proceso y se fijó la suma de $1.183.815, por concepto de agencias en derecho, al declararse probada la excepción de caducidad del término para formular la demanda (Acción de Repetición).

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

> *"Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (…)*
>
> *Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste (…)

Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley (…)

Artículo 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (…)"

- Código Civil Colombiano - Ley 84 de 1873[93]

"(…) Artículo 1668. Subrogación Legal. Se efectúa la subrogación por el ministerio de la ley, y aún contra la voluntad del acreedor, en todos los casos señalados por las leyes y especialmente a beneficio: 3) Del que paga una deuda a que se halla obligado solidaria o subsidiariamente (…)
Artículo 1670. Efectos de la Subrogación. La subrogación, tanto legal como convencional, traspasa al nuevo acreedor todos los derechos, acciones y privilegios, prendas e hipotecas del antiguo, así contra el deudor principal, como contra cualesquiera terceros, obligados solidaria y subsidiariamente a la deuda.*
Si el acreedor ha sido solamente pagado en parte, podrá ejercer sus derechos relativamente a lo que se le reste debiendo, con preferencia al que solo ha pagado una parte del crédito (…)".

- Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012[94]

"(…) Artículo 13. Observancia de Normas Procesales. Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.
Las estipulaciones de las partes que establezcan el agotamiento de requisitos de procedibilidad para acceder a cualquier operador de justicia no son de obligatoria observancia. El acceso a la justicia sin haberse agotado dichos requisitos convencionales, no constituirá incumplimiento del negocio jurídico en donde ellas se hubiesen establecido, ni impedirá al operador de justicia tramitar la correspondiente demanda (…)
Artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así: Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.
Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.
La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad (…)".

- Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984[95]

"(…) Artículo 136. Caducidad de las Acciones. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente: <Aparte subrayado

[93] "Código Civil de los Estados Unidos de Colombia"

[94] "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"

[95] "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo"

CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad (…)
Artículo 177. Efectividad de Condenas contra Entidades Públicas. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada.
El agente del ministerio público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.
El Congreso, las Asambleas, los Concejos, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, Municipales y Distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender al pago de todas las condenas que haya relacionado el Ministerio Público.
Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria (…)".

- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011[96]

"(…) Artículo 308. ***Régimen de Transición y Vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.***

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior (…)*".*

(Subrayado fuera de texto)

- Ley 678 de 2001[97]

"(…) Artículo 2. Acción de Repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial (…)

Artículo 11[98]. La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública (…)"

[96] "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

[97] "Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición"

[98] Artículo modificado por el artículo 42 de la Ley 2195 de 2022

- Ley 734 de 2002[99]

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

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

Artículo 34. Deberes. "Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función (…)".

- Ley 1952 de 2019[100]

"(…) 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: 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 (…)".

[99] Las presuntas conductas que se presentan, tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 *"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario*".

[100] "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".

CONDICIÓN

En el análisis efectuado, se pudo determinar que, mediante Resolución 0134 del 01 de febrero de 2005, la Ministra de la época del entonces denominado - *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*-, declaró insubsistente el nombramiento provisional del ex funcionario del entonces -*Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*-, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Razón por la cual, el ex trabajador instauró Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, en la cual, en Sentencia proferida por el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, de 29 de agosto de 2008, se declaró la Nulidad de la Resolución de la declaratoria de insubsistencia y se ordenó pagar los sueldos, primas y demás derechos dejados de percibir desde la fecha en que se desvinculó al funcionario. Así mismo, en acto separado se efectuó liquidación del crédito en favor de la parte demandante correspondiente a la suma de $394.604.957, mediante Resolución No. 1497 de 26 de Julio de 2011, emitida por el anterior Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El 29 de julio de 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de su apoderado judicial, formuló demanda de repetición en contra de los ex funcionarios de la época, quienes actuaban en calidad de Ministra, Jefe Oficina de Educación y Participación y Coordinador de Talento Humano, para que se les declarara patrimonialmente responsables de la condena impuesta ($394.604.957), por el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Bogotá.

En desarrollo del ejercicio auditor, se revisó el cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque, Radicación Número: 11001-03-26-000-2014-00021-00 (49990), de fecha: 12 de mayo de 2023, en la cual se efectuó un análisis de la operabilidad de esta figura en donde se evidenció, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, instauró la demanda por fuera del término de los dos (2) años establecido en el artículo 11 de la Ley 678 de 2001; lo cual, impidió que los funcionarios respondieran patrimonialmente por los daños causados a la entidad, correspondiente al pago del crédito en favor de la parte demandante por valor de $394.604.957, los cuales fueron pagados el 03 de agosto de 2011, según información allegada por la entidad. Ahora bien, dicha entidad es condenada a pagar en favor de la parte demandada las costas[101] del proceso y se fijó la suma de $1.183.815, por concepto de agencias en derecho[102], al declararse probada la excepción de caducidad del término para formular la demanda (Acción de Repetición).

[101] Sentencia 539 de 1999 de la Corte Constitucional – Costas procesales "Las costas son erogaciones económicas que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial"

[102] Sentencia C 089-2022 "Agencias en derecho, no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora…"

De conformidad con lo establecido en la sentencia de la Corte Constitucional, C-832 de 2001, el Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil, estableció que:

> *"La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso.*
>
> *Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.*
>
> *La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general.*
>
> *En lo concerniente a la acción de repetición, la caducidad, aparte de las características y elementos antes anotados, tiene como propósito fundamental propender por la eficiencia de la administración, al señalarle un plazo perentorio para que pueda acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar a sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro de los pagos que haya debido realizar como resultado de su conducta dolosa o gravemente culposa".*

Es importante precisar que, el artículo 624 del Código General del Proceso, que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, establece que los términos se rigen por las leyes vigentes al momento en que comienza a contabilizarse. Por lo cual, la norma vigente para el término de caducidad es el establecido en el artículo 11[103] de la Ley 678 de 2001, que reza: *"(…) La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública (…)"*.

De conformidad al artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone:

[103] Artículo modificado por el artículo 42 de la Ley 2195 de 2022

> ***"(…) Artículo 308. Régimen de Transición y Vigencia.*** *El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*
>
> *Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.*
>
> *Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior (…)".*

Del artículo anterior, se infiere que los procesos que estaban en curso antes de la entrada en vigencia de esa ley, es decir el 02 de julio de 2012, seguirán con el régimen jurídico anterior y por ello las entidades deben pagar las sentencias condenatorias de los procesos tramitados en vigencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), en el término establecido en el artículo 177 CCA[104], inciso 4, en el cual, se estableció:

> *"(…) Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria* ***dieciocho (18) meses*** ***después de su ejecutoria*** [105]*(…)".*

De modo que, el término para interponer la acción empieza a correr a partir de la fecha en que efectivamente se haga el pago o a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses establecido en el inciso previamente citado, por lo cual, si la entidad condenada, incumpliendo la normatividad anotada, desborda los límites de tiempo señalado para el pago de las citadas condenas, ello no puede afectar el derecho al debido proceso del servidor presuntamente responsable, como lo establece la sentencia C- 832 de 2001.

Para el presente caso, el término de 18 meses para dar cumplimento a la condena impuesta en la sentencia del 29 de agosto de 2008[106], ejecutoriada el 24 de octubre de 2008, empezó a correr el día siguiente de la ejecutoria de la misma, esto es, desde el 25 de octubre de 2008. Por lo cual, la entidad tenía hasta el 25 de abril de 2010, para efectuar el pago correspondiente; sin embargo, se realizó como se mencionó anteriormente, el 03 de agosto de 2011 conforme a la información remitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por fuera del término previsto en el artículo 177 CCA[107]; por lo anterior, el término de dos años para

[104] Código Contencioso Administrativo
[105] Modificado por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
[106] Sentencia del Juzgado Veintiún Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, 25 de abril de 2008.
[107] Decreto – Ley 01 de 1984 - Código Contencioso Administrativo.

demandar empezó a correr al día siguiente a la fecha límite que tenían para pagar, es decir, el 26 de abril de 2010 y vencía el 26 de abril de 2012.

La demanda se presentó el 29 de julio de 2013, según consta en el acta de reparto y sello de radicación, esto es, por fuera del plazo de dos años establecido en el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, operando así el fenómeno de caducidad.

Teniendo en cuenta lo esbozado durante el desarrollo de la Auditoría Financiera, se considera que el actuar por parte del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS, no fue diligente, al haber retardado la radicación de la acción de repetición que permitía resarcir el daño patrimonial.

Lo anterior, originó un detrimento patrimonial por valor de TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($394.604.957), configurándose además el delito de prevaricato por omisión, que, en virtud del concepto proferido en diversos pronunciamientos de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, señalan:

> *"El delito de prevaricato por omisión es la conducta del **funcionario** que **retarda**, deniega, omite o rehúsa un acto propio de sus funciones, delito esencialmente doloso en el que el agente obra con el propósito de no cumplir con su deber, y por eso no es suficiente para su configuración el mero retardo del funcionario en la tramitación de los asuntos a su cargo sino que resulta indispensable, además, la conciencia y voluntad de omitir deliberadamente el acto que está obligado a realizar por mandato legal" (subrayado y negrilla fuera del texto)*

CAUSA

La entidad presenta debilidades en el análisis e indebida aplicación de las normas jurídico – procesales.

Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presenta deficiencias en el cumplimiento de las funciones por parte de los funcionarios encargados de efectuar los correspondientes pagos en la sentencia y de la defensa jurídica de la entidad.

EFECTO

Detrimento patrimonial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, equivalente a TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($394.604.957).

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El MADS, dio respuesta mediante oficio con radicado No. 40002024E2014119 de 25 de abril de 202, en la cual, manifiesta:

"(…)

El artículo 90 de la Constitución Política, establece:

> *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".*

El artículo 2 de la Ley 678 de 2001 define la acción de repetición:

> *"Una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto".*

Sobre la acción de repetición, la Corte Constitucional en Sentencia C-338 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas indicó:

> *"(...) la responsabilidad patrimonial de los servidores del Estado no es de carácter sancionatorio (ni penal ni administrativo), sino resarcitorio, toda vez que la acción de reembolso que consagra el artículo 90 de la Constitución está prevista 'para que el Estado la ejerza con el único propósito de reintegrar a las arcas públicas el valor de la condena que hubo de pagar como consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo de sus agentes".*

Teniendo en cuenta lo anterior, la acción de repetición se ha establecido como un mecanismo resarcitorio, que busca el reembolso de lo que en su momento el Ministerio erogó en cumplimiento de la sentencia del 29 de agosto de 2008, proferida por el Juzgado 41 Administrativo en descongestión de Bogotá en el expediente 2005-04989, por un valor de $394.604.957 y que fue pagado mediante la Resolución 1497 de 26 de julio de 2011 y se hizo efectivo el 03 de agosto de 2011.

Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el 29 de julio de 2013 presentó demanda de repetición contra los exfuncionarios de la época para que se les declarara patrimonialmente responsables por la condena impuesta por el valor anteriormente mencionado.

El término vigente para interponer la acción de repetición fue a través del artículo 11 de la Ley 678 de 2001, es decir por el término de los dos años contados a partir del día siguiente a la fecha en la cual se efectuó el pago.

Revisada la ficha técnica de la acción de repetición (documento anexo) presentada por la Unión Temporal Veleño Orrego Abogados el 24 de mayo de 2013 dentro del acta 12 (documento anexo) y fungiendo como apoderados del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro del proceso 2005-04989, se evidenció que fue aplicado el presente criterio y desarrolló una posición respecto del artículo 26 del Decreto 1716 de 2009, que establece:

> *"Artículo 26. De la acción de repetición. Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.*
>
> *Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los tres (3) meses siguientes a la decisión.*
>
> *Parágrafo único. La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo."*

Además, se analizó dentro del marco del inciso 4° del artículo 177 del CCA (código derogado por artículo 309 de la Ley 1437 de 2011), que establece dieciocho (18) meses para el cumplimiento de estos fallos, y que aun así se interpretó.

***Por lo anterior, consideramos que es correcto el diagnóstico sobre el cálculo del fenómeno de la caducidad en el presente caso, tanto en aplicación de los artículos como en la interpretación hecha por la Corte Constitucional en la sentencia C-832 de 2001**. Sin embargo, no se comparte la observación que determina un detrimento patrimonial, teniendo en cuenta que este Ministerio desplegó las acciones jurídicas correspondientes en su momento y son hechos o circunstancias que se generaron hace más de 8 años de acuerdo con lo siguiente:*

> *1. Según la argumentación del apoderado del Ministerio, registrada en la ficha del comité de conciliación respecto a la interpretación del término de caducidad y en complemento al Decreto 1716 de 2009 vigente con relación a la caducidad donde los apoderados del ministerio recomendaron que no existía caducidad de la acción por lo tanto el comité de conciliación aceptó la*

decisión de instaurar la acción de repetición bajo la tesis expuesta por los apoderados.

Para la fecha relacionada al análisis de la caducidad, se presentaron ante el Consejo de Estado argumentos jurídicos en interpretación de la normativa anteriormente expuesta y que estaban vigentes a la época de los hechos, y que fueron vencidos en Derecho.

2. Encontramos que las incidencias Disciplinarias, Fiscales, y Penales, se encuentran caducadas y/o prescritas acorde a la normativa citada en la observación.

3. Las actuaciones adelantadas por el Ministerio de Ambiente yDesarrollo Sostenible a través de la administración de la Ministra María Susana Muhamad González ha sido la recepción del fallo desfavorable dentro de la acción de Repetición conocida en Única Instancia por parte del Consejo de Estado e identificada con Rad.11001-03-26-000-2014-00021-00, adelantando a su vez, el trámite propio para el pago de sentencias, frente a las costas Judiciales por valor de UN MILLÓN DOSCIENTOS VEINTIÚN MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE ($1.221.552,43), se remite la Resolución 0448 del 17 de abril de 2024 por medio de la cual se ordena el pago de las presentes costas judiciales (Documento anexo).

4. La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelanta actualizaciones al procedimiento de Acción de Repetición para mejorar los criterios de procedencia de esta a la luz de la legislación y jurisprudencia vigente en especial lo contenido dentro de la Ley 2195 de 2022, adjuntando los siguientes documentos:

- *Acta No. 12 de 2023.*
- *Ficha técnica de repetición German Bernal Bernal.*
- *Resolución 0448 de 17 abril de 2024, ordena pago decisión judicial.*

Por lo anterior, se solicita al grupo auditor retirar con relación a esta observación las incidencias Disciplinaria, Fiscal y Penal" (Negrilla y subrayado fuera del texto).

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Conforme a la respuesta allegada por el Ministerio de Ambiente Y Desarrollo Sostenible, en atención a la observación comunicada, es preciso manifestar que:

En primer lugar, es importante precisar que el ente auditado **considera que es correcto el diagnóstico sobre el cálculo del fenómeno de la caducidad en el**

presente caso, tanto en aplicación de los artículos como en la interpretación hecha por la Corte Constitucional en la sentencia C-832 de 2001.

Ahora bien, en virtud de la Sentencia C -037 de 26 de enero de 2000, la Corte Constitucional estableció:

> *"…La jerarquía de las normas, hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico…".*

De lo anterior se colige que, en el ordenamiento jurídico colombiano, se compone de leyes y de otros tipos de normas de distinto rango que están ordenadas según el **principio de jerarquía normativa,** por lo cual no todas las normas son de la misma clase, ni tienen la misma relevancia o se aplican sobre el mismo ámbito.

Por consiguiente, el análisis efectuado por los apoderados del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual se basó en la aplicación del Decreto 1716 de 2009, como criterio fundamental para instaurar la Acción de Repetición, desconoció la primacía de los criterios establecidos en la Ley 678 de 2001 y el Código Contencioso Administrativo.

Es así que, el Consejo de Estado en sentencia proferida el **12 de mayo de 2023**, fecha en la cual se determinó la operabilidad de la Caducidad de la Acción de Repetición, por haber quedado demostrado que el actuar por parte de los funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la época había sido tardío; lo que impidió que el dinero efectivamente pagado por el MADS ($394.604.957), no se haya podido recomponer al patrimonio público.

Frente a: "…*las actuaciones adelantadas por el Ministerio de Ambiente yDesarrollo Sostenible a través de la administración de la Ministra María Susana Muhamad González ha sido la recepción del fallo desfavorable dentro de la acción de Repetición conocida en Única Instancia por parte del Consejo de Estado e identificada con Rad.11001-03-26-000-2014-00021-00, adelantando a su vez, el trámite propio para el pago de sentencias, frente a las costas Judiciales por valor de UN MILLÓN DOSCIENTOS VEINTIÚN MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE ($1.221.552,43), se remite la Resolución 0448 del 17 de abril de 2024 por medio de la cual se ordena el pago de las presentes costas judiciales (Documento anexo)…",* esta manifestación efectuada, no es motivo de reproche por el equipo auditor.

Ahora bien, dadas las características del caso y lo manifestado por el MADS en su respuesta, se retiran las incidencias Fiscal y Penal de la observación, configurándose un Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria; la cual, será trasladada a las instancias competentes.

HALLAZGO 10. [D] Programa de monitoreo de material vegetal.

No se establece dentro de las obligaciones de los convenios 844 de 2023, 901 de 2023, 902 de 2023 y 1001 de 2023, la elaboración, presentación y aprobación de un programa de monitoreo del material vegetal sembrado a corto, mediano y largo plazo que contenga indicadores y prácticas como reposición del material plantado muerto, podas y protección contra daños producidos por animales para asegurar la sobrevivencia de al menos el 90% del material vegetal sembrado; situación que contraviene lo establecido en el Plan Nacional de Restauración Ecológica.

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

"Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
(…)
Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo."

- Ley 99 de 1993[108]

ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio. *Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

1. Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;
2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;

[108] *"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."*

- Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE)[109]

"EJES TEMÁTICOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS
EJE I. BIODIVERSIDAD, CONSERVACIÓN Y CUIDADO DE LA NATURALEZA
Hace referencia a la necesidad de adelantar acciones de conservación in situ y ex situ, tanto en áreas silvestres22 (protegidas o no) y paisajes transformados23 continentales, marinos, costeros e insulares, de manera que se mantengan poblaciones viables de flora y fauna, la resiliencia de los sistemas socioecológicos y se sustente el suministro de servicios ecosistémicos a escalas nacional, regional, local y transfronteriza.
Líneas estratégicas
(…)
5. Fortalecer las actividades y la institucionalidad nacional, regional y local de control, monitoreo y vigilancia al aprovechamiento, tráfico y comercialización ilegal de especies silvestres, así como también de manejo de flora y fauna posdecomiso.
(…)
EJE IV. BIODIVERSIDAD, GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO, TECNOLOGÍA E INFORMACIÓN
Hace referencia a la necesidad de promover, fortalecer y coordinar la generación, recuperación, articulación y divulgación de información, conocimiento y desarrollos tecnológicos, provenientes de diferentes sistemas de conocimiento, que permitan alimentar y orientar la toma de decisiones para realizar una Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos a escalas nacional, regional, local y transfronteriza.
Líneas estratégicas
(…)
3. Fortalecimiento de procesos de inventario y monitoreo de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, a través de cartografía a escalas adecuadas, colección y evaluación de componentes, estructuras y funciones de la biodiversidad."

- Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas[110]

"MANTENIMIENTO DE ÁREAS REVEGETADAS
(…) 3. Reposición del material plantado muerto

Esta operación consiste en la sustitución de plantas muertas en los dos primeros años a la plantación (…). Las directrices para la reposición de material vegetal muerto es la siguiente:

> *Porcentaje admisible de materia vegetal muerto: será en función de la densidad inicial de plantación y se aplica a nivel de módulo de plantación. En este caso se reemplazarán los individuos muertos o aquellos cuyo grado de marchitez o afectación por plagas sea irrecuperable. Al respecto, se ha estimado un porcentaje de material vegetal muerto del 10% para el primer y segundo año.*
>
> *Edad admisible: el material vegetal muerto se deberá reponer como máximo al año siguiente de la plantación, para el caso de las especies de rápido crecimiento. Las plantas de lento crecimiento podrán reponer hasta el segundo o tercer año de la plantación como máximo. En todo caso la reposición de material vegetal muerto se realizará en postura diferente de la plantación inicial, sin extracción de la planta muerta (…)*

[109] *(2012). https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Poli%CC%81tica-Nacional-de-Gestio%CC%81n-Integral-de-la-Biodiver.pdf*

[110] Minambiente (2015). https://archivo.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/plan_nacional_restauracion/PLAN_NACIONAL_DE_RESTAURACI%C3%93N_2.pdf

Evaluación de material vegetal muerto: se realizará a nivel de módulo de revegetación, seleccionando tres módulos al azar por cada tipo de área de actuación. En cada módulo de revegetación seleccionado se contarán todos los individuos plantados y se da como valor de cada área de actuación la media de los módulos muestreados. Dicha evaluación se realizará a partir de la metodología los formatos de campo propuestos para tal fin, los cuales se deben detallar en el documento del monitoreo.

Época para evaluar el material vegetal muerto: se deberá realizar en el mes de diciembre siguiente a la plantación, o antes que inicie el período de máxima sequía. Esto para evitar que una sequía anormal de un valor superior al esperado.

Inventario de material vegetal muerto: se contabilizarán separadamente las plantas muertas que no presenten crecimiento longitudinal de las que sí, asumiendo que la causa más probable de muerte de las primeras sea una mala calidad o estado de la planta antes de la plantación o una mala ejecución de la plantación.

(…)

5. Podas

Hace referencia a podas de guiado o podas de precoces. Tienen por objeto favorecer la dominancia aplical de un solo tallo principal, se ejecutan al año siguiente a la plantación y consiste en la supresión de tallos dobles y en cortar la punta de las ramas laterales de gran desarrollo próximas al tallo principal.
(…)
6. Protección contra daños producidos por animales
Deberán reponerse y reestablecerse los postes, grapas y alambre que se haya caído o perdido. Para lo anterior se sigue el mismo procedimiento de instalación inicial. La periodicidad de este mantenimiento será durante el primer año semestralmente y después bianualmente (Serrada, 2000).
(…)
d. Monitoreo de la restauración ecológica
1. ESTRATEGIA NACIONAL DE MONITOREO A LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA

(…) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará e implementará una estrategia de monitoreo mediante la cual se realice seguimiento y se evalúen indicadores de éxito de la restauración a escala nacional. (Subrayado fuera de texto)
(…)
2. MONITOREO DE LOS PROYECTOS DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA
El monitoreo es el proceso de identificar y medir, mediante el uso de indicadores, la respuesta del ecosistema y la gestión de las prácticas de la restauración. El monitoreo es la base para evaluar el progreso hacia los objetivos y metas de la restauración, que además permite tomar decisiones sobre la efectividad, costos y aplicabilidad de las estrategias en diferentes ecosistemas y contextos (Douglas, 2002). Normalmente el éxito de un proyecto de restauración se evalúa basado en la presencia de ciertas especies, la densidad de las mismas y la biomasa o la cobertura vegetal. Sin embargo,
(…) Debido a esto, el Plan Nacional de Restauración propone que se asocie siempre un programa de monitoreo a corto, mediano y largo plazo de los proyectos de restauración (anexo 2, anexo 3). (Subrayado fuera de texto).
(…) Ejecución del proyecto de restauración

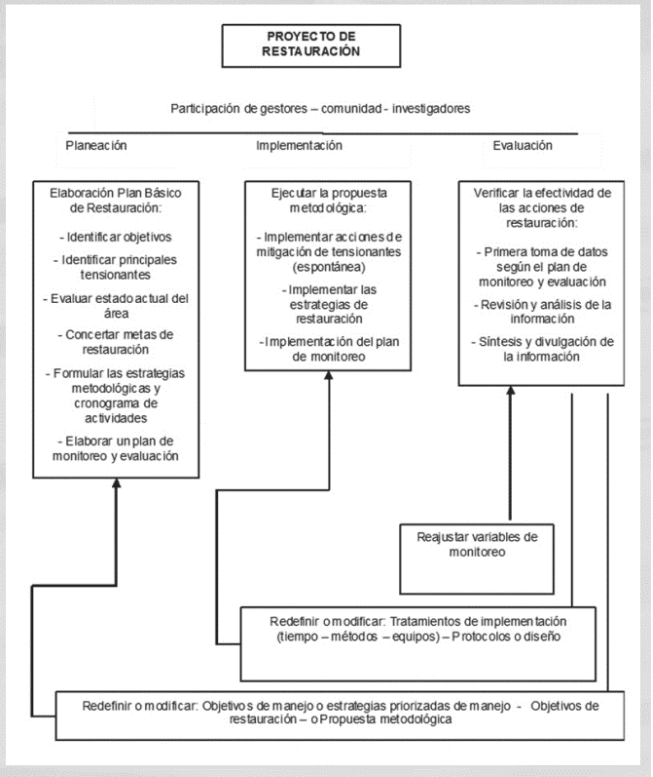
TIEMPOS DE EJECUCIÓN

(…) Como mínimo, se debe garantizar la implementación de las estrategias de restauración definidas en el plan básico de restauración con mantenimiento y seguimiento al menos trimestral durante el primer año, y el mantenimiento de los objetivos del proyecto durante dos o tres años más. En cuanto al monitoreo a la restauración, éste se debe realizar durante todo el proyecto en su etapa de ejecución, y articularse con la Estrategia Nacional de Monitoreo a la Restauración Ecológica, liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se tendrá entonces información veraz y actualizada periódicamente que dé cuenta del proceso de restauración, con la aplicación de un programa de

evaluación y seguimiento. Es necesario que la toma de datos sea estandarizada y continua a través del tiempo, y que esté disponible para otros proyectos o investigaciones.

El programa de monitoreo, en el marco de la Estrategia Nacional de Monitoreo a la Restauración Ecológica, se llevará a cabo por lo menos durante cinco años, y en los casos que sea posible se considerará el monitoreo de las variables a largo plazo (más de 10 años). Según sus objetivos y metas propuestas, un proyecto de restauración puede ejecutarse por medio de una o varias fases en el tiempo, por lo que es muy importante definir tales aspectos desde el momento de la planificación. Otra circunstancia que debe tenerse en cuenta para la estructuración de proyectos de restauración es la armonización de los aspectos técnicos, contractuales y financieros desde el punto de vista de la planificación que deben efectuar las entidades responsables de la implementación del Plan Nacional de Restauración. Finalmente, para los proyectos de restauración que son producto de compensaciones por pérdida de biodiversidad, el tiempo de duración será como mínimo la vida útil del proyecto (Resolución 1517 de 2012). (Subrayado fuera de texto).
(…)
Anexo 2. Programa de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación para la Restauración

Figura 1. Elaboración de un proyecto de restauración (modificado de Machmer y Steeger, 2002).



Monitoreo y evaluación
(…) El seguimiento de un proyecto es la supervisión continua o periódica de la ejecución del mismo. En este sentido, no sólo habrá que seguir la evolución física del proyecto, sino también los cambios y los impactos (intencionales o no) que produce la implementación de sus acciones. (…)

Desarrollo del plan de monitoreo y evaluación

El programa de monitoreo debe construirse de manera conjunta e integral con el proceso de restauración (Herrick et ál., 2006), ya que el objetivo de la restauración define el escenario futuro al cual están dirigidos los esfuerzos del proceso y determinan a su vez la selección de los indicadores

para el mismo. Es necesario contar con información que contribuya con el proceso de planificación de la restauración incluyendo su monitoreo. Se debe realizar un diagnóstico socioambiental del área como primer paso de una serie de actividades necesarias para la construcción de un plan tanto de restauración como de monitoreo. (…)"

- Ley 489 de 1998[111]

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

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

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCION B consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012) Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489)

"En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden

De otra parte, en cumplimiento también del deber de planeación y del principio de buena fe precontractual, las entidades estatales no pueden iniciar procesos de contratación si no existen las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales (No. 6 art. 25 Ley 80 de 1993); igualmente, deben con antelación al inicio del proceso de selección del contratista analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y obtener las autorizaciones y aprobaciones para ello (No. 7 art. 25 ibídem), así como elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones (No. 12 art. 25 ídem).10".

- Convenio 844 de 2023

[111] *"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"*

"Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, operativos y financieros para fomentar procesos comunitarios de restauración, protección y uso sostenible de la biodiversidad en áreas priorizadas en el marco de los aportes del país a las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC).

Contratista: Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo – PNUD"

- Convenio 901 de 2023

"Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la formulación, diseño e implementación de una estrategia de conservación y restauración con los pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, articulado con los planes de vida y la ley de origen que permitan la restauración de los bosques, conservación de la biodiversidad y la generación de sostenibilidad social, ecológica y ambiental en el territorio.

Contratista: Resguardo Indígena Kankuamo"

- Convenio 902 de 2023

"Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el MADS y la Gobernación de Caldas, con el fin de implementar acciones de restauración por medio de la revegetalización que aporten a la rehabilitación y conservación del recurso hídrico en áreas de interés ambiental y espiritual para el pueblo Emberá Chamí del Departamento, en articulación a las políticas del Buen Vivir y Cuidado de la Madre Tierra.

Contratista: Gobernación de Caldas"

- Convenio 1001 de 2023

"Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Consejo Regional Indígena del Cauca y la Corporación Autónoma Regional del Cauca, para fortalecer y desarrollar acciones de conservación, restauración, mitigación y adaptación al cambio climático, educación y participación en los territorios indígenas adscritos al CRIC.

Contratista: Consejo Regional Indígena Del Cauca – CRIC"

- Ley 1952 de 2019[112]

"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.

[112] *"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. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023."*

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

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente."

CONDICIÓN

Dentro de la muestra contractual de la auditoría, se destacan los siguientes convenios y/o contratos suscritos por parte del MADS:

Tabla 17. Convenios / Contratos de restauración ecológica MADS.

Convenios /Contratos	Objeto contractual	Contratista	Valor	Estado
844/2023	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, operativos y financieros para fomentar procesos comunitarios de restauración, protección y uso sostenible de la biodiversidad en áreas priorizadas en el marco de los aportes del país a las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC).	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD	$16.392.837.765	Ejecución
901/2023	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la formulación, diseño e implementación de una estrategia de conservación y restauración con los pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, articulado con los planes de vida y la ley de origen que permitan la restauración de los bosques, conservación de la biodiversidad y la generación de sostenibilidad social, ecológica y ambiental en el territorio.	Resguardo Indígena Kankuamo	$1.875.000.000	Ejecución

1001/2023	Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Consejo Regional Indígena del Cauca y la Corporación Autónoma Regional del Cauca, para fortalecer y desarrollar acciones de conservación, restauración, mitigación y adaptación al cambio climático, educación y participación en los territorios indígenas adscritos al CRIC.	Consejo Regional Indígena Del Cauca - CRIC	$4.901.544.046	Ejecución
902/2023	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el MADS y la Gobernación de Caldas, con el fin de implementar acciones de restauración por medio de la revegetalización que aporten a la rehabilitación y conservación del recurso hídrico en áreas de interés ambiental y espiritual para el pueblo Emberá Chamí del Departamento, en articulación a las políticas del Buen Vivir y Cuidado de la Madre Tierra.	Gobernación de Caldas	$ 2.310.360.497	Ejecución

Fuente: Información remitida por MADS. Elaborado por: Equipo auditor.

Una vez revisados los convenios/contratos en mención, este Ente de Control encontró que no existe dentro de las obligaciones de dichos convenios, la elaboración, presentación y aprobación de un programa de monitoreo del material vegetal sembrado a corto, mediano y largo plazo que contenga indicadores y prácticas como reposición del material plantado muerto, podas y protección contra daños producidos por animales para asegurar la sobrevivencia de al menos el 90% del material vegetal sembrado; situación que contraviene lo establecido en el Plan Nacional de Restauración Ecológica, en el cual se menciona:

> *"El programa de monitoreo debe construirse de manera conjunta e integral con el proceso de restauración (Herrick et ál., 2006), ya que el objetivo de la restauración define el escenario futuro al cual están dirigidos los esfuerzos del proceso y determinan a su vez la selección de los indicadores para el mismo. Es necesario*

contar con información que contribuya con el proceso de planificación de la restauración incluyendo su monitoreo."

Cabe resaltar que el porcentaje admisible de material vegetal muerto para el primer y segundo año para el mantenimiento de áreas revegetadas es del 10%, según las directrices del Plan Nacional de Restauración. Por lo tanto, las pérdidas de material vegetal superiores a estos porcentajes ocasionarían un gasto extra de los recursos del Presupuesto General de la Nación, lo cual evidencia aún más la importancia de estos programas de monitoreo en los convenios de restauración ecológica.

Además del incumplimiento por parte del MADS de una de las directrices señaladas en el Plan Nacional de Restauración, la cual establece:

> *1. ESTRATEGIA NACIONAL DE MONITOREO A LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA*
> *(…) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará e implementará una estrategia de monitoreo mediante la cual se realice seguimiento y se evalúen indicadores de éxito de la restauración a escala nacional.*

Lo anterior como base para articularse con los programas de monitoreo de los proyectos de restauración ecológica.

CAUSA

Debilidades de planeación y gestión por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuanto a la inobservancia de las directrices dadas por el Plan Nacional de Restauración Ecológica relacionadas con el mantenimiento y monitoreo de material vegetal sembrado en los contratos y/o convenios de restauración ecológica.

EFECTO

Ausencia de indicadores oportunos, eficaces y eficientes para medir el progreso hacia los objetivos y metas de la restauración a nivel local y nacional que funcionen como una herramienta para la toma de decisiones por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; las cuales, impidan la pérdida de los recursos invertidos en los contratos de restauración ecológica.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad respondió mediante oficio con radicado No. 21002024E3009047 del 24 de mayo de 2024, manifestando lo siguiente:

"(…)

Frente a lo indicado en la observación, más exactamente en lo señalado en el efecto, es importante precisar que no se puede afirmar en esta instancia que como consecuencia de no establecer actividades dentro del convenio referentes a la elaboración, presentación y aprobación de un programa de monitoreo del material vegetal sembrado a corto, mediano y largo plazo trae consigo la ausencia de indicadores oportunos, eficaces y eficientes para medir el progreso hacia los objetivos y metas de la restauración a nivel local y nacional que funcionen como una herramienta para la toma de decisiones por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, toda vez que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con otros mecanismos y herramientas para dar cumplimiento a lo señalado en el Plan Nacional de Restauración Ecológica, tales como: el aplicativo proyecto de restauración y el aplicativo de viveros, en los cuales se registrará la información referente a viveros y las acciones de restauración ejecutadas en el marco de estos convenios.

El Plan Nacional de Restauración. Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas, es un documento de Política que orientar la toma de decisiones a partir de un proceso participativo entre los diferentes actores a nivel local, regional y nacional bajo sus diferentes enfoques de restauración: en consecuencia los procesos de monitoreo son adaptativo según las necesidades que surjan en el tiempo y en cada territorio, permitiendo seleccionar los factores o características cualitativas o cuantitativas a través de los cuales se pueden detectar cambios. Así las cosas, si en algunos casos no está explicito el termino, en el marco de los convenios las acciones con las comunidades en el marco de las buenas prácticas, se realiza el seguimiento y monitoreo a las acciones implementadas de manera adaptativa.

Frente al convenio CI-902-2023, se acordó con las comunidades, llevar el registro de unas bitácoras, dentro de las cuales se encuentra resumida las acciones de seguimiento desarrolladas, y en una de las actas se evidencia el informe del estado de supervivencia del material vegetal, asimismo se solicitó por parte del MADS a la Gobernación de Caldas continuar con el seguimiento y monitoreo a la restauración, generando información sobre el porcentaje de sobrevivencia de los árboles (Acta Anexa Evidencia 2).

En el marco de este convenio se tiene como producto:

> *- Documento que describa las acciones implementadas en el piloto realizado con el respectivo registro fotográfico, cartografía (Shape, polígonos, puntos), material*
> *audiovisual; dicho documento deberá también contemplar la propuesta de acciones a seguir a corto, mediano y largo plazo.*

- Actas de compromiso de autoridades del área de influencia de las actividades implementadas con el piloto, para el mantenimiento de las acciones establecidas.

Respecto al Convenio 844 de 2023, además de incluir dentro de las actividades el registro de la información de las áreas en proceso de restauración en el aplicativo "proyectos de restauración", el convenio tiene por objetivo 2 "Desarrollar una estrategia de mantenimiento y un programa de monitoreo comunitario de las acciones de restauración implementadas".

Esto evidencia que el programa de monitoreo, además de plantearse como un documento que debe construirse de manera conjunta e integral al proceso de restauración y por ende la definición y selección de Herramientas de Manejo del Paisaje a implementar, se realizará de manera participativa con los beneficiarios del convenio, reconociendo el vínculo de la comunidad con los cambios efectuados a escala del paisaje, en función de las mejoras que percibe por la implementación de las Herramientas de Manejo del Paisaje.

Además, el programa propone un énfasis hacia el monitoreo de los resultados de largo plazo y de los resultados socioculturales del proceso de restauración, bajo una perspectiva de biodiversidad y servicios ecosistémicos. Varias razones justifican este planteamiento, entre ellas el interés de evaluar cambios en el paisaje y en darle validez e importancia a la percepción de la comunidad en el proceso de restauración.

En cuanto al convenio CI-901-2023 En el marco del citado convenio se acordó con las comunidades, llevar el registro de unas bitácoras, dentro de las cuales se encuentra resumida las acciones de seguimiento desarrolladas, y en las una de las actas se evidencia el informe del estado de supervivencia del material vegetal.

Así mismos, dentro de los compromisos esta registrar la información referente a viveros y las acciones de restauración ejecutadas en el marco del Convenio en el aplicativo proyecto de restauración y el aplicativo de viveros indicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, frente al convenio CI-1001-2023 Se tienen como parte de los productos en el marco del convenio:

- Actas de acuerdos comunitarios dónde se generan compromisos de seguimiento y monitoreo desde el enfoque diferencial en el cuidado y conservación del espacio de vida.
- Memoria técnica que soporten: Ubicación, descripción general del área, importancia cultural, económica y social, arreglos, salidas cartográficas, compromisos de las partes y actividades para la sostenibilidad.
- El reporte de la información en el aplicativo que sea asignado por el Ministerio para tal fin.

A su vez en importante resaltar que en el caso de los proyectos que involucran a comunidades indígenas, se parte de reconocer que las acciones parten de la gobernanza, ya que evidencia la labor de las autoridades indígenas en el ámbito de la gestión ambiental. También consolida la gestión territorial, pues valida las herramientas de protección y gestión del territorio que las comunidades indígenas tradicionalmente han trabajado, así mismo, fomenta el trabajo colectivo y en especial de los líderes de los sistemas tradicionales y organizativo alrededor de la restauración de los ecosistemas y la conservación de su biodiversidad, lo que permite avanzar en sostenibilidad de las acciones, para su fortalecimiento y la garantía de la pervivencia de los pueblos en sus territorios.

En este sentido, es claro que no es por la fijación de una obligación o compromiso en los contratos o convenios suscritos por el Ministerio que se da cumplimiento a lo preceptuado en el Plan Nacional de Restauración Ecológica, sino que, por el contrario, el resultado del proceso y resultados de su ejecución sirve como insumo para el seguimiento y evaluación de indicadores de éxito de la restauración a escala nacional.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La CGR considera que, si bien existen bitácoras que llevan las comunidades para registrar las actividades de restauración, lo cierto es que, estas no suplen la realización de un programa de monitoreo como lo establece el Plan Nacional de Restauración Ecológica.

Ahora bien, teniendo en cuenta, que los contratos 902 y 844 fueron celebrados con entidades que se rigen a la normatividad ambiental colombiana, deben cumplir con los lineamientos nacionales de restauración ecológica. Para los contratos restantes, pese a que este Ente de Control reconoce plenamente la gobernanza de los pueblos indígenas en su territorio, lo cierto es que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe atender la normatividad nacional, en este caso al cumplimiento del Plan Nacional de Restauración, en el momento de elaborar contratos y/o convenios con comunidades indígenas, ya que los recursos asignados son públicos y pertenecen al patrimonio general de la nación.

Asimismo, el parágrafo 9 del artículo 2 de la Ley 2160[113] de 2021 señala que los recursos públicos que se ejecuten a través de los contratos celebrados con cabildos indígenas son objeto de control judicial, disciplinario y fiscal.

"Parágrafo 9°. La Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales, la Procuraduría General de la Nación y la Rama judicial, en el marco de sus competencias constitucionales y legales ejercerán el control judicial, disciplinario y fiscal, según corresponda, sobre los recursos públicos que se ejecuten a

[113] *"Por medio del cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007"*

través de los contratos celebrados con cabildos indígenas, consejos comunitarios de las comunidades negras; organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera de los que trata el presente artículo; y los consorcios y uniones temporales y las demás personas naturales y jurídicas con capacidad para contratar, cualquiera sea la modalidad que se aplique a la correspondiente contratación."

Por último, si bien El MADS menciona que existe el aplicativo proyecto de restauración y el aplicativo de viveros, la información de las acciones de restauración ejecutadas en el marco de los convenios a la fecha no ha sido registrada. Adicionalmente, la existencia de este aplicativo no fue mencionado y/o presentado a Este de Control cuando se solicitaron los soportes de cumplimiento del Plan Nacional de Restauración en múltiples reuniones llevadas a cabo durante la ejecución de la presente auditoría, razón por la cual, no se evidenció si la información allí registrada corresponde con lo exigido en el mencionado plan.

Es importante para la CGR destacar la importancia de la implementación de un programa de monitoreo en los proyectos de restauración ecológica, ya que el éxito de estos proyectos se garantiza en la sobrevivencia de las especies, y al no tener un debido monitoreo se corre el riesgo de perder la cobertura vegetal restaurada, ocasionando pérdidas de esfuerzos y recursos.

Por lo anterior, lo argumentado por el MADS no desvirtúa lo observado, razón por la cual, se configura hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 11. Publicación en la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente.

Falta de publicación de los documentos correspondientes a las órdenes de compra 120325 y 122142, en la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente.

CRITERIOS

- Constitución Política

"(…) Artículo 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (…)
(…) 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 87 de 1993[114]

"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: (…) e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros".

- Decreto 1510 de 2013[115]

"(…) Articulo 3. Definiciones. Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes son los bienes y servicios de común utilización con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición y a los que se refiere el literal (a) del numeral 2 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

Catálogo para Acuerdos Marco de Precios es la ficha que contiene: (a) la lista de bienes y/o servicios; (b) las condiciones de su contratación que están amparadas por un Acuerdo Marco de Precios; y (c) la lista de los contratistas que son parte del Acuerdo Marco de Precios.

Colombia Compra Eficiente es la Agencia Nacional de Contratación Pública creada por medio del Decreto-ley número 4170 de 2011.

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

Secop es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública al que se refiere el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.
(…) Artículo 19. Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición (…)

(…) Artículo 34. De los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y pago. En el Cronograma, la Entidad Estatal debe señalar el plazo para la celebración del contrato, para el registro presupuestal, la publicación en el Secop y para el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de condiciones para el perfeccionamiento, la ejecución y el pago del contrato (…)

(…) Artículo 46. Procedencia del Acuerdo Marco de Precios. Las entidades estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, obligadas a aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, están obligadas a adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios vigentes (…)".

- Decreto 1082 de 2015[116]

"(…) Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones. Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural

---

[114] *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones".*

[115] *"Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública"*

[116] ***"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional"***

y obvio. Para la interpretación del presente Título 1, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados (…) Acuerdo Marco de Precios: Es un contrato con vigencia determinada, celebrado entre (i) Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, y (ii) uno o más proveedores, mediante el cual se seleccionan a los proveedores y se regulan los términos y condiciones para la adquisición de bienes o servicios de características técnicas uniformes o no uniformes de común utilización.

(…) Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP (…)

(…) Artículo 2.2.1.2.1.2.7. Modificado por el art.8, Decreto 142 de 2023. <El nuevo texto es el siguiente> Procedencia del Acuerdo Marco de Precios. Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración Pública están obligadas a adquirir Bienes y Servicios Uniformes y No Uniformes de Común Utilización, a través de los Acuerdos Marco de Precios previamente justificados, diseñados, organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-.

La implementación de nuevos Acuerdos Marco de Precios organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- de uso obligatorio por parte de las entidades territoriales estará precedida de un estudio de agregación de demanda, en el que se tendrá en cuenta las particularidades propias de los mercados regionales, la necesidad de promover el desarrollo empresarial en las entidades territoriales a través de las Mipymes y evitar en lo posible, la concentración de proveedores en ciertas ciudades del país, salvo que exista la respectiva justificación técnica, económica y/o jurídica.

Parágrafo 1. Para los fines contemplados en el presente artículo, el uso obligatorio de los Acuerdos Marco de Precios organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente por parte de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se hará de manera gradual, teniendo en cuenta las siguientes condiciones:

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente como Administradora del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) permitirá el ingreso a la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC, de acuerdo con las condiciones técnicas de la plataforma y la asignación de nuevos usuarios.

2. La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente dispondrá mediante circular, la cual publicará en su página web, un plan operativo de despliegue detallado para el ingreso gradual de las entidades, el cual contendrá las fechas exactas de ingreso y el desarrollo de un programa de capacitación dirigido a las entidades compradoras, plan el cual contemplará, en todo caso, los siguientes parámetros temporales:

a. Para el año 2021 deberán ingresar a la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC: i) Las entidades del sector central y del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, que a la fecha de expedición del presente Decreto aún no hayan ingresado; ii) la Rama Judicial; iii) la Rama Legislativa; iv) las entidades del sector central y descentralizado del nivel departamental; v) las entidades del sector central y descentralizando de los municipios (o distritos) que sean capitales de departamento; vi) las entidades del sector central y del sector descentralizado del Distrito Capital; vii) los órganos de control nacionales, departamentales y de ciudades capitales de departamento; viii) la Organización Electoral; ix) los órganos autónomos e independientes de creación constitucional que estén sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; x) las Corporaciones Autónomas de que trata la Ley 99 de 1993 y el Artículo 331 de la Constitución Política de Colombia; xi) las entidades del sector central y descentralizado de los municipios de categoría 1, 2

y 3; y xii) las Áreas Metropolitanas, las Asociaciones de Municipios y las Regiones Administrativas Especiales de que trata la ley 1454 de 2011.

b. Para el año 2022 deberán ingresar a la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC: i) Las entidades del sector central y descentralizado de los municipios de categoría 4, 5 y 6; y ii) los entes de control territoriales que no hayan ingresado en el año 2021.

c. Para el año 2022 deberán ingresar las demás Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Administrativa, cuya naturaleza jurídica no haya sido descrita en los literales anteriores.

d. La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- deberá ajustar el Plan Operativo para la incorporación de una entidad cuando como producto de un análisis técnico y económico de abastecimiento estratégico, se evidencie que el ingreso anticipado o posterior de una entidad estatal genera eficiencia en el gasto público.

Parágrafo 2. De conformidad con lo establecido en los literales a), b) y c) del numeral 2 del parágrafo 1 de este artículo, los procesos de contratación adelantados por las entidades estatales allí contempladas para adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes de Común Utilización a través de Bolsas de Productos o Subasta Inversa, continuarán su trámite siempre y cuando se haya presentado la carta de intención o la publicación del aviso de convocatoria, respectivamente (…)".

- Ley 1150 de 2007[117]

"(…) Artículo 2. De Las Modalidades de Selección. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.
Serán causales de selección abreviada las siguientes:
La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.
Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos;
j) <Literal adicionado por el artículo 54 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> Los bienes y servicios no uniformes de común utilización por parte de las entidades públicas, para lo cual la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - podrá celebrar acuerdos marco de precios y demás instrumentos de agregación de demanda. Estos acuerdos marco de precios también serán de obligatorio uso de las entidades del Estado a las que se refiere el parágrafo 5 del artículo 2 de la presente ley, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019

(…) Artículo 13. Principios Generales de la Actividad Contractual (…) <Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022118. El nuevo texto es el siguiente:> En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos

[117] *"Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos".*

[118] *"Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones".*

e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual (…)".

- Decreto Ley 4170 de 2011[119]

"(…) Artículo 3. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones:

7. Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto (…)".

- Ley 1712 de 2014[120]

"(…) Artículo 2. Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley (…)
(…) Artículo 9. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del Sujeto obligado. e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;
f) Los plazos de cumplimiento de los contratos (…)
(…) Artículo 10. Publicidad de la Contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9o literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción (…)
(…) Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva: (…).
g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones; (…)".

CONDICIÓN

En desarrollo del ejercicio auditor, de la muestra contractual revisada, se pudo determinar que, en la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente, no se han publicado los documentos correspondientes al proceso contractual de los siguientes convenios y/ contratos:

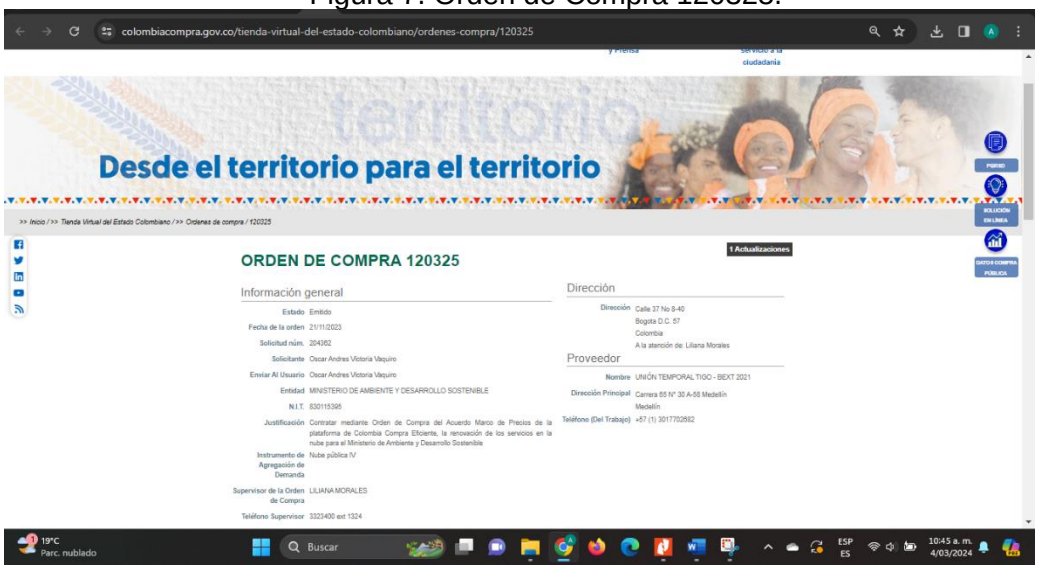
[119] *"Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura"*

[120] *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".*

- **1280 de 2023 - Orden de Compra 120325**

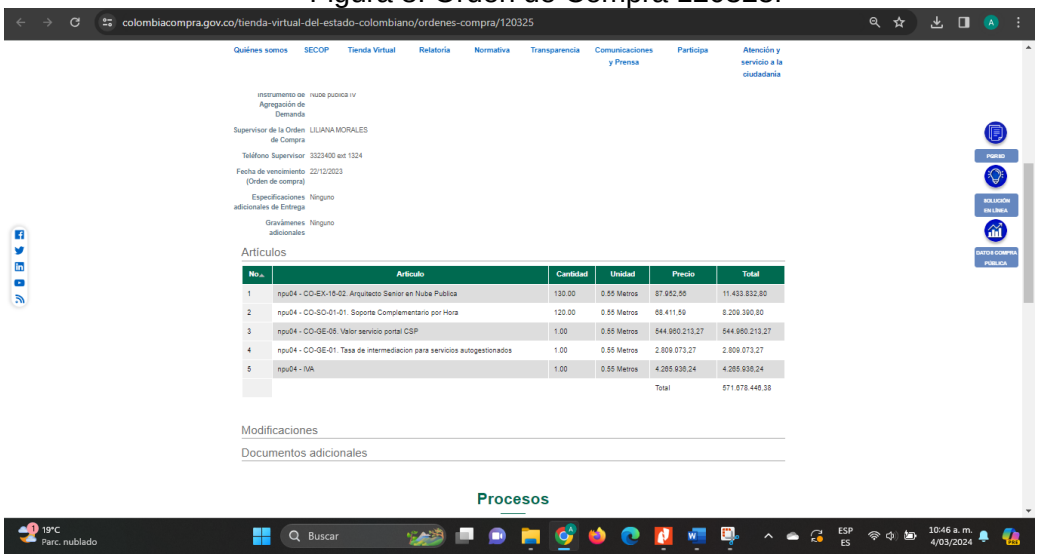
Objeto contractual: *"Contratar mediante Orden de Compra del Acuerdo Marco de Precios de la plataforma de Colombia Compra Eficiente, la renovación de los servicios en la nube para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible"*

Figura 7. Orden de Compra 120325.



Fuente: Información tomada Tienda Virtual – Colombia Compra Eficiente. Fecha: El 04 de marzo de 2024. Hora: 10:45 am.

Figura 8. Orden de Compra 120325.



Fuente: Información tomada Tienda Virtual – Colombia Compra Eficiente. Fecha: El 04 de marzo de 2024. Hora: 10:46 am.

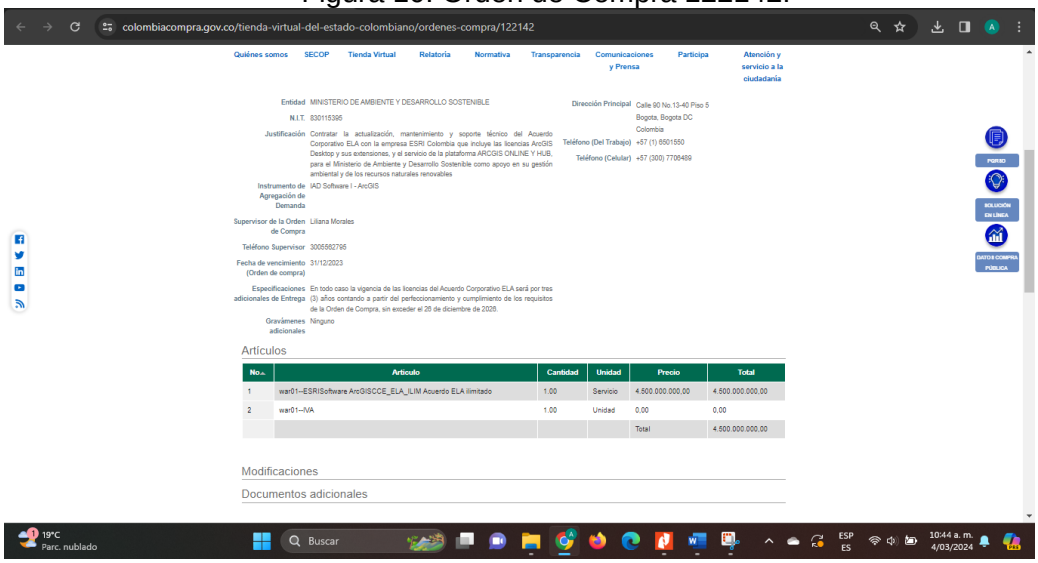
- **1301 de 2023 - Orden de Compra 122142**

Objeto contractual: *"Contratar la actualización, mantenimiento y soporte técnico del Acuerdo Corporativo ELA con la empresa ESRI Colombia que incluye las licencias ArcGIS Desktop y sus extensiones, y el servicio de la plataforma ARCGIS ONLINE Y HUB, para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como apoyo en su gestión ambiental y de los recursos naturales renovables".*

Figura 9. Orden de Compra 122142.

Fuente: Información tomada Tienda Virtual – Colombia Compra Eficiente. Fecha: El 04 de marzo de 2024. Hora: 10:43 am.

Figura 10. Orden de Compra 122142.



Fuente: Información tomada Tienda Virtual – Colombia Compra Eficiente. Fecha: El 04 de marzo de 2024. Hora: 10:44 am.

Es preciso indicar que, en concordancia con el artículo 3 y 19 del Decreto 1510 de 2013, se establece:

> *"Artículo 3. Definiciones. (…) Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación*
> *(…)*
> *Artículo 19. Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición (…)"*

Asimismo, de conformidad con la Sentencia C-711/12, la Corte Constitucional manifestó:

> *"(…) La publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público*
>
> *(…) La publicación de los contratos constituye un requisito necesario para la conclusión del procedimiento de la contratación estatal y el cumplimiento del principio de publicidad del que esta revestida la función administrativa (art. 209 C.P.), sin embargo, la modalidad que se utilice para atender dicho cometido no se encuentra limitada, en tanto se logren los fines para lo que está estatuida, como lo son la publicidad, la eficacia y la transparencia de las actuaciones de la administración. En este sentido, la publicación de los contratos en medio físico a través de su inserción en el DUC no es esencial, en la medida que se trata de una de las tantas modalidades posibles que puede ser remplazada por otros medios que cumplan con las condiciones señaladas (…)".*

Por lo tanto, se determinó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha vulnerado el principio de publicidad y transparencia, los cuales son entendido como una garantía constitucional, que brinda seguridad a las relaciones jurídicas y permite el control ciudadano con el fin de satisfacer el cumplimiento adecuado de los fines del Estado.

CAUSA

Deficiencias en el cumplimiento de las funciones por parte de los funcionarios encargados de efectuar los correspondientes cargues de información de los diferentes procesos contractuales adelantados por la entidad, en el aplicativo SECOP II o la plataforma transaccional que haga sus veces, con el fin de cumplir con el mandato constitucional y legal anteriormente citado.

EFECTO

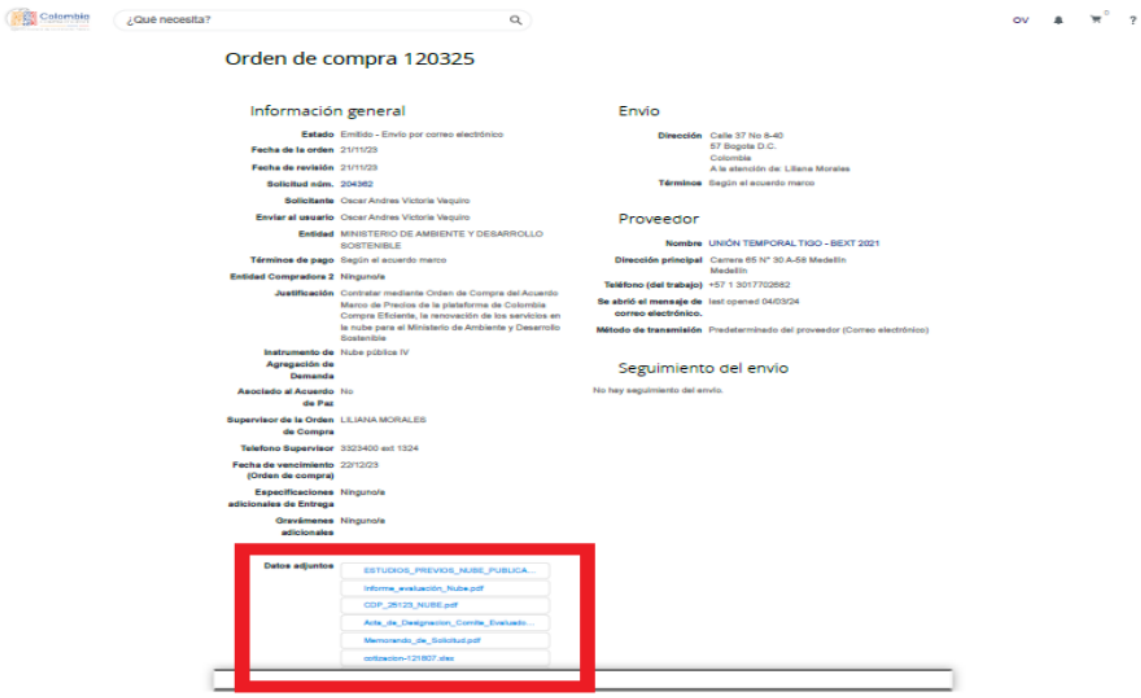
Vulneración al principio de publicidad y transparencia, lo cual impide que el público en general, tenga acceso a los diversos procesos contractuales, impidiendo el ejercicio de la participación ciudadana.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad respondió mediante oficio con radicado No. 40002024E2018954 del 28 de mayo de 2024, manifestando lo siguiente:

> *"La "Guía general para los Acuerdo Marco", expedida por Colombia Compra Eficiente (https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_tienda_virtual/guia_general_amp.pdf), en el numeral "IV. Publicación de documentos adicionales en las Órdenes de Compra", señala que: "Los documentos publicados en las Órdenes de Compra de la Tienda Virtual del Estado Colombiano pueden ser vistos por los usuarios registrados de las Entidades Compradoras y Proveedores", por lo tanto, la información que se puede visualizar en la vista pública de la Tienda Virtual (https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtualdel-estado-colombiano/ordenes-compra) es únicamente la orden de compra que emite la plataforma, razón por la cual, los documentos del proceso, solo pueden ser visualizados por la entidad compradora y por los proponentes del proceso de contratación, tal como se evidencia a continuación, imágenes tomadas con el usuario y clave de la Entidad, tal como lo señala Colombia Compra Eficiente, de conformidad con la guía de la Tienda.*

1. *Orden de compra 1280 de 2023*



Orden de compra 120325

Información general

Estado	Emitido - Envío por correo electrónico
Fecha de la orden	21/11/23
Fecha de revisión	21/11/23
Solicitud núm.	204362
Solicitante	Oscar Andres Victoria Vaquiro
Enviar al usuario	Oscar Andres Victoria Vaquiro
Entidad	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
Términos de pago	Según el acuerdo marco
Entidad Compradora 2	Ninguno/a
Justificación	Contratar mediante Orden de Compra del Acuerdo Marco de Precios de la plataforma de Colombia Compra Eficiente, la renovación de los servicios en la nube para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Instrumento de Agregación de Demanda	Nube pública IV
Asociado al Acuerdo de Paz	No
Supervisor de la Orden de Compra	LILIANA MORALES
Telefono Supervisor	3323400 ext 1324
Fecha de vencimiento (Orden de compra)	22/12/23
Especificaciones adicionales de Entrega	Ninguno/a
Gravámenes adicionales	Ninguno/a

Datos adjuntos

ESTUDIOS_PREVIOS_NUBE_PUBLICA...
Informe_evaluación_Nube.pdf
CDP_25123_NUBE.pdf
Acta_de_Designacion_Comite_Evaluado...
Memorando_de_Solicitud.pdf
cotizacion-121807.xlsx

Envío

Dirección	Calle 37 No 8-40 57 Bogota D.C. Colombia A la atención de: Liliana Morales
Términos	Según el acuerdo marco

Proveedor

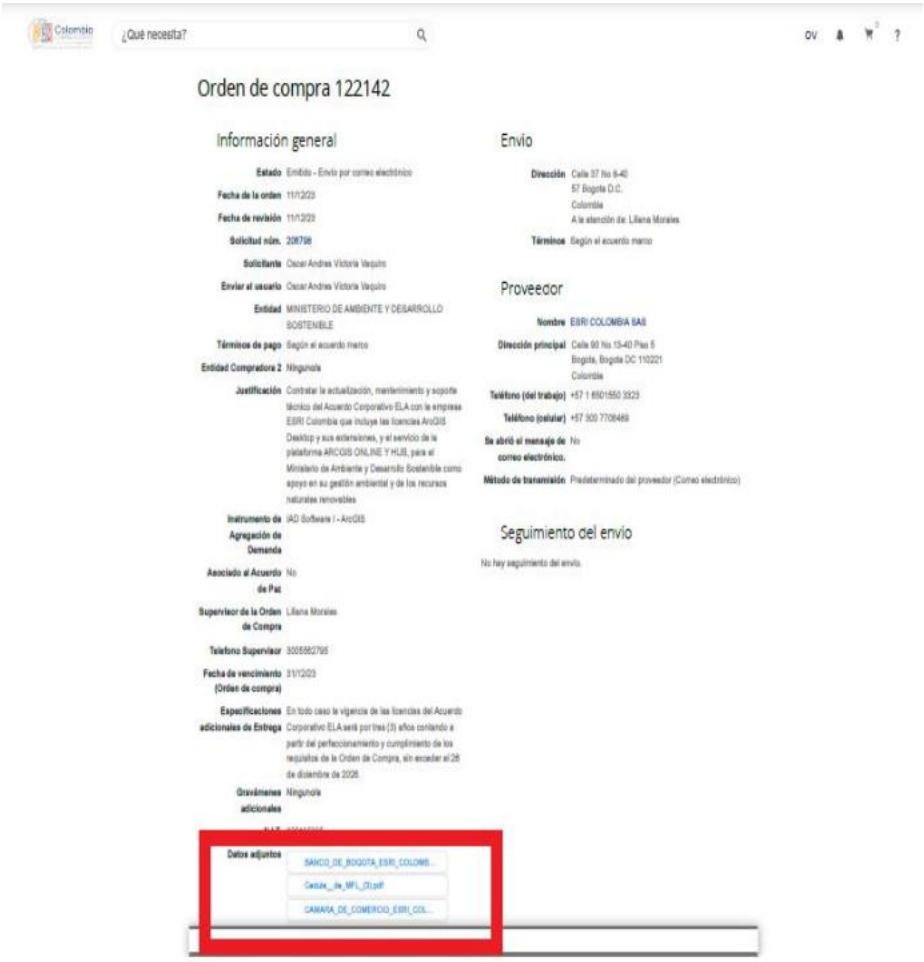
Nombre	UNIÓN TEMPORAL TIGO - BEXT 2021
Dirección principal	Carrera 65 N° 30 A-58 Medellín Medellín
Teléfono (del trabajo)	+57 1 3017702662
Se abrió el mensaje de correo electrónico.	last opened 04/03/24
Método de transmisión	Predeterminado del proveedor (Correo electrónico)

Seguimiento del envío

No hay seguimiento del envío.

En esta imagen, se visualiza que los documentos del proceso fueron debidamente publicados para la Orden de compra 1280 de 2023.

2. *Orden de compra 1301 de 2023*



¿Qué necesita?

OV

Orden de compra 122142

Información general

Estado Emitido - Envío por correo electrónico

Fecha de la orden 11/1/2023

Fecha de revisión 11/1/2023

Solicitud núm. 206798

Solicitante Oscar Andres Victoria Vaquiro

Enviar al usuario Oscar Andres Victoria Vaquiro

Entidad MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Términos de pago Según el acuerdo marco

Entidad Compradora 2 Ninguna/o

Justificación Contratar la actualización, mantenimiento y soporte técnico del Acuerdo Corporativo ELA con la empresa ESRI Colombia que incluya las licencias ArcGIS Desktop y sus extensiones, y el servicio de la plataforma ARCGIS ONLINE Y HUB, para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como apoyo en su gestión ambiental y de los recursos naturales renovables

Instrumento de Agregación de Demanda IAD Software I - ArcGIS

Asociado al Acuerdo de Paz No

Supervisor de la Orden de Compra Liliana Morales

Teléfono Supervisor 3205862795

Fecha de vencimiento (Orden de compra) 31/12/23

Especificaciones adicionales de Entrega En todo caso la vigencia de las licencias del Acuerdo Corporativo ELA será por tres (3) años contando a partir del perfeccionamiento y cumplimiento de los requisitos de la Orden de Compra, sin exceder el 28 de diciembre de 2026

Gravámenes adicionales Ninguna/o

Datos adjuntos

BANCO_DE_BOGOTA_ESRI_COLOMB...

Cedula_de_MFL_(2).pdf

CAMARA_DE_COMERCIO_ESRI_COL...

Envío

Dirección Calle 37 No 8-40
57 Bogota D.C.
Colombia
A la atención de: Liliana Morales

Términos Según el acuerdo marco

Proveedor

Nombre ESRI COLOMBIA BAS

Dirección principal Calle 90 No 13-40 Piso 5
Bogota, Bogota DC 110221
Colombia

Teléfono (del trabajo) +57 1 6501550 3323

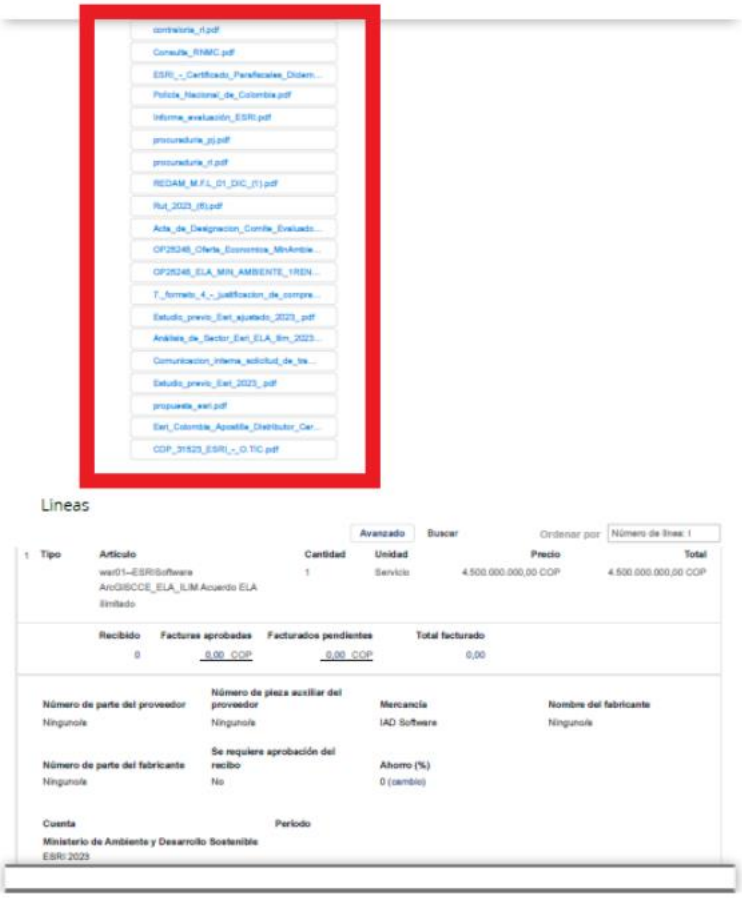
Teléfono (celular) +57 300 7708469

Se abrió el mensaje de correo electrónico. No

Método de transmisión Predeterminado del proveedor (Correo electrónico)

Seguimiento del envío

No hay seguimiento del envío.



En esta imagen, se puede visualizar que los documentos del proceso fueron debidamente publicados para la Orden de compra 1301 de 2023

El link https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estadocolombiano/ordenes-compra, únicamente direcciona a la orden de compra, que constituye el contrato celebrado entre las partes, no a los documentos del proceso, pero ello no depende de la entidad compradora sino de la configuración que tiene diseñada Colombia Compra Eficiente como administradora de la plataforma. Es así como respetuosamente, a manera de ejemplo, realizada una consulta de la orden de compra 128503 emitida por la Contraloría de Bogotá, D.C., que puede consultarse en el link https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-delestado-colombiano/ordenes-compra/128503, en donde se evidencia que no se pueden visualizar los documentos del proceso, tal como se señala en la imagen a continuación, ya que la plataforma no lo permite:

1 Actualizaciones

ORDEN DE COMPRA 128503

Información general

Estado	Emitido
Fecha de la orden	09/05/2024
Solicitud núm.	216996
Solicitante	Sara Castillo Moreno
Enviar Al Usuario	Sara Castillo Moreno
Entidad	CONTRALORIA DE BOGOTA, D.C
N.I.T.	800245133
Justificación	Adquisición de periféricos y dispositivos de almacenamiento para la Contraloría de Bogotá D.C., conforme a especificaciones técnicas
Instrumento de Agregación de Demanda	Grandes Superficies
Supervisor de la Orden de Compra	Andrés Felipe Arbeláez Vargas
Teléfono Supervisor	6013358888
Fecha de vencimiento (Orden de compra)	11/06/2024
Especificaciones adicionales de Entrega	Los elementos deben ser entregados en el almacén de la Contraloría de Bogotá en la Calle 46 A # 82-54 Bodega 12
Gravámenes adicionales	2.5% correspondiente a vejez y procultura

Dirección

Dirección	carrera 32A 26A-10 Bogotá Bogotá 111321 Colombia A la atención de: Andrés Felipe Arbeláez Vargas

Proveedor

Nombre	PANAMERICANA LIBRERÍA Y PAPELERÍA S.A.
Dirección Principal	Cll. 64 No.93-95 Bogotá, Cundinamarca Colombia
Teléfono (Del Trabajo)	+57 (1) 2916900
Teléfono (Celular)	+57 (310) 272 1223

Artículos

No.	Artículo	Cantidad	Unidad	Precio	Total
1	GSF01-LECTOR CÓDIGO DE BARRAS SAT AI402 ID OCR cod: 900524032	3.00	Unidad	399.959,00	1.199.877,00
2	GSF01-COMBO TECLADO MOUSE GENIUS C126 ALÁMBRICO USB cod: 900523800	17.00	Unidad	75.089,00	1.276.513,00
				Total	2.476.390,00

Modificaciones

Documentos adicionales

Procesos

Anexos:

1. Imagen tomada con el usuario de la Entidad, de la Tienda Virtual orden de compra No. 1280 de 2023

2. Imagen tomada con el usuario de la Entidad, de la Tienda Virtual orden de compra No. 1301 de 2023

Con fundamento en los anteriores argumentos se solicita comediante se levante la observación teniendo en cuenta que la Entidad dio cumplimiento a la publicación de los documentos soporte de las contrataciones efectuadas."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez analizada la respuesta de la Entidad, se trae a colación la Guía General de los Acuerdos Marco, mencionada en su escrito, la cual indica lo siguiente:

> *"IV Publicación de documentos adicionales en las Órdenes de Compra*
> *Los documentos publicados en las Órdenes de Compra de la Tienda Virtual del Estado Colombiano pueden ser vistos por los usuarios registrados de las Entidades Compradoras y Proveedores.* ***Si las Entidades Compradoras requieren hacer la publicación de documentos de carácter público*** *para asociarlos a las Órdenes de Compra deben seguir los siguientes pasos:*

> *i. Solicite el link de acceso al formulario de envío (…) para ello debe diligenciar la entidad y el número de identidad del usuario de la TVEC y al dar clic en aceptar le llegará el acceso al correo electrónico del usuario.*
> *ii. Envíe los documentos para publicación ingresando al link que aparece en el correo electrónico y diligenciando los datos de la Orden de Compra y adjuntando los documentos.*
> *iii. Una vez aprobada la solicitud se le notificará al correo electrónico la publicación de los documentos los cuales pueden ser consultados (…)"* ***(negrita y subrayado fuera del texto)***

Al respecto, es importante mencionar que, la Ley 1712 de 2014[121], establece que:

> *"ARTÍCULO 2. Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.*
>
> *ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. (…)*
> *Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley. (…)"*

Si bien es cierto que los documentos publicados en las Órdenes de Compra de la Tienda Virtual del Estado Colombiano son visualizados por los usuarios registrados de las Entidades Compradoras y Proveedores, también es cierto, que la Entidad compradora puede requerir la publicación de los documentos de carácter público.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al ser una entidad pública que recibe y administra recursos públicos debe prevalecer el principio de la transparencia y facilitar el acceso a la información, por lo que, la Entidad debería solicitar la publicación de los documentos de las órdenes de compra de carácter público.

Por lo tanto, se configura el hallazgo administrativo.

[121] *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.*

ANEXO 2 – MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	Denominación de Hallazgo	A	D	F	$ F	IP	PAS	BA	$ BA	P	OI
1	Cuenta 1384 “Otras Cuentas por Cobrar”	X	X								
2	Prescripción de Incapacidades.	X	X	X	35.492.365						
3	Cuentas por Pagar y Provisiones.	X	X								
4	Otros ingresos – Litigios y Demandas.	X	X								
5	Constitución de Reservas Presupuestales MADS.	X	X								
6	Oportunidad Solicitud Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC. Contrato 1292 de 2023.	X									
7	Contrato Interadministrativo 1249 de 2023 – Cumbre Nacional de Educación Ambiental	X	X								
8	Supervisión de Convenios y/o Contratos.	X	X								
9	Caducidad de la acción por repetición	X	X								
10	Programa de monitoreo de material vegetal.	X	X								
11	Publicación en la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente.	X									
TOTALES		**11**	**9**	**1**	**35.492.365**						

ANEXO 3 – ESTADOS FINANCIEROS

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA
A 31 DE DICIEMBRE DE 2023 - COMPARATIVO A 31 DE DICIEMBRE DE 2022
(Cifras expresadas en pesos)

COD	ACTIVO	NOTA	Periodo 2023-12	Periodo 2022-12
	CORRIENTE		**390.640.814.040**	**317.362.106.120**
11	Efectivo o Equivalente en Efectivo	5	4.873.093.867	2.859.409.200
13	Cuentas por Cobrar	7	95.324.261.538	65.861.487.770
15	Inventarios	9	-	-
16	Propiedades Planta y Equipo	10	-	-
17	Bienes de Uso Público E Historico y Culturales		-	-
19	Otros activos- Derechos y Garantias	16	290.443.458.635	248.641.209.150
	NO CORRIENTE		**26.977.573.649**	**30.048.950.675**
13	Cuentas por Cobrar	7	-	-
16	Propiedades Planta y Equipo	10	24.375.326.165	25.822.012.211
17	Bienes de Uso Público E Historico y Culturales		-	-
19	Otros activos- Activos Intangibles	14	2.602.247.484	4.226.938.464
	TOTAL ACTIVO		**417.618.387.689**	**347.411.056.795**
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	25 - 26	**-**	**-**
81	Activos Contingentes		14.604.145.871	14.604.145.871
83	Deudoras de control		6.368.378.495	6.368.378.495
89	Deudoras por contra (cr)		-20.972.524.366	-20.972.524.366

COD	PASIVO	NOTA	Periodo 2023-12	Periodo 2022-12
	CORRIENTE		**1.490.752.371.166**	**1.869.991.845.594**
24	Cuentas por pagar	21	91.607.339.248	62.148.267.364
25	Beneficios a los Empleados	22	280.219.069.426	286.493.972.426
27	Provisiones	23	1.102.216.352.823	1.490.388.134.763
29	Otros pasivos	24	16.709.609.669	30.961.471.041
	NO CORRIENTE		**-**	**-**
			-	-
24	Cuentas por pagar	21	-	-
25	Beneficios a los Empleados	22	-	-
27	Provisiones	23	-	-
29	Otros pasivos		-	-
	TOTAL PASIVO		**1.490.752.371.166**	**1.869.991.845.594**
			-	-
3	**PATRIMONIO**		**-1.073.133.983.477**	**-1.522.580.788.799**
31	Patrimonio de las Entidades de Gobierno	27	-1.073.133.983.477	-1.522.580.788.799
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO		**417.618.387.689**	**347.411.056.795**
	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	25-26	-	-
91	Pasivos Contingentes		44.556.889.638.337	135.369.280.015.940
93	Acreedoras de control		410.060.473	410.060.473
99	Acreedoras por contra (db)	-	44.557.299.698.810	-135.369.690.076.413

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CESAR EDUARDO CAMARGO RAMÍREZ
Subdirector Administrativo y Financiero

DORCY MAYLY DOMÍNGUEZ JARAMILLO
Contador TP 156787-T

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
ESTADO DE RESULTADOS INTEGRALES
A 31 DE DICIEMBRE DE 2023 - COMPARATIVO A 31 DE DICIEMBRE DE 2022
(Cifras expresadas en pesos)

COD		NOTA	Período 2023-12	Período 2022-12
	INGRESOS OPERACIONALES (1)	28	**529.136.429.599**	**443.472.683.981**
41	Ingresos fiscales		103.274.859.217	89.314.229.294
44	Transferencias y Subvenciones		73.302.801.479	40.722.332.511
47	Operaciones Interinstitucionales		352.558.768.903	313.436.122.176
	GASTOS OPERACIONALES (2)	29	**650.246.423.463**	**1.246.829.540.285**
51	De administración y Operación		144.244.572.604	117.384.609.587
53	Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones		183.726.698.533	836.220.464.084
54	Transferencias y Subvenciones		197.265.664.024	93.600.639.606
55	Gastos público social		68.242.673.877	32.170.254.311
57	Operaciones Interinstitucionales		56.766.814.425	167.453.572.697
	EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (3)		**(121.109.993.864)**	**(803.356.856.304)**
	OTROS INGRESOS (4)	28	**570.676.422.218**	**2.709.875.963**
48	Otros ingresos		570.676.422.218	2.709.875.963
	SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (5) *		**-**	**-**
	OTROS GASTOS (6)		**26.784.713**	**1.238.287.753**
58	Otros gastos	29	26.784.713	1.238.287.753
	EXCEDENTE ó (DÉFICIT) NO OPERACIONAL (7)		**570.649.637.505**	**1.471.588.210**
	EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (8)		**449.539.643.641**	**(801.885.268.094)**

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CESAR EDUARDO CAMARGO RAMÍREZ
Subdirector Administrativo y Financiero

DORCY MAYLY DOMÍNGUEZ JARAMILLO
Contador TP 156787-T

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
A 31 DE DICIEMBRE DE 2023 COMPARATIVO A 31 DE DICIEMBRE DE 2022
(Cifras expresadas en pesos)

SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2022	**-1.522.580.788.799**
VARIACIONES PATRIMONIALES	**449.446.805.322**
SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2023	**-1.073.133.983.477**

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2)

INCREMENTOS:	1.251.424.911.735
DISMINUCIONES:	(801.978.106.413)
PARTIDAS SIN MOVIMIENTO	

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CESAR EDUARDO CAMARGO RAMÍREZ
Subdirector Administrativo y Financiero

DORCY MAYLY DOMÍNGUEZ JARAMILLO
Contador TP 156787-T

ANEXO 4 – INFORMACIÓN PRESUPUESTAL

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SONTENIBLE
EJECUCION PRESUPUESTAL CON CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2023

PRESUPUESTO FUNCIONAMIENTO

RUBRO	FUENTE	REC	SIT	DESCRIPCION	APR. VIGENTE	APR BLOQUEADA	APR FINAL	CDP	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS
A-01-01-01	Nación	10	CSF	SALARIO	32.634.154.224	-	32.634.154.224	32.634.154.224	30.443.845.228	30.443.640.228	30.361.041.186
A-01-01-02	Nación	10	CSF	CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NÓMINA	11.410.881.705	-	11.410.881.705	11.410.881.705	10.339.084.393	10.339.084.393	10.339.084.393
A-01-01-03	Nación	10	CSF	REMUNERACIONES NO CONSTITUTIVAS DE FACTOR SALARIAL	3.468.450.133	-	3.468.450.133	3.468.450.133	3.333.624.362	3.333.624.362	3.329.005.849
TOTAL GASTOS DE PERSONAL					47.513.486.062	-	47.513.486.062	47.513.486.062	44.116.553.983	44.116.348.983	44.029.131.428
A-02	Nación	10	CSF	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	6.567.640.901	-	6.567.640.901	6.556.171.664	6.217.862.858	5.428.743.004	5.306.099.329
TOTAL ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS					6.567.640.901	-	6.567.640.901	6.556.171.664	6.217.862.858	5.428.743.004	5.306.099.329
A-03-03-01-021	Nación	16	SSF	FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL DISTRIBUCIÓN COMITÉ FONDO-MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE ARTÍCULO 24 LEY	-	-	-	-	-	-	-
A-03-03-01-034	Nación	10	CSF	FORTALECIMIENTO A LA CONSULTA PREVIA. CONVENIO 169 OIT, LEY 21 DE 1991, LEY 70 DE 1993	1.056.000.000	-	1.056.000.000	1.056.000.000	1.056.000.000	571.800.000	571.800.000
A-03-03-04-016	Nación	10	CSF	A INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN LEY 99 DE 1993	59.287.817.921	-	59.287.817.921	59.287.817.921	59.287.817.921	59.287.817.921	59.287.817.921
A-03-04-02-001	Nación	10	CSF	MESADAS PENSIONALES (DE PENSIONES)	21.471.492	-	21.471.492	21.471.492	21.471.492	21.471.492	21.471.492
A-03-04-02-002	Nación	10	CSF	CUOTAS PARTES PENSIONALES (DE PENSIONES)	306.429.123	-	306.429.123	306.429.123	306.429.123	306.429.123	306.429.123
A-03-04-02-004	Nación	10	CSF	BONOS PENSIONALES (DE PENSIONES)	7.252.099.385	-	7.252.099.385	7.252.099.385	7.252.099.385	7.252.099.385	7.252.099.385
A-03-04-02-012	Nación	10	CSF	INCAPACIDADES Y LICENCIAS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD (NO DE PENSIONES)	108.500.000	-	108.500.000	108.500.000	92.216.267	92.216.267	92.216.267
A-03-10	Nación	10	CSF	SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	636.105.677	-	636.105.677	636.105.677	531.041.276	531.041.276	531.041.276
TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES					68.668.423.598	-	68.668.423.598	68.668.423.598	68.547.075.464	68.062.875.464	68.062.875.464
A-08-01	Nación	10	CSF	IMPUESTOS	171.270.680	-	171.270.680	171.270.680	141.399.100	141.399.100	141.399.100
A-08-04-01	Nación	10	CSF	CUOTA DE FISCALIZACIÓN Y AUDITAJE	947.851.246	-	947.851.246	947.851.246	610.194.983	610.194.983	610.194.983
A-08-05	Nación	10	CSF	MULTAS, SANCIONES E INTERESES DE MORA	32.228.398	-	32.228.398	24.433.345	24.433.345	24.433.345	24.433.345
TOTAL GASTOS POR TRIBUTOS, MULTAS, SANCIONES E INTERESES DE MORA					1.151.350.324	-	1.151.350.324	1.143.555.271	776.027.428	776.027.428	776.027.428
TOTAL FUNCIONAMIENTO					123.900.900.885	-	123.900.900.885	123.881.636.595	119.657.519.733	118.383.994.879	118.174.133.649
B-10-04-01	Nación	11	CSF	APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS	4.117.846.495	-	4.117.846.495	4.117.846.495	4.117.846.495	4.117.846.495	4.117.846.495
TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA - APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS					4.117.846.495	-	4.117.846.495	4.117.846.495	4.117.846.495	4.117.846.495	4.117.846.495

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SONTENIBLE
EJECUCION PRESUPUESTAL CON CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2023

PRESUPUESTO INVERSIÓN

RUBRO	FUENTE	REC	SIT	DESCRIPCION	APR. VIGENTE	APR BLOQUEADA	APR FINAL	CDP	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS
C-3201-0900-3	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA INSTITUCIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL TERRITORIO EN EL MARCO DE LOS NEGOCIOS VERDES Y SOSTENIBLES. NIVEL NACIONAL	6.500.000.000	-	6.500.000.000	6.500.000.000	6.001.605.989	4.997.893.130	4.988.493.130
C-3201-0900-4	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL SECTORIAL Y URBANA A NIVEL NACIONAL NACIONAL	5.000.000.000	-	5.000.000.000	5.000.000.000	4.944.567.785	4.898.020.807	4.879.306.975
C-3201-0900-4	Nación	15	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL SECTORIAL Y URBANA A NIVEL NACIONAL NACIONAL	1.000.000.000	-	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
C-3201-0900-5	Nación	11	CSF	IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS, INSTRUMENTOS Y RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN MATERIA DE GESTIÓN AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL	2.800.000.000	-	2.800.000.000	2.798.909.016	2.739.054.057	2.728.054.055	2.709.603.683
C-3201-0900-6	Nación	16	SSF	APOYO A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, BENEFICIARIAS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL – FCA, NACIONAL-[DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DNP]	3.488.741.762	3.488.741.762	-	-	-	-	-
C-3201-0900-10	Nación	10	CSF	APOYO FINANCIERO AL DESARROLLO DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS A TRAVÉS DEL FONDO PARA LA VIDA Y BIODIVERSIDAD NACIONAL	508.535.000.000	-	508.535.000.000	508.535.000.000	508.535.000.000	-	-
C-3202-0900-6	Nación	11	CSF	CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS A NIVEL NACIONAL	20.500.000.000	-	20.500.000.000	20.500.000.000	20.398.503.722	15.100.465.669	13.239.640.702
C-3202-0900-6	Nación	13	CSF	CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS A NIVEL NACIONAL	17.500.000.000	-	17.500.000.000	17.500.000.000	17.500.000.000	11.271.352.230	11.271.352.230
C-3202-0900-6	Nación	15	CSF	CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS A NIVEL NACIONAL	400.000.000	-	400.000.000	400.000.000	368.813.818	218.813.817	218.813.817
C-3202-0900-7	Nación	11	CSF	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS DE REDUCCION A LA DEFORESTACION Y ALTERNATIVAS SOSTENIBLES AMAZONAS, CAQUETA, PUTUMAYO, GUAVIARE, META	400.000.000	-	400.000.000	400.000.000	76.500.000	76.500.000	76.500.000
C-3202-0900-15	Nación	10	CSF	FORTALECIMIENTO DE ACCIONES PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA COMO BASE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL SOSTENIBLE EN LA MOJANA ANTIOQUIA, BOLÍVAR, CÓRDOBA, SUCRE	56.171.256.518	-	56.171.256.518	56.171.256.518	56.171.256.518	28.085.628.259	28.085.628.259
C-3202-0900-16	Nación	10	CSF	CONTRIBUCIÓN A LA GESTIÓN INTEGRAL DEL BOSQUE EN EL NÚCLEO YAGUARÁ II EN LOS MUNICIPIOS DE CALAMAR, SAN VICENTE DEL CAGUÁN, LA MACARENA	12.042.338.476	-	12.042.338.476	12.042.338.476	12.042.338.476	12.042.338.476	12.042.338.476
C-3202-0900-17	Nación	10	CSF	IMPLEMENTACIÓN DE UN NÚCLEO DE DESARROLLO FORESTAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE MAPIRIPÁN, META	7.587.359.675	-	7.587.359.675	7.587.359.675	7.587.359.675	7.587.359.675	7.587.359.675
C-3202-0900-18	Nación	10	CSF	IMPLEMENTACIÓN DE UN NÚCLEO DE DESARROLLO FORESTAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA DEL CHAIRÁ, CAQUETÁ	18.820.183.200	-	18.820.183.200	18.820.183.200	18.820.183.200	18.820.183.200	18.820.183.200
C-3203-0900-2	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO NACIONAL	7.000.000.000	-	7.000.000.000	6.903.632.078	6.819.908.150	6.549.648.987	6.549.648.987
C-3204-0900-6	Nación	11	CSF	INVESTIGACIÓN GENERACIÓN Y DIFUSIÓN DE CONOCIMIENTO CIENTÍFICO SOBRE LA REALIDAD AMBIENTAL, SOCIO PRODUCTIVA Y CULTURAL DEL CHOCÓ BIOGEOGRÁFICO ANTIOQUIA, CAUCA, CHOCÓ, NARIÑO, VALLE DEL CAUCA, RISARALDA, CÓRDOBA	5.000.000.000	-	5.000.000.000	5.000.000.000	5.000.000.000	5.000.000.000	5.000.000.000

RUBRO	FUENTE	REC	SIT	DESCRIPCION	APR. VIGENTE	APR BLOQUEADA	APR FINAL	CDP	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS
C-3204-0900-7	Nación	11	CSF	INVESTIGACIÓN CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, SOCIOECONOMICA Y CULTURAL DE LA AMAZONIA COLOMBIANA AMAZONAS, CAQUETÁ, PUTUMAYO, GUAVIARE, VAUPÉS, GUAINÍA	8.200.000.000	-	8.200.000.000	8.200.000.000	8.200.000.000	8.200.000.000	8.200.000.000
C-3204-0900-8	Nación	11	CSF	INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA HACIA LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LAS ZONAS MARINAS Y COSTERAS DE INTERES DE LA NACIÓN NACIONAL	7.400.000.000	-	7.400.000.000	7.400.000.000	7.400.000.000	7.400.000.000	7.400.000.000
C-3204-0900-10	Nación	11	CSF	CONSOLIDACIÓN SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL SIAC COMO EJE CENTRAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL OFICIAL Y SOPORTE PARA LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL REGIONAL Y NACIONAL Y CONOCIMIENTO EN MATERIA AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL BOGOTÁ	3.840.503.984	-	3.840.503.984	3.840.503.984	3.752.854.157	3.067.935.400	3.067.935.400
C-3204-0900-11	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE OPERACIONES ESTADÍSTICAS AMBIENTALES DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS Y COSTERAS - INVEMAR-NACIONAL	1.300.000.000	-	1.300.000.000	1.300.000.000	1.300.000.000	1.300.000.000	1.300.000.000
C-3204-0900-12	Nación	11	CSF	INVESTIGACION CIENTIFICA Y GESTION DEL CONOCIMIENTO SOBRE LA BIODIVERSIDAD Y SUS CONTRIBUCIONES A LA SOCIEDAD A NIVEL NACIONAL	10.606.292.170	-	10.606.292.170	10.606.292.170	10.606.292.170	10.606.292.170	10.606.292.170
C-3205-0900-2	Nación	11	CSF	GENERACIÓN CAPACIDADES PARA EL ADECUADO DESEMPEÑO AMBIENTAL DEL SINA EN EL TERRITORIO NACIONAL	7.600.000.000	-	7.600.000.000	7.600.000.000	6.952.919.621	5.817.034.646	5.803.054.260
C-3205-0900-4	Nación	10	CSF	ORDENAMIENTO AMBIENTAL DE USO DEL TERRITORIO EN EL MARCO DEL PLAN DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL EN SUBREGIONES PDET DE LOS DEPARTAMENTOS DE ANTIOQUIA, BOLÍVAR, CHOCÓ, CÓRDOBA	5.604.981.120	-	5.604.981.120	5.604.981.120	-	-	-
C-3206-0900-3	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANEACIÓN SECTORIAL Y TERRITORIAL NACIONAL	6.000.000.000	-	6.000.000.000	5.712.147.666	5.688.958.666	5.644.641.999	5.531.992.666
C-3206-0900-3	Nación	13	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANEACIÓN SECTORIAL Y TERRITORIAL NACIONAL	5.000.000.000	-	5.000.000.000	4.187.852.334	3.906.997.483	3.756.982.664	3.398.015.331
C-3206-0900-6	Nación	10	CSF	IMPLEMENTACIÓN DE LA RED DE BRIGADAS FORESTALES COMUNITARIAS PARA LA PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES EN ZONAS RURALES PRIORIZADAS A NIVEL NACIONAL	9.990.735.554	-	9.990.735.554	9.990.735.554	9.990.735.554	9.990.735.554	9.990.735.554
C-3207-0900-2	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO FORTALECER LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO COLOMBIANO SOBRE LAS ZONAS MARINAS Y COSTERAS Y RECURSOS ACUÁTICOS NACIONAL	3.113.000.000	-	3.113.000.000	3.086.050.000	3.072.838.181	3.065.188.181	3.065.188.181
C-3207-0900-2	Nación	13	CSF	FORTALECIMIENTO FORTALECER LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO COLOMBIANO SOBRE LAS ZONAS MARINAS Y COSTERAS Y RECURSOS ACUÁTICOS NACIONAL	3.887.000.000	-	3.887.000.000	3.887.000.000	3.887.000.000	777.400.000	777.400.000
C-3207-0900-2	Nación	15	CSF	FORTALECIMIENTO FORTALECER LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO COLOMBIANO SOBRE LAS ZONAS MARINAS Y COSTERAS Y RECURSOS ACUÁTICOS NACIONAL	2.500.000.000	-	2.500.000.000	2.500.000.000	700.000.000	700.000.000	700.000.000
C-3208-0900-3	Nación	11	CSF	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS DE EDUCACION, PARTICIPACION Y CULTURA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL	19.000.000.000	-	19.000.000.000	14.056.059.797	13.856.974.811	10.321.238.495	9.522.061.574
C-3208-0900-3	Nación	15	CSF	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS DE EDUCACION, PARTICIPACION Y CULTURA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL	1.500.000.000	-	1.500.000.000	1.500.000.000	1.387.996.234	445.959.222	445.959.222
C-3299-0900-9	Nación	11	CSF	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DIVULGACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL	2.000.000.000	-	2.000.000.000	2.000.000.000	1.986.963.837	1.986.963.263	1.986.963.263

RUBRO	FUENTE	REC	SIT	DESCRIPCION	APR. VIGENTE	APR BLOQUEADA	APR FINAL	CDP	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS
C-3299-0900-9	Nación	15	CSF	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DIVULGACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL	3.000.000.000	-	3.000.000.000	3.000.000.000	2.975.279.962	2.871.279.962	774.447.368
C-3299-0900-10	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA, TECNOLÓGICA Y DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL INVEMAR NACIONAL	2.400.000.000	-	2.400.000.000	2.400.000.000	2.400.000.000	2.400.000.000	2.400.000.000
C-3299-0900-11	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DEL ENTORNO FISCO Y LOGÍSTICO REQUERIDO PARA EL LEVANTAMIENTO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL DE LA AMAZONIA COLOMBIANA. AMAZONAS, CAQUETÁ, VAUPÉS, GUAVIARE, GUAINÍA	1.200.000.000	-	1.200.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000
C-3299-0900-13	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA, TECNOLÓGICA Y ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PACÍFICO ANTIOQUIA, CAUCA, CHOCÓ, NARIÑO, RISARALDA, VALLE DEL CAUCA, CÓRDOBA	1.500.000.000	-	1.500.000.000	1.500.000.000	1.500.000.000	1.500.000.000	1.500.000.000
C-3299-0900-14	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. BOGOTÁ	11.170.000.000	-	11.170.000.000	11.169.145.404	11.033.767.909	10.506.637.793	10.506.637.793
C-3299-0900-14	Nación	15	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. BOGOTÁ	3.550.000.000	-	3.550.000.000	3.529.000.000	3.009.798.801	714.492.090	681.992.090
C-3299-0900-15	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE TI Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE NACIONAL	5.500.000.000	-	5.500.000.000	5.471.678.446	5.394.342.270	3.676.188.499	3.676.188.499
C-3299-0900-15	Nación	15	CSF	FORTALECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE TI Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE NACIONAL	2.500.000.000	-	2.500.000.000	2.500.000.000	2.499.971.929	907.765.613	907.765.613
C-3299-0900-16	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE PLANEACION, EVALUACION Y SEGUIMIENTO A LA GESTION ADELANTADA POR EL SECTOR AMBIENTAL NACIONAL	9.000.000.000	-	9.000.000.000	8.989.163.332	8.880.801.703	7.308.866.007	7.274.999.340
C-3299-0900-16	Nación	15	CSF	FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE PLANEACION, EVALUACION Y SEGUIMIENTO A LA GESTION ADELANTADA POR EL SECTOR AMBIENTAL NACIONAL	400.000.000	-	400.000.000	400.000.000	400.000.000	-	-
C-3299-0900-17	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO A LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESCENARIOS INTERNACIONALES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL. NACIONAL	3.000.000.000	-	3.000.000.000	2.993.613.467	2.824.759.512	2.598.592.903	2.598.592.903
C-3299-0900-17	Nación	15	CSF	FORTALECIMIENTO EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO A LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESCENARIOS INTERNACIONALES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL. NACIONAL	2.200.000.000	-	2.200.000.000	2.200.000.000	2.200.000.000	2.200.000.000	2.200.000.000
C-3299-0900-18	Nación	11	CSF	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GENERACION DE CONOCIMIENTO EN BIODIVERSIDAD Y LAS CONTRIBUCIONES DE LA NATURALEZA A LA SOCIEDAD NACIONAL	2.393.707.830	-	2.393.707.830	2.393.707.830	2.393.707.830	2.393.707.830	2.393.707.830
C-3299-0900-21	Nación	11	CSF	MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA AUMENTAR LA EFICACIA DE LA GESTIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE NACIONAL	830.000.000	-	830.000.000	830.000.000	830.000.000	-	-
TOTAL INVERSIÓN					818.931.100.289	3.488.741.762	815.442.358.527	809.206.610.067	798.238.052.019	229.734.160.596	224.378.798.191
TOTAL FUNCIONAMIENTO + SERVICIO A LA DEUDA + INVERSIÓN MADS					946.949.847.669	3.488.741.762	943.461.105.907	937.206.093.157	922.013.418.247	352.236.001.969	346.670.778.335