

INFORME HALLAZGOS

Código Sipar: 2024-303458-80154-D
Radicado Sigedoc: 2024ER0081525
Código APA: CAT_1248_2024

Asunto:
Convenio 9677-PPAL001-1519-2021

Sujetos de control:
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)
Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá)

Audidores: GISETH PAOLA QUINTANA MERCADO
JORGE ELIÉCER POLO DURÁN

Líder: NICOLAS FABRICIO RODRÍGUEZ LÓPEZ
Supervisor: HENRY ALBERTO CASTELLANOS CÁRDENAS

Octubre de 2024

1. HECHOS OBJETO DE LA ACTUACIÓN

De acuerdo con la información registrada en el Sistema de Información de Participación Ciudadana SIPAR, la solicitud fue radicada en la Contraloría General de la República (CGR) mediante correo electrónico con el siguiente texto:

“(…) SEÑORES CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN EL AUTO DE FECHA 12 DE ABRIL DE 2024, PROFERIDO DENTRO DEL EXPEDIENTE DE MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS CON RADICACIÓN No. 15001333300920180006500, ME PERMITO OFICIARLES PARA QUE ADELANTE AUDITORIA A LOS RECURSOS QUE HICIERON PARTE DEL CONVENIO 9677-PPAL001-1519-2021, SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, LA UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESA¹”(Sic).

En efecto, la petición no es una denuncia de hechos en los términos del procedimiento ECP-02-PR-001², sino una compulsa a la CGR con ocasión de una decisión del Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja (en adelante Juzgado Noveno), plasmada en el numeral sexto del auto emitido el 12 de abril de 2024 en los siguientes términos:

“(…) SEXTO: COMPULSAR COPIAS a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA para que adelante auditoría a los recursos que hicieron parte del convenio 9677-PPAL001-1519-2021, suscrito entre el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD), CORPOBOYACÁ y el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, por lo expuesto en la parte motiva”(Sic).

El citado auto es resultado de un seguimiento realizado al cumplimiento de la Sentencia de Primera Instancia, proferida el 29 de junio de 2021 por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, en el marco del proceso de Acción Popular Rad. 15001333300920180006500.

El proceso se originó en la demanda interpuesta el 19 de febrero de 2018 por la Fundación Casa Luna para la protección de derechos e intereses colectivos: 1) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, 2) a la defensa del patrimonio público, 3) a la seguridad y salubridad públicas, 4) al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y 5) a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, con ocasión de reiterados eventos de inundación (dos veces al año) en el casco urbano del municipio de Puerto Boyacá y el corregimiento de Puerto Serviez, situación agravada por el fenómeno de “la Niña” y las olas invernales presentadas en 2010-2011 y 2017-2018³.

Las decisiones del Juzgado Noveno incluidas en su sentencia del 29 de junio de 2021 que dan origen al Convenio 9677-PPAL001-1519-2021, cuyos recursos son objeto de la solicitud realizada a la CGR son:

“(…) CUARTO.- DECLARAR que el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ y el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, CORPOBOYACÁ, CORMAGDALENA, la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

¹ Tomado de:

<https://denuncie.contraloria.gov.co:8443/sipar/controladorsipar?servicio=solicitud.ConsultaDetalleSolicitud&tipoSE=B&codigoIntern o=303458>.

² Atención, trámite y seguimiento de las denuncias fiscales y demás derechos de petición en la Contraloría General de la República (CGR). Sistema de Control Interno y Gestión de la Calidad (SCIGC).

³ Tomado de: JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE TUNJA, Sentencia Primera Instancia. 29 de junio de 2021.

(UNGRD) y la NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y especialmente subsidiariedad positiva, son responsables de la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en relación la problemática de erosión, socavación e inundaciones causadas por el río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá, (zona urbana, de expansión urbana y centro poblado de Puerto Serviez); por lo expuesto en la parte motiva.

QUINTO. - Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a los representantes legales de las siguientes entidades, en el marco de sus competencias y en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva:

5.1. AI MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, a CORPOBOYACÁ, a CORMAGDALENA, a la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD) y a la NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, culminen todas las actuaciones o gestiones administrativas, presupuestales, financieras y precontractuales necesarias a efectos de suscribir un contrato cuyo objeto deberá estar referido como mínimo a i) realizar un estudio de la dinámica fluvial del río Magdalena en el tramo necesario objeto de la presente acción popular, ii) con base en el estudio anterior, elaborar un estudio detallado de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de inundación y procesos de erosión y socavación sobre las márgenes del Río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá (zona urbana, de expansión urbana y centro poblado de Puerto Serviez), iii) determinar las alternativas de reducción del riesgo y iv) hacer el diseño detallado de la(s) alternativa(s) seleccionada(s) no estructurales (retroceso en la ocupación de la ronda a través de la reubicación de viviendas, entre otros) y estructurales (obras civiles). A partir de la suscripción del contrato señalado dispondrán de un término de doce (12) meses más para la ejecución del mismo.⁴⁷(Sic)

El Convenio 9677-PPAL001-1519- 2021 fue suscrito⁵ con el fin de dar cumplimiento al primer literal de la orden 5.1 citada, esto es, realizar un estudio de la dinámica fluvial del río Magdalena en el tramo de que trata la acción popular.

Por lo anterior, el objeto de control definido para esta actuación sobre lo que se brinda respuesta de fondo al peticionario es el Convenio 9677-PPAL001-1519-2021, en lo concerniente al manejo de recursos, en términos de obligaciones, compromisos, responsabilidades y competencias a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACÁ, sujetos de control de la CDMA⁶, de acuerdo con las resoluciones reglamentarias ejecutivas REG-EJE-0128-2024⁷ y REG-EJE-0134-2024⁸.

A continuación, se relacionan las actuaciones realizadas.

2. ACTUACIONES REALIZADAS

De conformidad con lo establecido en el procedimiento ECP-02-PR-001⁹, luego de la asignación del equipo de profesionales¹⁰ se realizaron las siguientes actuaciones:

⁴ Tomado de: JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE TUNJA (2021). Sentencia Primera Instancia. 29 de junio de 2021. Subrayados fuera de texto.

⁵ Suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, la Gobernación de Boyacá y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

⁶ CDMA: Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

⁷ Contraloría General de la República (2024). 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. Publicada en el Diario Oficial 52674

⁸ Contraloría General de la República (2024). 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. Publicada en el Diario Oficial 52865 del 22 de agosto de 2024.

⁹ Atención, trámite y seguimiento de las denuncias fiscales y demás derechos de petición en la Contraloría General de la República (CGR). Sistema de Control Interno y Gestión de la Calidad (SCIGC).

¹⁰ Vía correo electrónico del 25 de junio de 2024 y asignación en APA (CAT_1248_2024).

1. Análisis de la información cargada en el SIPAR.
2. Identificación de la normatividad aplicable al objeto de control.
3. Solicitudes de información a los sujetos de control, así como a otras entidades con el fin de complementar, corroborar, contrastar y/o evaluar la información remitida por los sujetos de control, como se muestra en la siguiente tabla:

SIGEDOC	DESTINATARIO	DESCRIPCIÓN
2024EE0144821	MADS	Solicitud de informes y documentación soporte en materia de gestión contractual, defensa judicial, gestión financiera, presupuestal y contable del Convenio 9677-PPAL001-1519-2021.
2024EE0144803	CORPOBOYACÁ	Solicitud de informes y documentación soporte en materia de gestión contractual, defensa judicial, gestión financiera, presupuestal y contable del Convenio 9677-PPAL001-1519-2021.
2024EE0181156	Fiduciaria La Previsora S.A.	Solicitud de informes sobre rendimientos financieros, comisiones fiduciarias, extractos correspondientes al fondo de inversión colectiva (FIC) constituido para la administración de los recursos aportados por MADS y Corpoboyacá.
2024EE0187912	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD	Solicitud de informes sobre proceso de liquidación, rendimientos financieros, comisiones fiduciarias, extractos correspondientes al fondo de inversión colectiva (FIC) constituido para la administración de los recursos aportados por MADS y Corpoboyacá, soportes de movimientos realizados (adiciones, retiros).

4. Análisis de la documentación remitida por los sujetos de control, conocimiento del asunto objeto de control e identificación de aspectos clave para la evaluación.
5. Mesa de trabajo intersectorial con funcionarios designados por la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura (CDSI), con el objetivo de cruzar información relevante en la atención de la denuncia (11 de septiembre de 2024).
6. Mesa de trabajo con CORPOBOYACÁ, con el objetivo de esclarecer dudas sobre su gestión en relación con el convenio, en lo presupuestal, contable y contractual, el avance en el proceso de liquidación y cumplimiento de la orden judicial (12 de septiembre de 2024).
7. Mesa de trabajo con el MADS a fin de despejar dudas sobre su gestión en relación con el convenio, en lo presupuestal, contable y contractual, el avance en el proceso de liquidación y cumplimiento de la orden judicial (17 de septiembre de 2024).
8. Mesas de trabajo internas con el fin de retroalimentar el proceso.
9. Configuración, aprobación y comunicación de observaciones a los sujetos de control, análisis de respuestas y configuración y validación de hallazgos.

Los análisis, conclusiones y resultados aquí presentados se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada por las entidades. Los hallazgos incluidos en este informe se comunicaron a los sujetos de control con el fin de garantizar el derecho a la contradicción y la defensa y sus respuestas fueron analizadas siguiendo los procedimientos establecidos.

3. RESULTADO DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS

3.1. NATURALEZA DEL CONVENIO

La CGR constató que el convenio objeto de control en esta actuación se suscribió el 12 de noviembre de 2021 con el fin de dar cumplimiento al literal i) de la orden 5.1 de la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Noveno, por lo que su objeto se definió en los siguientes términos:

PRIMERA. - OBJETO: AUNAR ESFUERZOS INSTITUCIONALES, TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, JURÍDICOS, OPERATIVOS, LOGÍSTICOS Y FINANCIEROS TENDIENTES A LLEVAR A CABO LA OBTENCIÓN DEL ESTUDIO DE DINÁMICA FLUVIAL DEL RÍO MAGDALENA PARA PRIORIZAR LOS SECTORES QUE REQUIEREN ESTUDIOS DETALLADOS DE INUNDACIÓN Y SOCAVACIÓN DESDE LA VISIÓN DE CUENCA PARA COMPRENDER LOS EVENTOS QUE SE PRESENTAN EN EL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.

PARÁGRAFO. - ALCANCE DEL OBJETO: Realizar las actividades que del convenio se deriven para llevar a cabo la elaboración del estudio de dinámica fluvial del río Magdalena con el fin de priorizar los sectores que requieren estudios detallados de inundación y socavación desde la visión de cuenca para comprender los eventos que se presentan en el Municipio de Puerto Boyacá- Boyacá. Así las cosas, se adelantará estudio regional de la dinámica fluvial (Escala 1:25.000) que permita obtener el análisis a escala 1:2.000 de amenaza por inundación y socavación en el tramo definido en el río Magdalena, alrededor de las zonas urbanas y de expansión urbana del municipio de Puerto Boyacá y el Centro Poblado de Puerto Serviez.¹¹

El convenio fue suscrito por el MADS, CORPOBOYACÁ, la Gobernación de Boyacá y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), quien actúa: 1) a través de Fiduciaria La Previsora S.A.¹² (en calidad de vocera y administradora del FNGRD) y 2) a través de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres¹³ (en calidad de ordenador del gasto del Fondo). Se convino un plazo de ejecución de 12 meses contados desde la fecha de suscripción del acta de inicio (6 de diciembre de 2011), por lo que su fecha de terminación inicial era el 5 de diciembre de 2022.

El valor total del convenio (cláusula octava) y los aportes comprometidos por las partes en pesos colombianos (cláusulas novena y décima) fueron:

	VALOR (COP)
Total convenio	1.194.178.400
Valor aporte MADS (COP)	354.178.400
Valor aporte CORPOBOYACÁ	100.000.000
Valor aporte FNGRD	355.000.000
Valor aporte Gobernación de Boyacá	385.000.000

Para el desarrollo del convenio, se pactaron los compromisos de las partes, distribuidos en compromisos conjuntos (Cláusula Segunda) que, en términos de gobernanza, corresponden a

¹¹ Subrayados fuera de texto.

¹² En adelante Fiduprevisora.

¹³ En adelante UNGRD.

compromisos comunes a todas las partes, y compromisos especiales (específicos) para cada una de ellas (cláusula tercera), así:

COMPROMISOS CONJUNTOS (CLÁUSULA SEGUNDA)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplir de manera oportuna con el objeto y los compromisos que de este se derivan. 2. Dar cumplimiento a lo señalado en los estudios previos y en el convenio. 3. Suscribir el acta de inicio del convenio, posterior al perfeccionamiento y legalización del mismo. 4. Actuar de manera diligente, eficaz, en sinergia interinstitucional para el normal y eficiente desarrollo del objeto del convenio. 5. Atender solicitudes, resolver inquietudes y realizar las propuestas necesarias para la buena ejecución del convenio. 6. Asistir y participar por medio de la delegación correspondiente a las reuniones que se convoquen en el marco de la ejecución del convenio. 7. Ejercer la supervisión a las actuaciones técnicas, administrativas, jurídicas, operativas, logísticas y financieras fijadas para la ejecución del convenio. 8. Suministrar la información que sea requerida por cualquier organismo del Estado colombiano en relación con el objeto del convenio 9. Designar al personal idóneo que conformará el Comité Técnico Operativo, que se encargará de revisar y validar conjuntamente el desarrollo del Convenio. 10. Brindar apoyo en la realización de actividades relacionadas con el objeto del convenio. 11. Designar los supervisores por cada una de las entidades que hace parte del convenio 12. Supervisar y controlar periódicamente la ejecución del convenio. 13. Elaborar conjuntamente los informes de seguimiento y financieros que resulten del desarrollo y cumplimiento del convenio. 14. Concertar las adiciones, prórrogas y/o modificaciones que requieran, previo análisis técnico, jurídico y financiero. Lo cual establece que ninguna modificación podrá realizarse sin que exista acuerdo de las partes que intervienen en el convenio. 15. Suscribir el acta de liquidación del convenio.

Compromisos especiales de las partes (cláusula tercera)	
MADS	Corpoboyacá
<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar el aporte en dinero para la ejecución del objeto del convenio. 2. Suministrar la información técnica requerida para el cumplimiento del objeto del convenio, en el marco de sus competencias. 3. Realizar el acompañamiento técnico junto a las demás entidades con el fin de llevar a buen término las acciones que se adelanten en el marco del plan operativo del convenio que elaborará el Comité Técnico Administrativo. 4. Asistir y participar por medio de la delegación correspondiente a las reuniones que se convoquen en el marco de la ejecución del convenio. 5. Coordinar con las diferentes dependencias y demás equipos de trabajo al interior de MINAMBIENTE, las gestiones a desarrollarse dentro de la ejecución del objeto del convenio. 6. Poner en conocimiento del FNGRD-UNGRD, la información que coadyuve o afecte la ejecución del Convenio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar el aporte en dinero para la ejecución del objeto del convenio. 2. Suministrar la información técnica requerida para el cumplimiento del objeto del convenio, en el marco de sus competencias. 3. Realizar el acompañamiento técnico junto a las demás entidades con el fin de llevar a buen término las acciones que se adelanten en el marco del plan operativo del convenio que elaborará el Comité Técnico Administrativo. 4. Asistir y participar por medio de la delegación correspondiente a las reuniones que se convoquen en el marco de la ejecución del convenio. 5. Coordinar con el equipo de trabajo al interior de Corporación, las gestiones a desarrollarse dentro de la ejecución del objeto del convenio.

7. Las demás actividades inherentes para lograr el cumplimiento del objeto del convenio derivado.	6. Las demás actividades inherentes para lograr el cumplimiento del objeto del convenio derivado.
---	---

Finalmente, con la suscripción del acta de inicio se designaron los supervisores por cada una de las partes, en cumplimiento del numeral 11 de la Cláusula Segunda (compromisos conjuntos)¹⁴ y Décima Sexta¹⁵:

MADS	Alex Saer Saker y Guillermo Prieto Palacios
CORPOBOYACÁ	Angela Pilar Vega Ríos y Claudia Yesenia Rodríguez Amaya
FNGRD	Julio González Velandia
Gobernación de Boyacá	Guillermo Flechas Fajardo

3.2. DESARROLLO DEL CONVENIO

3.2.1. Gestión de recursos

La CGR constató que se hicieron los aportes de los recursos comprometidos en el convenio por parte de MADS y CORPOBOYACÁ, así:

Entidad	Valor comprometido (COP)	Valor aportado (COP)	Mecanismo
MADS	354.178.400	354.178.400	Uso del recurso asociado al fondo de inversión colectiva No. 001001026624 del 30 de diciembre de 2019, destinados a la ejecución del convenio 9677-PPAL001-938-2019. * Cláusulas novena y décima del convenio 9677-PPAL001-1519- 2021 y certificado de disponibilidad presupuestal FNGRD 211518 del 4 de agosto de 2021.
CORPOBOYACÁ	100.000.000	100.000.000	Transferencia bancaria realizada el 18 de marzo de 2022. * Soporte de pago electrónico Occired 2022000167 del 18 de marzo de 2022.

¹⁴ "11. Designar los supervisores por cada una de las entidades que hace parte del convenio."

¹⁵ "DÉCIMA SEXTA. - SUPERVISIÓN: La supervisión de este convenio será ejercida de la siguiente forma:

1. Por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la supervisión será ejercida a través del director de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, quien haga sus veces, o quien designe por escrito el ordenador del gasto de la entidad mediante comunicación escrita.
2. Por parte de CORPOBOYACÁ la supervisión será ejercida a través del Director General de la Corporación. o el funcionario que designe mediante comunicación escrita.
3. Por parte de la Gobernación de Boyacá la supervisión será ejercida a través del señor Gobernador o el funcionario que designe mediante comunicación escrita.
4. Por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD en calidad de Ordenadora del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres FNGRD sería ejercida por el Ordenador del Gasto o quien éste designe mediante comunicación escrita."

Estos recursos fueron dispuestos por Fiduprevisora en los respectivos Fondos de Inversión Colectiva (FIC) para el control independiente de los aportes, de acuerdo con la Cláusula Décima del convenio, así:

	MADS	Corpoboyacá
FIC No.	001001026624	001001032267
Valor (COP)	354.178.400	100.000.000

3.2.2. Gestión presupuestal

Esta actuación incluyó la verificación al cumplimiento de la normatividad aplicable en materia presupuestal frente a los recursos entregados en administración a Fiduprevisora por parte MADS y CORPOBOYACÁ.

La CGR encontró que, para el caso del MADS, la entidad utilizó un recurso cuya disponibilidad presupuestal se realizó a cargo a un rubro destinado a la adquisición de bienes y servicios, y no con afectación al rubro definido en la normatividad vigente para atender el acatamiento de sentencias y fallos judiciales. Esta situación dio lugar a la configuración del hallazgo 2 que se presenta en el capítulo 4 de este informe.

3.2.3. Estado de los recursos, rendimientos y costos financieros

La CGR constató que, a corte 31 de agosto de 2024, los recursos aportados por MADS y CORPOBOYACÁ se encuentran en su totalidad en los FIC constituidos bajo la administración de Fiduprevisora, lo cual corresponde al hecho de que el convenio no tuvo ningún avance en su ejecución (ver sección 3.2.5 de este informe).

De acuerdo con las certificaciones emitida por Fiduprevisora¹⁶, a la fecha los recursos aportados por MADS y CORPOBOYACÁ han generado un valor total de COP 159.742.834,42 por concepto de rendimientos financieros, de los cuales se ha tomado un total de COP 104.710.721,45 por concepto de costos fiduciarios en el periodo comprendido entre enero de 2020 y 31 de agosto de 2024. La siguiente tabla presenta la distribución de rendimientos financieros y costos fiduciarios por cada sujeto de control:

	MADS	Corpoboyacá	Total
a = Rendimientos financieros (COP)	129.820.625,91	29.922.208,51	159.742.834,42
b = Costos fiduciarios (COP)	91.425.442,05	13.285.279,40	104.710.721,45
a-b = Rendimientos netos (COP)	38.395.183,86	16.636.929,11	55.032.112,97

Ahora bien, aunque los recursos permanecen bajo el resguardo de Fiduprevisora en los respectivos FIC, debido a que el convenio no tuvo ningún avance en su ejecución, este ente de control considera que las entidades los están manteniendo como “recursos ociosos”, impidiendo que sean destinados al cubrimiento de otras necesidades presupuestales de cada entidad, lo

¹⁶ Remitidas mediante oficio del 24 de septiembre de 2024.

cual afecta el desempeño institucional en referencia a la gestión presupuestal y la administración eficiente del gasto público.

Además, llama la atención de la CGR, que se está generando una incertidumbre acerca de la ejecución real de los recursos, toda vez que, para el MADS y CORPOBOYACÁ, los recursos desembolsados, se consideran presupuestalmente “ejecutados”; sin embargo, estos en su esencia no lo fueron, ya que como se mencionó anteriormente, el convenio no se ejecutó. Tampoco se evidencian acciones efectivas y de seguimiento para la liquidación del convenio que permita el proceso de reintegro de los recursos junto con los rendimientos financieros.

3.2.4. Gestión contable

Esta actuación incluyó la verificación al cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de reconocimiento, medición y revelación de los recursos entregados en administración a Fidupervisora por parte MADS y CORPOBOYACÁ.

Como resultado del análisis realizado, la CGR encontró que, en ambos casos, no se realizó el reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos en sus estados financieros acorde con lo dispuesto en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, incorporado al régimen de contabilidad pública mediante la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, situación que a juicio de la CGR afecta la confiabilidad y razonabilidad de la información financiera presentada por los sujetos de control en varias vigencias, según cada caso particular. Sobre estas situaciones se constituyeron los hallazgos 3 (MADS) y 4 (Corpoboyacá) que se presentan en el capítulo 4 de este informe.

3.2.5. Gestión contractual

Esta actuación incluyó la verificación al cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de gestión contractual por parte de los sujetos de control.

Como resultado del análisis realizado, la CGR encontró que el plazo de ejecución del convenio se venció sin que se hubiera cumplido el objeto previsto y para el que se destinaron recursos públicos, evidenciando, por un lado, falencias en el cumplimiento de las tareas a cargo de los supervisores designados, y por el otro, falta de una apropiada coordinación y articulación entre las entidades. Al no cumplirse el objeto de este convenio, se imposibilita el cumplimiento del mandato judicial que le dio origen. Sobre esta situación se constituyó el hallazgo 1 que se presenta en el capítulo 4 de este informe.

Finalmente se evidenció que, muy a pesar de las actuaciones referidas y encontradas en el expediente contractual por la CGR, adelantadas por CORPOBOYACÁ y MADS, respecto de la liquidación del convenio, a la fecha de la elaboración del presente informe¹⁷, las mencionadas gestiones no fueron suficientes, para lograr la actuación más preponderante en la etapa pos contractual.

¹⁷ 25 de octubre de 2024

En consecuencia, no se ha realizado la liquidación del convenio, pasados 16 meses después de la finalización del plazo de la ejecución de este, situación que confirma la descoordinación y desarticulación de las entidades ordenadas en Sentencia de Primera y Segunda Instancia.

4. HALLAZGOS

Como resultado de esta actuación se establecieron cuatro (4) hallazgos con presunta connotación disciplinaria [D], uno de ellos con remisión a otras instancias (OI). Son los siguientes:

Hallazgo 1. [D- OI] Supervisión del Convenio No. 9677-PPAL001-1519-2021 [MADS, Corpoboyacá]

Resumen:

El plazo de ejecución del convenio se venció sin que se hubiera cumplido el objeto previsto y para el que se destinaron recursos públicos, evidenciando, por un lado, falencias en el cumplimiento de las tareas a cargo de los supervisores designados, y por el otro, falta de una apropiada coordinación y articulación entre las entidades. Al no cumplirse el objeto de este convenio, se imposibilita el cumplimiento del mandato judicial que le dio origen.

Crterios

- Ley 1474 de 2011¹⁸

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.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

- Ley 80 de 1993¹⁹

¹⁸ 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

¹⁹ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Artículo 14. de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejercite algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.

2o. Pactaran las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente.

Artículo 18. de la caducidad y sus efectos. La caducidad es la estipulación en virtud de la cual, si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.

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 1150 de 2007²⁰

Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

- Manual de Supervisión e Interventoría MADS²¹

La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. La interventoría consiste en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no son concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría; sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. No podrá ser supervisor ni interventor quien se encuentre incurso en alguna de las causales de impedimento respecto del contratista, según lo previsto en la Ley 80 de 1993 y el Código General Disciplinario (Ley 734 de 2002, Ley 1952 de 20192 o la que la adicione, modifique o derogue). De igual manera, quien este incurso en alguna inhabilidad o incompatibilidad para celebrar contratos con entidades del estado. La supervisión podrá ser compartida cuando el bien o servicio que se requiere contratar deba ser entregado a varias dependencias de la Entidad, en dicho caso, la responsabilidad será solidaria entre los supervisores designados, pero para efectos de la revisión técnica del cumplimiento de las obligaciones del contratista, cada uno deberá revisar las que sean de su competencia.

7. Funciones de los supervisores. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Para efecto de coordinar las actividades contractuales al interior de las áreas, los supervisores deberán socializar los estudios previos, el proceso de selección del contratista y el contrato resultante de los cuales ejerzan la supervisión sean supervisores en el interior de su grupo de trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, se encuentran algunas de las actividades y funciones principales a cargo del supervisor o interventor, las cuales deberán ser tenidas en cuenta para garantizar la correcta ejecución del contrato.

- Manual de Supervisión e Interventoría Corpoboyacá²²

²⁰ 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.

²¹ Código -A-CTR-02.

²² Código MGC-02 Versión 7.

5.1. *Supervisión. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la Entidad Estatal cuando no se requieren conocimientos especializados o cuando la complejidad o extensión del contrato lo requiera). La supervisión de los contratos que celebre la Corporación corresponderá hacerla al funcionario público que el ordenador del gasto designe para ello, y atenderá los principales aspectos del contrato a supervisar.*

9. *Actividades de Supervisión e Interventoría. Al supervisor e interventor les corresponde la coordinación, vigilancia y control de la ejecución del objeto contratado, para garantizar que las obligaciones contractuales se cumplan. Para ello, debe revisar los documentos y antecedentes del contrato suscrito, los derechos y obligaciones de las partes, y en particular, los mecanismos establecidos en el contrato para el reconocimiento de los derechos de contenido económicos.*

9.2. *Funciones de Vigilancia Administrativa. [...]*

o. Conceptuar, con su debida justificación, sobre la viabilidad de las adiciones, cesiones, prorrogas y demás modificaciones al contrato a las que haya lugar, así como el envío de su correspondiente solicitud. [...]

u. Adelantar los trámites necesarios para la liquidación del contrato dentro del término pactado en el mismo.

9.3. *Funciones De Vigilancia Técnica. [...]*

c. Estudiar y decidir los requerimientos de carácter técnico que no impliquen modificaciones al contrato o mayores erogaciones para la Corporación. En caso de requerir modificaciones, justificar y solicitar ante la autoridad competente los ajustes a los contratos, aportando la documentación requerida para el efecto. [...]

f. Emitir concepto y recomendaciones sobre la conveniencia de suscribir prórrogas, modificaciones o adiciones al contrato, con antelación al vencimiento del contrato; por tal motivo, la adición y/o prórroga deberá estar justificada jurídica, técnica y económicamente. En tratándose de prórrogas, el interventor deberá manifestar que el contrato se encuentra soportado financieramente, lo cual se hará por escrito y bajo su propia responsabilidad. Deberá remitir dichas solicitudes para su aprobación con la suficiente antelación a la fecha requerida para su implementación. [...]

s. Proyectar la liquidación del contrato cuya supervisión y/o interventoría le fue encomendada.

9.5. *Funciones de Vigilancia Legal o Jurídica.*

c. Emitir concepto sobre la viabilidad de suscribir adiciones o modificaciones a los contratos.

9.5. *Funciones En La Etapa Post-Contractual.*

a. El supervisor o interventor, deberá suscribir el acta de terminación del contrato o convenio y dentro del término fijado en el mismo procederá a su liquidación (en los casos que sea necesario), diligenciando, además, el acta de recibo a satisfacción, según lo definido en el Sistema Integrado de Gestión de Calidad.

b. El supervisor o interventor, debe coordinar con el contratista o ejecutor el trámite para el pago final o único, según aplique, debiendo en este caso velar por que la documentación requerida, esté completamente diligenciada, suscrita y archivada en la carpeta contractual respectiva, para de esta manera cumplir con los tiempos establecidos para el pago y evitar la causación de intereses moratorios.

c. El supervisor o interventor, deberá suscribir el acta de cierre del contrato o convenio y dentro del término fijado en el mismo procederá a su liquidación (en los casos que sea necesario), diligenciando, además, el acta de recibo a satisfacción, según lo definido en el Sistema Integrado de Gestión de Calidad.

- Convenio Interadministrativo 9677-PPAL001-1519- 2021

CLÁUSULAS

DÉCIMA SEXTA. SUPERVISIÓN: *La supervisión de este convenio será ejercida de la siguiente forma:*



1. Por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la supervisión será ejercida a través del director de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, quien haga sus veces, o quien designe por escrito el ordenador del gasto de la entidad mediante comunicación escrita.
2. Por parte de CORPOBOYACA la supervisión será ejercida a través del Director General de la Corporación, o el funcionario que designe mediante comunicación escrita.
3. Por parte de la Gobernación de Boyacá la supervisión será ejercida a través del señor Gobernador o el funcionario que designe mediante comunicación escrita.
4. Por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD en calidad de Ordenadora del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD sería ejercida por el Ordenador del Gasto o quien éste designe mediante comunicación escrita.

PARAGRAFO PRIMERO. FUNCIONES DE LA SUPERVISIÓN:

2. Realizar el seguimiento institucional, técnico, administrativo, financiero y jurídico a la ejecución del Convenio.
3. Verificar que se cumpla con el objeto, el plazo, y compromisos asumidos, conforme a lo establecido en el Convenio.
4. Supervisar y evaluar periódicamente la evolución general del Convenio y proponer las correcciones necesarias.
5. Realizar los trámites correspondientes a la modificación, suspensión, adición, prórroga de su plazo o cualquier otra novedad que incida en la ejecución del convenio.
6. Adelantar los trámites necesarios para efectuar los desembolsos requeridos en el marco del convenio, previo informe del comité técnico-administrativo.
7. Llevar a cabo reuniones ordinarias de forma semestral o en forma extraordinaria cuando la necesidad lo amerite.
8. Suscribir los documentos, actas y anexos a que haya lugar durante la ejecución del Convenio.
9. Atender a todas las circunstancias imprevistas que pudieren obstaculizar de cualquier modo la ejecución del convenio.
10. Elaborar informes de supervisión conforme a las reuniones que se desarrollen en el marco del convenio (serán semestrales o extraordinarios, según sea el caso).
11. Aprobar los informes de seguimiento que resulten del desarrollo y cumplimiento del convenio, con la periodicidad que sea requerida.
12. Informar a las partes de manera oportuna, las demoras o incumplimiento de las obligaciones de las partes.
13. Recibir la correspondencia, informes y documentos que se presenten en la ejecución del convenio y/o hacer las observaciones que estime convenientes.
14. Solicitar informes sobre la inversión y ejecución de los recursos del presente convenio y realizar su evaluación.
15. Facilitar los espacios de discusión y debate de los asuntos relacionados con el desarrollo del convenio, así como resolver las consultas o inquietudes que puedan presentarse durante la ejecución de éste.
16. Realizar seguimiento a los compromisos adquiridos en el marco del Comité técnico-administrativo.
17. Fijar las políticas del Convenio y efectuar el seguimiento al desarrollo del mismo e impartir las directrices y recomendaciones necesarias para el cumplimiento del objeto.
18. Adelantar el trámite de liquidación del Convenio, una vez se cumpla el término de ejecución pactado y se hayan liquidado los convenios o contratos derivados.
19. Velar por que el cumplimiento del Convenio no afecte la buena imagen y la buena relación de las Partes con la comunidad.
20. Las demás necesarias para el óptimo cumplimiento de sus funciones.

DÉCIMA OCTAVA. CAUSALES DE TERMINACIÓN: El presente Convenio podrá terminar por las siguientes razones:

- b) Por vencimiento del plazo acordado.
- d) En caso de sobrevenir graves motivos posteriores a la celebración del convenio que determinen la inconveniencia de su ejecución para alguna de las partes, o para el cumplimiento de su objetivo.
- e) Por mutuo acuerdo de las partes.
- f) Por incumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas por cualquiera de las partes, que imposibilite la ejecución del proyecto, previa verificación del debido proceso.
- g) Por fuerza mayor o caso fortuito que haga imposible la continuación de lo establecido en el presente convenio.

TRIGÉSIMA PRIMERA. LIQUIDACIÓN: La liquidación del presente Convenio se efectuará de conformidad a lo previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes.

El convenio será objeto de liquidación de común acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes, contados a partir de la fecha de terminación del convenio, de conformidad con lo señalado en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007. (...)

- Ley 1952 de 2019²³

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.

11. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

Hechos/Condición

En el marco del proceso de Acción Popular Rad. 15001333300920180006500, el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, mediante sentencia del 29 de junio de 2021, ordenó:

[...] suscribir un contrato cuyo objeto deberá estar referido como mínimo a i) realizar un estudio de la dinámica fluvial del río Magdalena en el tramo necesario objeto de la presente acción popular, ii) con base en el estudio anterior, elaborar un estudio detallado de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de inundación y procesos de erosión y socavación sobre las márgenes del Río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá (zona urbana, de expansión urbana y centro poblado de Puerto Serviez), iii) determinar las alternativas de reducción del riesgo y iv) hacer el diseño detallado de la(s) alternativa(s) seleccionada(s) no estructurales (retroceso en la ocupación de la ronda a través de la reubicación de viviendas, entre otros) y estructurales (obras civiles)...

Mandato que fue modificado en segunda instancia el 29 de abril de 2022 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, de la siguiente manera:

²³ Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario

SEGUNDO: MODIFICAR el numeral 5.1 de la sentencia apelada, el cual quedará así: 5.1. Al MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, a CORPOBOYACÁ, a CORMAGDALENA, a la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD) y a la NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, que dentro de los nueve (9) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, culminen todas las actuaciones o gestiones administrativas, presupuestales, financieras y precontractuales necesarias a efectos de suscribir un contrato cuyo objeto deberá estar referido como mínimo a i) realizar un estudio de la dinámica fluvial del río Magdalena en el tramo necesario objeto de la presente acción popular, ii) con base en el estudio anterior, elaborar un estudio detallado de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de inundación y procesos de erosión y socavación sobre las márgenes del Río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá (zona urbana, de expansión urbana y centro poblado de Puerto Serviez), iii) determinar las alternativas de reducción del riesgo y iv) hacer el diseño detallado de la(s) alternativa(s) seleccionada(s) no estructurales (retroceso en la ocupación de la ronda a través de la reubicación de viviendas, entre otros) y estructurales (obras civiles). A partir de la suscripción del contrato señalado dispondrán de un término de doce (12) meses más para la ejecución del mismo.

Para cumplir el mandato judicial, el MADS, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACÁ), el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD)²⁴, y el Departamento de Boyacá suscribieron el 12 de noviembre de 2021, el Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519- 2021, con el objeto de:

Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos, operativos, logísticos y financieros entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD (administrado y representado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORPOBOYACA, Gobernación de Boyacá, tendientes a llevar a cabo la obtención del estudio de dinámica fluvial del río Magdalena para priorizar los sectores que requieren estudios detallados de inundación y socavación desde la visión de cuenca para comprender los eventos que se presentan en el Municipio de Puerto Boyacá.

Posteriormente, mediante Acta de inicio suscrita el 6 de diciembre de 2021, cada entidad designó un supervisor de conformidad con el numeral 11 de la Cláusula Segunda y la Cláusula Décima Sexta del convenio²⁵. En consecuencia, el plazo de ejecución del convenio quedó hasta el 5 de diciembre de 2022, es decir, 12 meses contados desde la suscripción del acta de inicio²⁶.

Como resultado de la evaluación a la gestión contractual del convenio, la CGR determinó que, para mayo de 2022, las entidades convenidas se enteraron²⁷ que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (CORMAGDALENA) y el Municipio de Puerto Boyacá adelantaron contratos relacionados con el estudio de dinámica fluvial del río Magdalena²⁸.

Por lo anterior, en octubre de 2022, los convenidos solicitaron al Juzgado Noveno Administrativo de Tunja la modulación de la orden judicial en los siguientes términos²⁹:

²⁴ Quien actúa a través de Fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de vocera y administradora.

²⁵ SEXTA. PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del convenio será de doce (12) meses, contados desde la suscripción del acta de inicio previo al cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. El convenio podrá prorrogarse a voluntad de los intervinientes, siempre que su justificación conste en documento suscrito.

por las partes.

²⁶ Acta de inicio del 6 de diciembre de 2021, firmado por los supervisores asignados por las entidades

²⁷ Documento remitido vía correo electrónico al comité técnico, el primer semestre de 2022 por CORMAGDALENA, según mención en ANEXO

GESTIONES CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA PUERTO BOYACÁ. LIQUIDACIÓN CONVENIO 9677-PPAL001-1519-2021.

²⁸ Documento técnico "DINÁMICA DEL RÍO MAGDALENA – SECTOR PUERTO BOYACÁ Y SERVÍEZ" elaborado por CORMAGDALENA en el año 2022

²⁹ Comunicado oficial emitido por la UNGRD en octubre de 2022.

Convocatoria a una audiencia de verificación del fallo con el fin de analizar la posibilidad de modular la orden judicial, teniendo en cuenta que el objeto del convenio interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519-2021, podría entrar en conflicto con las contrataciones adelantadas por el municipio.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el despacho judicial no se había pronunciado antes de la finalización de la vigencia inicial del convenio, las partes decidieron su suspensión en la sesión No. 14 del Comité Técnico de Seguimiento³⁰, que se materializó mediante acta suscrita por los supervisores designados por las entidades convenidas; en ella se dispuso suspender el plazo de la ejecución del convenio por un término de seis (6) meses, desde el 2 de diciembre de 2022 hasta el 2 de junio de 2023, para ser reiniciado el 3 de junio de 2023, y con fecha límite de terminación el 6 de junio de 2023.

Sin embargo, el 31 de enero de 2023 el Juzgado Noveno negó la solicitud de modulación³¹, al considerar que no existe imposibilidad de cumplir la orden en los siguientes términos:

[...] advierte el despacho que debe negarse la solicitud de modulación de la sentencia, dado que la situación planteada por los interesados no constituye realmente una imposibilidad de cumplir con lo ordenado, sino que obedece a que los obligados han adelantado acciones de manera aislada e individual, pues por un lado están trabajando en conjunto la UNGRD, el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, CORPOBOYACÁ y el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y de otro, están trabajando de manera individual CORMAGDALENA y el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, pasando por alto que de acuerdo al fallo lo dispuesto en numeral 5.1. debe ejecutarse en primer lugar bajo el principio de coordinación [...]

En ese sentido, luego de conocer la decisión negativa del Juzgado Noveno sobre la modulación de la orden judicial, la CGR evidenció que los supervisores designados no realizaron las actividades contempladas en los manuales de supervisión de sus respectivas entidades, ni las contempladas en la Cláusula Décima Sexta del convenio encaminadas a buscar su cumplimiento, como tampoco llevaron a cabo la implementación de las facultades otorgadas por el legislador a las entidades estatales para amparar el cumplimiento del contrato y los respectivos intereses generales, tales como, los medios que pueden utilizar las entidades para el cumplimiento del objeto contractual, de la interpretación unilateral, y la caducidad del contrato³².

En consecuencia, llegó el día de la finalización de la suspensión (2 de junio de 2023), el reinició el convenio (3 de junio de 2023) y el vencimiento del plazo de ejecución (6 de junio de 2023) sin que se hubiera alcanzado el objeto para el que fue celebrado y sin ejecutar los recursos destinados para ello. Y de acuerdo con el expediente contractual compartido, sólo se evidencian, desde la fecha de la respuesta del Juzgado Noveno, las siguientes acciones:

Entidad	Acción	Fecha
Corpoboyacá	Oficio No. 9223 de CORPOBOYACÁ solicitando a la UNGRD el trámite de reinicio del proceso.	23 de mayo de 2023
	Proyección de Otro sí No. 1 al Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519-2021, suscrito únicamente por el Director General de CORPOBOYACÁ donde se prorrogaba el plazo del contrato por 6 meses y 21 días, hasta el hasta el 26 de diciembre de 2023.	5 de junio del 2023

³⁰ Acta No. 14 Comité técnico administrativo del 9 de noviembre de 2022, firmado por los supervisores asignados por cada entidad.

³¹ Auto del 31 de enero de 2023

³² Artículos 14, 18 y numeral 1 del artículo 26 de la ley 80 de 1993

En conclusión, la CGR evidenció el vencimiento del término del convenio sin que se procediera a iniciar acciones en coordinación, concurrencia y subsidiariedad encaminadas a iniciar el estudio de dinámica fluvial del Río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá y el corregimiento de Puerto Serviez, objeto de la orden judicial emitida por parte del Juzgado Noveno Administrativo de Tunja.

Causa

Debilidades en la supervisión del convenio, al no garantizar que se adelantaran acciones de forma coordinada y subsidiaria por parte de los obligados en la orden judicial, encaminadas a dar cumplimiento de la sentencia judicial.

Desarticulación de las entidades obligadas a cumplir con la orden judicial, en cuanto a realizar un estudio de la dinámica fluvial del río Magdalena en el tramo del municipio de Puerto Boyacá y Puerto Serviez.

Efecto

Vencimiento del convenio sin que se haya cumplido la finalidad prevista y para el que se destinaron recursos públicos para el cumplimiento de un mandato judicial que persigue obtener un estudio de dinámica fluvial del río Magdalena en el tramo del municipio de Puerto Boyacá y el corregimiento de Puerto Serviez.

Por lo anteriormente señalado, la presente observación se comunicó con una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta MADS

El Ministerio dio respuesta a la observación a través de la comunicación con radicado 40002024E2041807 del 22 de octubre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 23 de octubre de 2024, en la cual manifiesta:

“(…) Con el fin de dar respuesta a la solicitud de la CGR, la Dirección de Cambio Climático y Gestión Riesgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se permite dar a conocer las siguientes acciones, desarrolladas desde la supervisión, para dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja.

Es pertinente indicar que de acuerdo con el marco normativo definido por la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, es la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD, y para el caso particular, esto es la problemática de socavación e inundaciones asociados a la dinámica fluvial del río Magdalena – gestión del riesgo de desastres, ha sido la entidad encargada de liderar el actuar de las entidades para el cumplimiento de la sentencia.

Es menester recordar que, atendiendo a los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, entre otros, la Ley 1523 de 2012 dispuso que al interior del SNGRD, el primer nivel de respuesta se encontraría en el nivel territorial, siendo preciso que alcaldes, y gobernadores de manera subsidiaria, dispongan de las herramientas para la atención de las situaciones adversas que puedan presentarse en su territorio.

Sin embargo, la Ley no desconoce las limitaciones que se pueden presentar en lo local y dispone los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (positiva y negativa), con el ánimo de que, en caso de ser necesario, se activen y acudan en su ayuda las instancias departamental y nacional.

Adicionalmente, el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales (y las Autoridades Ambientales Urbanas, cuando se trate de Grandes Centros Urbanos) hacen parte del SNGRD e integran los consejos territoriales de gestión del riesgo y deben brindar apoyo, a partir de los principios de complementariedad, solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, a las entidades territoriales respecto a los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.

Así, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de miembro no operativo y formulador de políticas del SNGRD, realiza acciones tendientes a apoyar, desde el marco de sus competencias, el proceso de conocimiento del riesgo, escenario en el cual articula con las demás entidades que conforman el referido sistema, atendiendo a sus competencias funcionales y a las directrices de la entidad coordinadora, la cual, como se mencionó anteriormente es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.

En este contexto, nos permitimos indicar que se llevaron a cabo las siguientes actividades:

1. Acompañamiento y participación técnica en las mesas de trabajo realizadas por la Comisión Técnica de Expertos para el conocimiento de gestión del riesgo de desastres por fenómenos de socavación e inundación en el municipio de Puerto Boyacá, creada de acuerdo con el fallo de la acción popular.

El propósito de este espacio era crear unos términos de referencia para una consultoría que brinde un estudio detallado de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de inundación, así como la evaluación de alternativas para solucionar la problemática de inundación y erosión en el municipio de Puerto Boyacá y su centro poblado Puerto Serviez

2. Participación en las mesas técnicas para la definición y delimitación del área que debía ser incluida en los estudios de dinámica fluvial y formulación de los Términos de Referencia.

3. Participación en la formulación del cronograma y presupuesto estimado para el desarrollo de los estudios de dinámica fluvial.

En desarrollo de lo anterior se llevaron a cabo tres reuniones de las cuales se aportan para mayor claridad las actas No. 1 de 22/08/2019; No. 2 de 25/10/2019; y, No. 3 de 06/02/2020, así mismo, el documento técnico construido por parte de la Comisión Técnica de Expertos con los términos de referencia para el desarrollo de los estudios requeridos en la sentencia y el cronograma y el presupuesto para el desarrollo de los estudios. Anexo 1.

4. Gestión de recursos para la ejecución del proyecto de dinámica fluvial del río Magdalena, resaltando que, con el fin de atender esta orden judicial, el 06 de diciembre de 2019 el Ministerio de Ambiente generó una apropiación presupuestal (CDP No. 30619) por valor de trescientos cincuenta y cuatro millones ciento setenta y ocho mil cuatrocientos pesos (\$354.178.400).

Tal como se expresa en la minuta del Convenio Interadministrativo 9677-PPAL001-1519-2021:

a) NOVENA. APORTES DE LAS PARTES: Los aportes de las partes para la ejecución del convenio corresponden al valor resultante de los ajustes de actualización de precios realizados a las actividades que componen la Fase I de los estudios Comisión Técnica de Expertos para el conocimiento de la gestión del riesgo de desastres fenómenos de socavación e inundación del Río Magdalena en el Municipio de Puerto, los cuales se realizarán de la siguiente manera:

2. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE: El MINAMBIENTE, realizará un aporte económico que equivale a la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$354.178.400,00), suma asociada al Convenio 9677-PPAL001-938-2019 conforme al Fondo de Inversión Colectiva (FIC) # 001001026624 del 30 de diciembre de 2019 el cual se encuentra vigente, conforme a traslado realizado desde Certificado de

Disponibilidad Presupuestal 30619 del 06 de diciembre de 2019, que se destinará para el cumplimiento del convenio de acuerdo a lo definido por el comité técnico-administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior se aporta el Anexo 2. CDP documento que certifica el aporte realizado por el ministerio el día 06-12-2019.

Cabe señalar que lo correspondiente a los temas presupuestales relacionados en el punto 4. se trabajará en mayor detalle por parte del grupo de presupuestos, tal como se acordó en la reunión interna desarrollada el viernes 18/10/2024.

5. Participación en las mesas de trabajo para la verificación de información secundaria disponible tanto de entidades locales, regionales o nacionales que pueda aportar información importante en el desarrollo de los estudios.

Desde la DCCGR se hizo la consulta a las áreas técnicas del ministerio con el fin de determinar si existía información que pudiera servir de insumo para la construcción de línea base del estudio obteniéndose por parte de la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico, información correspondiente a Guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia, POMCA Río Cocorná y Directos al Magdalena Medio entre ríos La Miel y Nare (Margen izquierda) aprobado en el 2017 y liderado por CORNARE. POMCA Directos al Magdalena Medio entre ríos Negro y Carare (Margen derecha) aprobado en el 2019 y liderado por Corpoboyacá y la CAS e información batimétrica de Puerto Boyacá. Para lo anterior se aporta el Anexo 3. de información de todas las entidades, así mismo, el oficio de respuesta mediante el cual se hace referencia a la información que se podría aportar por parte de Minambiente.

6. Participación en los comités para la definición de aspectos a tener en cuenta en el proceso de contratación de la consultoría requerida para el desarrollo de los estudios de dinámica fluvial.

Se brindó acompañamiento técnico en el Comité Técnico Administrativo N°5, en el cual la UNGRD como líder del proceso socializo las consideraciones técnicas a tener en cuenta por parte de las entidades para el desarrollo de un concurso de méritos para la contratación de los estudios de dinámica fluvial del río Magdalena a la altura del municipio de Puerto Boyacá. Con base en lo anterior se aporta el Anexo 4. el cual incluye el Acta del Comité N°5 en donde el ministerio participó activamente con el fin de avanzar en el proceso.

7. Participación en la suscripción del convenio Interadministrativo No. 677-PPAL001-1519-2021, celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ y el departamento de Boyacá, el cual tenía como objeto es “Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos, operativos, logísticos y financieros tendientes a llevar a cabo la obtención del estudio de dinámica fluvial del río Magdalena para priorizar los sectores que requieren estudios detallados de inundación y socavación desde la visión de cuenca para comprender los eventos que se presentan en el municipio de Puerto Boyacá en el departamento de Boyacá”.

De acuerdo con lo establecido en la sentencia proferida ante la demanda instaurada por la Fundación Casa Luna y otros, donde se presenta la necesidad de intervención por parte de las entidades ante la condición del Río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá, el día 12 de noviembre de 2021, se suscribió el Convenio Interadministrativo 9677-PPAL001-1519-2021 entre la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ, y el Departamento de Boyacá - Gobernación con el fin de elaborar un estudio de dinámica fluvial del río Magdalena con el fin de priorizar los sectores que requieren estudios detallados de inundación y socavación desde la visión de cuenca para comprender los eventos que se presentan en el Municipio de Puerto Boyacá- Boyacá. Así las cosas, el objetivo era desarrollar un estudio regional de la dinámica fluvial (Escala 1:25.000) que permitiera obtener el análisis a escala 1:2.000 de amenaza por inundación y socavación en el tramo definido en el río Magdalena, alrededor de las zonas urbanas y de expansión urbana del municipio de Puerto Boyacá y el Centro Poblado de Puerto Servéz. Para soportar lo anterior se adjunta el Anexo 5. que corresponde a la minuta del convenio firmado por las partes y la respectiva acta de inicio de fecha 06-12-2021.

8. *Participación de las mesas de trabajo convocadas en el marco de los Comités Técnicos Administrativos desde la firma del acta de inicio del convenio*

Por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se participó de los 17 Comités Técnicos Administrativos desarrollados durante la vigencia del Convenio Interadministrativo 9677-PPAL001-1519-2021, como soporte se adjunta el Anexo 6, que incluye las actas elaboradas por la UNGRD.

9. *Aportar la documentación requerida para los procedimientos contractuales del Convenio.*

por parte del Ministerio, se proporcionó toda la documentación requerida para la ejecución del convenio. Esta información ha sido debidamente recopilada y presentada en cumplimiento con los requisitos establecidos, garantizando así la transparencia y el correcto manejo de los recursos asignados. Para soportar estas actuaciones se adjunta el Anexo 7.1. Así mismo se participó de las mesas de trabajo para la elaboración de los reportes de avance al juzgado. Para soportar estas actuaciones se adjuntan los informes de reporte contruidos de manera conjunta Anexo 7.2

10. *Apoyo en la revisión técnica de los estudios aportados por CORMAGDALENA y el Municipio de Puerto Boyacá, a partir de estas actividades desarrolladas de manera conjunta con las entidades se emitieron los conceptos pertinentes.*

Desde el Ministerio, se brindó apoyo en la revisión técnica de los estudios presentados por CORMAGDALENA y el Municipio de Puerto Boyacá. A través de estas actividades desarrolladas de manera conjunta con las entidades, se emitieron los conceptos pertinentes, garantizando así la calidad y pertinencia de la información analizada. El soporte de estos aportes se refleja en las actas que se encuentran adjuntas en el Anexo 4.

11. *Convocatoria de mesas de trabajo conjuntas para emitir respuestas a las solicitudes del Juzgado Noveno de Tunja.*

Teniendo en cuenta la necesidad de dar respuesta a la solicitud del Juzgado mediante el Auto de 10 de mayo de 2024, desde la DCCGR se lidero la convocatoria de las entidades con el fin de definir de manera conjunta la conveniencia de la implementación de medidas no estructurales de manera complementaria a las medidas estructurales ya definidas en los es estudios aportados por el municipio de Puerto Boyacá. Adicionalmente se aportó desde esta dependencia orientaciones al municipio para la definición de este tipo de intervenciones, las cuales fueron tenidas en cuenta por el municipio para la respuesta emitida a la solicitud en el Auto en mención. Como soporte de lo antes mencionado se adjunta el Anexo 9. Que incluye las actas de las mesas de trabajo y el documento aportado desde la DCCGR.

Las actividades mencionadas evidencian que el Ministerio de Ambiente trabajó en la articulación necesaria entre las instancias del orden nacional y territorial. Las interrupciones que afectaron el proceso fueron ajenas a nuestra voluntad, tal como se expuso en el acta de la sesión No. 14 del Comité Técnico Administrativo del convenio, realizada el 9 de noviembre de 2022. En esa sesión, se acordó unánimemente suspender el convenio, dado que aún no se contaba con un pronunciamiento oficial del juzgado y considerando la fecha de finalización del convenio. Se determinó que era necesario esperar la definición de las acciones a seguir por parte de CORMAGDALENA y del Municipio de Puerto Boyacá.

Así mismo, es preciso anotar que por mandato del numeral 14 del artículo 3o de la Ley 1523 de 2012, “La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.”

Así, bajo el entendido de que el primer nivel de respuesta en materia de gestión del riesgo de desastres y al tenor del alcance del principio de subsidiariedad, no es de extrañar que el municipio de Puerto Boyacá haya llevado a cabo actuaciones unilaterales, tales como la “Elaboración de Estudios y Diseños para Malecón sobre ribera del Río Magdalena, Elevación de Muro de Control de Inundaciones en Cabecera Municipal y Muro de Protección y Control en el Corregimiento de Puerto Servíez, Municipio de Puerto Boyacá”, lo cual quedó de presente en la sesión de Comité de Verificación del Fallo desarrollada el 20 de febrero de 2023, bajo la

dirección de la Procuraduría 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Tunja y Procuraduría 68 Judicial I Administrativa de Tunja, en la cual se establecieron compromisos relacionados con la entrega de información del ente territorial al proceso, toda vez que el mismo juzgado no tenía conocimiento de las actuaciones por parte del mismo.

Al respecto, se debe insistir en que, de todas las entidades convocadas por el fallo, la única cuya competencias son de carácter no operativo, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, motivo por el cual, ejercer acciones por fuera de su marco de competencias podría ver incurso a la entidad en una eventual extralimitación de funciones. En este contexto, se reitera que es la UNGRD la entidad encargada, como coordinadora del SNGRD de coordinar, valga la redundancia, las acciones de las partes.

En este contexto, tomando en consideración que la responsabilidad para el efecto es subjetiva y no objetiva, se deberá valorar por parte del investigador lo correspondiente, a la luz de las funciones propias de cada entidad y al tenor de lo dispuesto por la Ley 1523 de 2012, respecto a los roles propios de cada uno de los integrantes del sistema.”(Sic)

Análisis CGR

Como resultado del análisis a la respuesta de la entidad, la CGR encuentra que, inicialmente, el MADS expone que la UNGRD es la entidad coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), por tanto, la UNGRD ha estado a cargo de la gestión sobre la socavación e inundaciones del río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá y el corregimiento de Puerto Serviez.

Posteriormente, realiza un recuento de las acciones que llevó a cabo desde la supervisión asignada al convenio por parte del MADS, para cumplir con la orden judicial, de las cuales, se destaca: *i)* conformación de la mesa técnica de expertos; *ii)* gestión para conseguir recursos a comprometer; *iii)* articulación con entes territoriales y nacionales para el desarrollo del proyecto; *iv)* suscripción del convenio interadministrativo No. 677 PPAL001-1519- 2021; *v)* participación en 17 comités técnicos administrativos; *vi)* Aporte de documentos para el avance del convenio y los reportes de avance al juzgado; *vii)* revisión de los estudios aportados por Cormagdalena y el municipio de Puerto Boyacá; *viii)* Liderazgo en mesas de trabajo conjuntas con ocasión del auto del 10 de mayo de 2024. Labores con las cuales el MADS pretende demostrar que siempre propendió por la articulación entre entidades y que los problemas en la ejecución del convenio fueron ajenos a esta entidad. En este sentido, reconoce la relevancia de la articulación entre los distintos niveles de gobierno para atacar la problemática de la socavación e inundaciones del río Magdalena, tal y como lo dispone la Ley 1523 de 2012.

Ahora bien, para la CGR, lo planteado por el MADS no desvirtúa lo observado, toda vez que, la entidad en primera instancia pretende endilgar la responsabilidad sobre de la precaria gestión para el cumplimiento del objeto del convenio, a la UNGRD como entidad coordinadora del SNGRD.

De otra parte, el MADS desconoce que, de acuerdo con la Cláusula Décima Sexta del convenio, la supervisión de éste recaía sobre cada entidad convenida, en ese sentido, las autoridades ambientales, la de desastre y la municipal, se encontraban revestidas de competencia para procurar el cumplimiento del objeto del convenio y con ello propender por cumplir la orden judicial.

Sobre ese supuesto, en el clausulado del convenio se estableció el canon 18 respecto de las causales de terminación, precisamente al tenor del literal f) se estableció que *“Por incumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas por cualquiera de las partes, que imposibilite la ejecución del proyecto, previa verificación del debido proceso”* con ocasión de lo anterior, si

MADS o algún otro convenido se encontraba condicionado al accionar de la UNGRD, se debió proceder a hacer efectivas gestiones encaminadas a dar por terminado anticipadamente el vínculo entre entidades.

Así las cosas, no es de recibo lo mencionado por el Ministerio en cuanto a que, la UNGRD fue la entidad encargada de liderar el actuar de las entidades para el cumplimiento de la sentencia, toda vez que, contrario a ello, la orden judicial de primera y segunda instancia siempre instó a las entidades a relacionarse para adelantar gestiones en coordinación, concurrencia y subsidiariedad para superar la socavación e inundaciones en el municipio de Puerto Boyacá y el corregimiento de Puerto Serviez.

Finalmente, se confirma lo observado en cuanto a que las gestiones realizadas por las entidades no fueron coordinadas para sacar adelante el convenio, y en consecuencia se venció el plazo de ejecución sin darle cumplimiento a la orden judicial.

En consecuencia, por todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria para el MADS.

Respuesta CORPOBOYACÁ

La Corporación dio respuesta a la observación mediante oficio con radicado 110-18088 del 21 de octubre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 21 de octubre de 2024, por medio del cual manifiesta que:

“(…) Ante lo expuesto en la presente observación por parte del ente de control, es preciso enunciar parte de los antecedentes que dieron origen al Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519- 2021, evidenciando con ellos el rol que ejerció Corpoboyacá, no solo en calidad de Autoridad Ambiental en jurisdicción de 87 municipios de los 123 con que cuenta el departamento de Boyacá, sino como integrante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD, en los términos fijados por la Ley 1523 de 2012, con ocasión de los fenómenos de socavación e inundación, que han afectado el perímetro urbano y Centro Poblado de Puerto Serviez del municipio de Puerto Boyacá.

1. Conformación de la Comisión Técnica de Expertos en los términos establecidos por el párrafo 2 del Artículo 29 de la ley 1523 de 2012, con el objeto de definir las posibles alternativas que dieran solución a los fenómenos de socavación e inundación, que afectaban en su momento, al perímetro urbano y Centro Poblado de Puerto Serviez del municipio de Puerto Boyacá. Proceso liderado en forma conjunta por la Oficina Asesora para la Prevención y Atención de Desastres OPAD - Boyacá (después Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres - BOYACA) Y Corpoboyacá desde el mes de octubre de 2018 y primer semestre de 2019.

Comisión que se encargó de estructurar los Términos de Referencia para el proyecto cuyo objeto pretendía:

“Realizar estudio de dinámica fluvial a escala 1:25.000 del río Magdalena para el tramo comprendido desde el límite de los municipios de Sonsón y Puerto Triunfo, hasta el límite entre los municipios de Puerto Nare y Puerto Berrio y del tramo del río Nare entre la estación Canteras y su confluencia con el Río Magdalena, en el departamento de Antioquía y estudio detallado a escala 1:2.000 de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por inundación y procesos de socavación sobre las márgenes del Río Magdalena en la zona urbana y de expansión urbana del municipio de Puerto Boyacá y el Centro Poblado de Puerto Serviez, en el departamento de Boyacá. Y presentación de propuestas alternativas de mitigación del riesgo”

Y que tal como puede ser corroborado en los documentos que acompañan la presente comunicación, las actuaciones emprendidas por Corpoboyacá y el CDGRD Boyacá, orientaron a que a través de la ejecución de dicho proyecto, se definieran medidas no estructurales y/o estructurales que permitieran gestionar el riesgo

al que permanentemente estaba expuesta la población, partiendo desde el análisis de carácter regional, bajo el entendido que los eventos de inundación y socavación manifestados por el río Magdalena, no podían ser abordados en forma local y regional, lo que exigía que se dieran actuaciones y decisiones desde el orden nacional, al ser este el eje hídrico del país. Y que bajo ese precepto, la gestión del mismo, estaba sujeta a los considerandos conjuntos y en forma integrada de los diversos tomadores e instancias de decisión pública.

Con lo cual, siempre se instó a gestionar los recursos que permitieran su desarrollo integral.

La Comisión Técnica de Expertos, no solo intentó involucrar a las entidades del orden local, territorial y nacional que tenían injerencia en el río Magdalena; también acudió a la academia con el fin de contar con planteamientos o propuestas que permitieran abordar estas problemáticas en forma holística y en armonía con los procesos y dinámicas propias del río.

Gestiones que, a su vez, contaron con el acompañamiento permanente de la Procuraduría 32 Judicial | Ambiental y Agraria de Boyacá; y que pese al interés por proceder en forma articulada y conjunta, en aras de lograr soluciones de fondo para dicha problemática, pensando en la armonía que ello requería desde las ópticas ambientales, sociales y de gestión del riesgo de desastres, tan solo logró concebirse el insumo técnico que se convertiría en los términos de referencia del proyecto del río Magdalena, luego de varios meses y jornadas de trabajo colectivas.

2. Acciones realizadas en cumplimiento a lo ordenado en el Auto de fecha 23 de Mayo de 2019, emitido por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, en marco de la Acción Popular No. 15001333300920180006500, cuyo demandante corresponde a la FUNDACION CASA LUNA y otros en contra del Municipio de Puerto Boyacá y otros, el cual decreta en su artículo PRIMERO. - Medidas Cautelares, respecto de la pretensión primera, de la misma, y que corresponde a:

“PRIMERO.- Decretar las siguientes Medias Cautelares dentro de la Acción Popular de la referencia: 1,1- Frente a la pretensión primera, se ORDENA al MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA, al DEPARTAMENTO DE BOYACA - Oficina Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, a CORPOBOYACA, a CORMAGDALENA, a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD), al FONDO DE ADAPTACION, al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE al IDEAM, CORANTIOQUIA, a CORNARE, al SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO y al IGAC, que en el ámbito de sus competencias legales, realicen lo siguiente:

1,1.1. Dentro del término perentorio de un (1) mes, socializar y concertar de manera Unificada los pre-términos de referencia elaborados por CORPOBOYACA y Gestión del Riesgo Departamental, que permitan contratar la consultoría a que ha hecho alusión la "Comisión Técnica de Expertos para el conocimiento de la gestión del riesgo de desastres 2 fenómenos de socavación e inundación del Río Magdalena en el Municipio de Puerto Boyacá”

1.1.2. vencido el termino anterior, adelantar dentro del término perentorio de un (1) mes, acciones encaminadas a la consecución de recursos para lo lograr con ello la contratación de la consultoría, tarea que debe ser liderada por los representantes legales de las entidades.

1.1.3. vencido el término anterior, adelantar dentro de los tres (3) meses siguientes, la aprobación del proyecto de acuerdo con las fuentes de financiación definidas.

1.1.4. vencido el termino anterior, iniciar el proceso precontractual tendiente a la contratación de la consultoría, lo cual no podrá superar tres (3) meses.

Frente a la pretensión primera, se ORDENA al MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ:

1.2.1. Que de manera permanente adelante acciones que involucren a la comunidad y con ello implementar de manera efectiva la estrategia municipal de respuesta a emergencias, acciones estas que deben ser objeto de supervisión por la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD) y por la OFICINA DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, mínimo cada tres (3) meses.

1.2.2. Que incluya la gestión del riesgo en todas sus etapas en su instrumento de planificación, el cual debe ser objeto de vigilancia por la AUTORIDAD AMBIENTAL, acción que se debe ejecutar dentro del plazo perentoria de dos (2) meses.

1.3. Frente a la pretensión segunda, se ordena al MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ y a CORPOBOYACÁ, que dentro del término máximo de quince (15) días, se efectúe visita técnica al lugar donde se pide la construcción del colector cero (0), carrera 0 entre calles 10 y 32 del Municipio de Puerto Boyacá, y a continuación se emita concepto técnico determinando acciones encaminadas a solucionar la problemática de vertimiento y tiempos de cumplimiento.

Las cuales obraron en el marco de la Comisión Técnica de Expertos para el conocimiento de la gestión del riesgo de desastres - fenómenos de socavación e inundación del Río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá, nuevamente bajo el liderazgo de Corpoboyacá y la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres - Boyacá; y relacionadas a continuación:

- Remisión de radicados de salida de Corpoboyacá No. 3387 de fecha 20 de marzo de 2019 con asunto "Séptima Reunión Comisión Técnica de Expertos para el conocimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres - Fenómenos de Socavación e Inundación, municipio de Puerto Boyacá. - Socialización Términos de Referencia Proyecto Río Magdalena, por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión Técnica de Expertos. Convocando para el día 3 de abril de 2019. (ANEXO 1 - Soportes en físico adjuntos).
- Desarrollo Séptima Reunión Comisión Técnica de Expertos para el conocimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres - Fenómenos de Socavación e Inundación, municipio de Puerto Boyacá el día 3 de abril de 2019, en las instalaciones de Corpoboyacá. (ANEXO 2 - Acta en físico adjunta).
- Desarrollo Mesa de Trabajo con IDEAM, SGC y Corpoboyacá, para definición de escalas de trabajo del Proyecto Río Magdalena, adelantadas en las instalaciones del SGC el día 24 de abril de 2019. (ANEXO 3 - Acta en físico adjunta).
- Remisión de radicados de salida de Corpoboyacá No. 5329 de fecha 3 de mayo de 2019 con asunto "Octava Reunión Comisión Técnica de Expertos para el conocimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres - Fenómenos de Socavación e Inundación, municipio de Puerto Boyacá. - Socialización Términos de Referencia Proyecto Río Magdalena.", por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión Técnica de Expertos. Convocando para el día 14 de mayo de 2019. (ANEXO 4 - Soportes en físico adjuntos)
- Desarrollo Octava Reunión Comisión Técnica de Expertos para el conocimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres - Fenómenos de Socavación e Inundación, municipio de Puerto Boyacá el día 14 de mayo de 2019, en las instalaciones de Corpoboyacá. (ANEXO 5 - Acta en físico adjunta).
- Jornadas de trabajo en fechas 23 y 24 de mayo de 2019 en las oficinas de IDEAM en Bogotá, para la consolidación de Términos de referencia y presupuesto final del Proyecto Río Magdalena. (ANEXO 6 - Listados de registro de las entidades que hicieron parte de dichas sesiones de trabajo, adjunto en físico).
- Remisión de radicados de salida de Corpoboyacá No. 7522 de fecha 17 de junio de 2019 con asunto "Cuarta Reunión Mesa Técnica de conocimiento para la Gestión del Riesgo de Desastres - Fenómenos de Socavación e Inundación, municipio de Puerto Boyacá. - Socialización Términos de Referencia Proyecto Río Magdalena.", por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión Técnica de Expertos, adjuntando la versión final de los Términos de Referencia, el presupuesto estimado y los anexos correspondientes. (ANEXO 7 - Soportes adjuntos en digital - CD).
- Solicitud vía correo electrónico de fecha 11 de Julio de 2019, por parte de Corpoboyacá al IDEAM, para liderar el proceso de CONVOCATORIA de la REUNION DE ALTO NIVEL exigida en la medida cautelar. (Anexo 1).
- Solicitud vía correo electrónico de fecha 16 de Julio de 2019, por parte de Corpoboyacá al MADS, para liderar el proceso de CONVOCATORIA de la REUNION DE ALTO NIVEL exigida en la medida cautelar. (Anexo 2).

• Correo electrónico de fecha 17 de Julio de 2019, remitido por el MADS donde anexa copia de oficio enviado al Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, por cuanto el Ministerio no es un ente ejecutor de conformidad con las funciones asignadas por el Decreto Ley 3570 de 2011. (Anexo 3 y 4).

• Realización de reunión, convocada por la UNGRD, el día 22 de agosto de 2019, donde las entidades presentes manifiestan sus apreciaciones respecto de la designación de recursos para la ejecución del proyecto del Río Magdalena. Y debido a que este tema requiere de tomadores de decisión para la definición de los mismos (directores, Gobernador y alcalde de Puerto Boyacá), se contempla la posibilidad de llevar a cabo una nueva convocatoria en la que se asegure la participación de estos. Sin embargo, como acción para avanzar en la consecución de recursos, se propone realizar la gestión necesaria para postular el proyecto a la convocatoria realizada por el Fondo Verde del Clima. Acción que sería liderada por Corpoboyacá en el menor tiempo posible y debería contar desde luego con las cartas de aval por parte de las entidades que manifestaron su apoyo en la reunión del 22 de agosto de 2019. (Anexos 5 y 6).

• Corpoboyacá, el día 23 de agosto de 2019, realiza postulación del proyecto Río Magdalena ante el Fondo Verde del Clima, a través de la plataforma oficial habilitada para el cargue de la información relacionada con el mismo. (Anexo 7).

• Vía correo electrónico de fecha 5 de septiembre de 2019, el Programa "Preparación para la adaptación Nacional al Cambio Climático", agradece el interés de participar en el SONDEO DE INICIATIVAS DE ADAPTACION, en el marco del PROGRAMA DE PREPACION NACIONAL PARA LA ADAPTACION NACIONAL AL CAMBIO CLIMATICO, postulando el proyecto para optar a recursos de financiación. (Anexo 8)

• Vía correo electrónico de fecha 3 de octubre de 2019, el Programa "Preparación para la adaptación Nacional al Cambio Climático" informa que el proyecto postulado para participar en el SONDEO DE INICIATIVAS DE ADAPTACION, en el marco del PROGRAMA DE PREPACION NACIONAL PARA LA ADAPTACION NACIONAL AL CAMBIO CLIMATICO, NO fue preseleccionado y por lo tanto, NO continuaría en las siguientes etapas. (Anexo 9).

• Vía correo electrónico de fecha 23 de octubre de 2019, por parte de Corpoboyacá a todos los actores, se informa de la respuesta emitida por el Fondo Verde del Clima, respecto de la postulación del proyecto del Río Magdalena, realizada en el mes de septiembre, de acuerdo a los compromisos adquiridos en la reunión de alto nivel del 22 de agosto de 2019 en la UNGRD. (Anexo 10).

• Correo electrónico de fecha 24 de octubre de 2019, remitido por la UNGRD, convocando a reunión de alto nivel para el día 25 de octubre de 2019 en las instalaciones de esta entidad en la ciudad de Bogotá, con el propósito de revisar nuevas posibles fuentes de financiación, teniendo en cuenta que el proyecto postulado al Fondo Verde del Clima, no fue seleccionado para asignación de recursos. (Anexo 11).

• Realización de reunión, convocada por la UNGRD, el día 25 de Octubre de 2019, donde las entidades presentes, en cabeza del Gobernador de Boyacá, el Director de Corpoboyacá, el Director de Riesgo Departamental de Boyacá, la Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo de la UNGRD, el alcalde de Puerto Boyacá, delegados del MADS y del SGC, definen la disponibilidad de recursos para la financiación del proyecto con algunas partidas del presupuesto para la actual vigencia y del presupuesto para la vigencia 2020, teniendo en cuenta que las administraciones departamental, municipal y de Corpoboyacá finalizan este año y en el proceso de empalme con los nuevos tomadores de decisión se deberán garantizar dichas contrapartidas.

Así mismo, se establece la pertinencia de que Corpoboyacá manifieste intención de que el proyecto postulado al Fondo Verde del Clima, sea incluido en la cartera de proyectos de adaptación al cambio climático en desarrollo de la consolidación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático - PNACC. (Anexos 12 y 13).

• Vía correo electrónico de fecha 28 de octubre de 2019, Corpoboyacá, AUTORIZA al Fondo Acción y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, para que la información brindada en el marco del sondeo de iniciativas de adaptación con el proyecto postulado haga parte de la cartera de proyectos de adaptación al cambio climático. (Anexos 14, 15, 16 Y 17).

Es así como, es preciso indicar que tal y como se informó anteriormente ante el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE TUNJA, cursa la acción popular identificada con el radicado No. 15001333300920180006500 adelantada por FUNDACION CASA LUNA en contra del MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, CORPOBOYACA, CORMAGDALENA, UNIDAD

NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD) y NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, instaurada por la afectación del centro poblado de Puerto Serviez y el perímetro urbano del Municipio de Puerto Boyacá en el Departamento de Boyacá por eventos de socavación e inundación del río Magdalena.

Una vez surtidos los trámites procesales se profieren los fallos de primera y segunda instancia de fechas 29/06/2021 Y 29/04/2022, emitidos por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Decisión 4 respectivamente, este último ordenando la modificación de las ordenes proferidas en primera instancia así:

“QUINTO. - Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a los representantes legales de las siguientes entidades, en el marco de sus competencias y en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva:”

“5.1. Al MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA, al DEPARTAMENTO DE BOYACA, a CORPOBOYACÁ, a CORMAGDALENA, a la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD) y a la NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, que dentro de los nueve (9) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, culminen todas las actuaciones o gestiones administrativas, presupuestales, financieras y precontractuales necesarias a efectos de suscribir un contrato cuyo objeto deberá estar referido como mínimo a i) realizar un estudio de la dinámica fluvial del río Magdalena en el tramo necesario objeto de la presente acción popular, ii) con base en el estudio anterior, elaborar un estudio detallado de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de inundación y procesos de erosión y socavación sobre las márgenes del Río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá (zona urbana, de expansión urbana y centro poblado de Puerto Serviez), iii) determinar las alternativas de reducción del riesgo y iv) hacer el diseño detallado de la(s) alternativa(s) seleccionada(s) no estructurales (retroceso en la ocupación de la ronda a través de la reubicación de viviendas, entre otros) y estructurales (obras civiles). A partir de la suscripción del contrato señalado dispondrán de un término de doce (12) meses más para la ejecución del mismo.”

Una vez enterados de la decisión, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACA, el 12 de noviembre de 2021 suscribe convenio CNV2021016 numeración Corpoboyacá o No.9677-PPAL001-1519-2021 numeración UNGRD, celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional de Boyacá y la Gobernación de Boyacá cuyo objeto es "Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos, operativos, logísticos y financieros tendientes a llevar a cabo la obtención del estudio de dinámica fluvial del río Magdalena para priorizar los sectores que requieren estudios detallados de inundación y socavación desde la visión de cuenca para comprender los eventos que se presentan en el Municipio de Puerto Boyacá en el departamento de Boyacá.", por un valor inicial de MIL CIENTO NOVENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$1.194.178.400,00), de los cuales, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ, aportó la suma de CIENTO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$100.000.000,00), de conformidad con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal 2021000280 del 26 de febrero de 2021, como entidad ejecutora de los recursos se designa a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Cabe aclarar que tanto el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA como la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA - CORMAGDALENA, NO se hicieron partícipes del convenio Interadministrativo pese a que fueron convocados en varias oportunidades y obligados dentro de la acción popular.

Sin embargo, las demás entidades vinculadas continuamos con el desarrollo de las mesas técnicas sin contar con la participación de estas dos entidades, toda vez que los términos para el cumplimiento del fallo son perentorios, y de obligatorio cumplimiento, aunado a que se tenían solamente nueve (9) meses para culminar todas las actuaciones y gestiones administrativas, presupuestales, financieras y precontractuales necesarias a efectos de suscribir el contrato cuyo objeto era realizar un estudio de la dinámica fluvial del río Magdalena en el tramo necesario objeto de la acción popular.

Es importante recalcar que, el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE TUNJA, en el marco de la verificación del fallo, requirió los informes de manera reiterativa buscando que las entidades vinculadas diéramos cumplimiento al fallo dentro de los plazos otorgados, lo que quiere decir que las entidades que suscribimos el convenio interadministrativo y sus respectivos supervisores realizamos de manera mensual,

por lo menos una mesa de trabajo buscando siempre la contratación del estudio, esto en aras de evitar la apertura de incidentes de desacato por incumplimiento a las órdenes judiciales.

Durante los meses de abril y mayo de 2022, la UNGRD como ejecutor del Convenio, adelanto gestiones internas encaminadas a dar curso a la etapa pre-contractual con la cual se adjudicará la elaboración del "Estudio de dinámica fluvial del río" dando alcance a los términos de referencia construidos por la Comisión Técnica de Expertos y a la ordenado en el literal i) del numeral 5.1. del artículo SEGUNDO contenido en el Fallo. El 9 de junio de 2022, se llevó a cabo Comité Técnico Administrativo y de Supervisión. En este espacio las entidades que suscribieron el Convenio en ejecución, son informadas por profesionales que representan a Cormagdalena, (entidad vinculada en el fallo de segunda instancia al cumplimiento de la orden contenida en el SEGUNDO artículo, y quien en fue invitado al mismo) de la existencia de documento técnico denominado "Estudio Dinámica Fluvial - Batimétrico - Sedimentos Puerto Boyacá", poniendo de manifiesto la preocupación de las entidades, dado el objeto y alcance definido para el Convenio en mención.

De allí surge la necesidad de llevar a cabo la revisión de dicho documento desde lo técnico, para así, establecer su alcance en términos de lo indicado en el literal i) del numeral 5.1. del artículo SEGUNDO contenido en el Fallo.

Desde Corpoboyacá, se reitera el hecho de que, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por la Comisión Técnica de Expertos que formularon el proyecto del río Magdalena con el que se pretendía dar solución a los problemas de socavación e inundación en Puerto Boyacá y Puerto Serviez, solo hasta el mes de junio de 2022 Cormagdalena se hizo partícipe, pues su conocimiento y autoridad respecto de dicha fuente hídrica son relevantes en el tema.

Lo anterior es importante, toda vez que el hecho de que no se hiciera partícipe el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA y CORMAGDALENA desde el mismo momento de la conformación del equipo, integrado por cada una las entidades que hicieron parte del convenio interadministrativo, tuvo como consecuencia el desconocimiento de la existencia del Estudio Dinámica Fluvial - Batimétrico - Sedimentos Puerto Boyacá, elaborado por CORMAGDALENA, el cual cumplía con algunos de los componentes del estudio solicitado por el despacho, razón por la cual se programó reunión para el 15/06/2022 con asistencia de las entidades vinculadas al Convenio y Cormagdalena, y es allí donde ésta última realiza la presentación ejecutiva del contenido del "Estudio dinámica Fluvial - Batimétrico - Sedimentos Puerto Boyacá". Sesión en la que se discute el alcance del estudio y se pone de manifiesto que dicha entidad generó este insumo técnico con el propósito de contribuir con el cumplimiento de lo ordenado en el literal i) del numeral 5.1. del artículo SEGUNDO contenido en el Fallo.

El día jueves 23 de junio de 2022, se realiza jornada de trabajo con participación de la UNGRD, Gobernación de Boyacá, MADS y Corpoboyacá sin presencia u acompañamiento de Cormagdalena ni autoridades municipales de Puerto Boyacá. Se comentan y analizan los aportes y falencias identificados en el "Estudio Dinámica Fluvial - Batimétrico - Sedimentos Puerto Boyacá", respecto de lo plasmado en el documento de Especificaciones Técnicas, elaborado por la UNGRD, en revisión y ajuste por las entidades vinculadas al Convenio, y con el cual se tiene previsto efectuar la contratación derivada para obtener efectivamente el "Estudio de dinámica fluvial del río" dando alcance a los términos de referencia construidos por la Comisión Técnica de Expertos y a lo ordenado en el literal i) del numeral 5.1. del artículo SEGUNDO contenido en el Fallo.

Por otro lado, mediante informe radicado al Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, el 28 y el 29 de julio de 2022, el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, pone de presente que se encuentra en ejecución el Proyecto identificado con el código BPIN No. 2022155720020, cuyo objeto es la "Elaboración de Estudios y Diseños para Malecón sobre ribera del Río Magdalena, Elevación de Muro de Control de Inundaciones en Cabecera Municipal y Muro de Protección y Control en el Corregimiento de Puerto Serviez, Municipio de Puerto Boyacá", y en concreto en atención al fallo, informa que adelanta los estudios y diseños de la infraestructura alternativa de control de inundación del sector urbano localizado sobre la carrera 1ª y que proyecta la implantación de una infraestructura de urbanismo tipo malecón paralelamente al trazado de la obra de control de inundación.

Entre el 28 de septiembre y el 6 de octubre de 2022, la UNGRD, el MADS, el DEPARTAMENTO DE BOYACA y CORPOBOYACA presentamos informe conjunto, indicando, que en ejecución del convenio, se proyectó el Anexo Técnico para el proceso de la contratación derivada, el cual ha sido objeto de varios ajustes y complementos técnicos por parte de las entidades que intervienen en la ejecución del convenio; debiendo a su vez, considerar el estudio de "Dinámica del Río Magdalena, Sector: Puerto Boyacá y Serviez" suministrado en el mes de Mayo de 2022 por CORMAGDALENA, siendo oportuno aclarar, que hasta ese momento, las

entidades que suscribieron el convenio en mención, conocieron de esta gestión realizada por CORMAGDALENA en el primer semestre del 2022.

No obstante, una vez revisada la información aportada informalmente por el municipio, el estudio y diseño de las obras establecidas para Puerto Boyacá y Puerto Serviez, - el cual ya se encuentra en ejecución -, corresponde al producto cuatro de la orden 5.1 de la sentencia: "lv) hacer el diseño detallado de la(s) alternativa(s) seleccionada(s) no estructurales (retroceso en la ocupación de la ronda a través de la reubicación de viviendas, entre otros) y estructurales (obras civiles)".

A partir de estas conclusiones, por parte de los integrantes del convenio interadministrativo, se determinó que no existía viabilidad para dar continuidad con el objeto del mismo; toda vez que para ese momento el municipio de Puerto Boyacá ya se encontraba realizando intervenciones en la zona de la Acción Popular, desconociendo la importancia de ejecutar las acciones en el orden establecido por el Despacho Judicial, pues la contratación del Estudio de la Dinámica Fluvial sentaba las bases técnicas para la determinación y ejecución de las obras necesarias e idóneas en el río Magdalena.

Para el caso en concreto, me permito señalar que las actuaciones desplegadas por CORMAGDALENA y por el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA, de manera independiente y desarticulada, impidieron que el convenio interadministrativo celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional de Boyacá y la Gobernación de Boyacá, llegara a feliz término, toda vez que continuar con su ejecución resultaría más gravoso para las entidades que hacían parte, teniendo en cuenta que por lo menos de manera parcial el objeto contractual ya había sido abarcado por el estudio realizado por CORMAGDALENA.

Igualmente, queremos resaltar que contrario a lo indicado por la Contraloría General de la República, las actuaciones realizadas por la supervisión del convenio siempre se desarrollaron en procura de evitar un detrimento patrimonial, en tanto que continuar con el objeto del convenio tendría repercusiones mayores que proceder con su liquidación, y devolución de los dineros aportados por cada una de las entidades.

La supervisión siempre estuvo al tanto de la realización de las mesas técnicas de seguimiento en donde se evidenciaron que las salidas del Municipio de Puerto Boyacá y de CORMAGDALENA, entorpecieron todas las gestiones que desde la imposición de la medida cautelar a CORPOBOYACA, la entidad siempre actuó de buena fe en aras de acatar las decisiones judiciales y actuar conforme a derecho, pero no puede responder por la indebida observancia de los principios de coordinación, concurrencia y solidaridad que deben presidir las actuaciones de las entidades públicas.

Análisis CGR

Como resultado del análisis a la respuesta de la entidad, la CGR considera que, inicialmente se expone un recuento de las actuaciones que tuvieron lugar previo a la suscripción del convenio interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519- 2021, de las cuales se destaca:

- La conformación de la comisión técnica de expertos.
- Acciones encaminadas a cumplir la orden emitida por el Juzgado Noveno, mediante Auto del 23 de mayo; accionar en el que puntualizaron en el desarrollo de múltiples reuniones llevadas a cabo entre los obligados en la orden judicial, gestiones encaminadas a conseguir los recursos para el convenio, mesas de trabajo interinstitucionales.

Posteriormente, menciona la Corporación, que luego de la sentencia de primera instancia, las entidades convenidas en procura de cumplir la orden judicial, doblaron esfuerzos para la consecución de ese propósito. Igualmente menciona que, para el 9 de junio, fecha posterior al fallo de segunda instancia, los convenidos son informados de los estudios adelantados de forma separada por Cormagdalena, situación que confirma lo observado en ese sentido por la CGR.

La Corporación, a manera de conclusión, alega que el actuar de Cormagdalena y el Municipio de Puerto Boyacá, acerca de adelantar acciones por separados para el cumplimiento del fallo, impidió que el convenio llevara el trámite normal y se lograran conseguir los objetivos propuestos. Acto seguido, indicó que las actuaciones adelantadas por los supervisores, estuvieron enfocadas en esquivar el detrimento patrimonial. Enfatizando en que, siempre actuaron de buena fe, pero no pueden ser responsables por la inobservancia de los principios de coordinación, concurrencia y solidaridad entre entidades públicas.

Ahora bien, para la CGR, la situación expuesta por Corpoboyacá, no desvirtúa lo observado, en tanto que, las acciones adelantadas por la supervisión no fueron suficientes para evitar la finalización del plazo de ejecución del convenio.

Por lo tanto, no es de recibo el argumento de que, no pueden ser responsables por la descoordinación, entre entidades, cuando precisamente, esa era la orden a cumplir en la sentencia judicial por parte de las entidades, en este sentido, no se podrían adelantar gestiones independientes y pretender que el operador judicial accediera a dar el cumplimiento de lo ordenado, teniendo en cuenta que, lo que ocurrió dentro del presente asunto, fue que las acciones adelantadas para cumplir el fallo, fueron opuestas a lo ordenado, en el sentido de adelantar acciones desarticuladas para intervenir las inundaciones y socavaciones del río Magdalena en el tramo del municipio de Puerto Boyacá y el corregimiento de Puerto Serviez.

En contraste con lo indicado por Corpoboyacá, respecto a su actuación de buena fe y que su proceder con la liquidación del convenio sería menos gravoso para la Corporación, que seguir avante con la ejecución, la CGR evidenció que, de acuerdo con el expediente contractual, y las actuaciones obrantes dentro del proceso con radicado No. 15001333300920180006500³³, que las gestiones adelantadas por parte del sujeto control no han surtido los efectos esperados, toda vez que, a la fecha de la elaboración del presente análisis no se advierte la liquidación del convenio objeto del presente hallazgo. Lo anterior, muy a pesar a que, la entidad manifestó al despacho judicial que el convenio bajo estudio se encontraba en proceso de liquidación³⁴.

En consecuencia, por todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria para CORPOBOYACÁ.

Finalmente, de acuerdo con las circunstancias del convenio, en el que también participan otras entidades que no son sujetos de control de la CDMA, se realizará el traslado de este hallazgo a otras instancias a saber: Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura, que es competente para ejercer control fiscal a la UNGRD y Contraloría Departamental de Boyacá³⁵, competente para ejercer control fiscal a la Gobernación de Boyacá.

Hallazgo 2. [D] Disponibilidad presupuestal para pago de sentencia judicial [MADS]

³³ Consulta de procesos <https://consultaprosesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion>

³⁴ Información obtenida en el auto del 12 de abril de 2024, con ocasión de la audiencia de verificación del cumplimiento del fallo

³⁵ Contraloría General de Boyacá.

Resumen:

La entidad utilizó un recurso cuya disponibilidad presupuestal se realizó cargo a un rubro destinado a la adquisición de bienes y servicios, y no con afectación al rubro definido en la normatividad vigente para atender el acatamiento de sentencias y fallos judiciales.

Crterios

- Constitución Política

ARTICULO 345. [...] Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, [...] ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

- Decreto 111 de 1996³⁶

ARTICULO 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:

- a) A créditos judicialmente reconocidos;
- b) A gastos decretados conforme a la ley; (...)

(...)

ARTICULO 45. Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos.

(...)

ARTICULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados. (...)

- Decreto 2674 de 2012³⁷

Artículo 1°. Objeto. El presente decreto determina el marco para la administración, implantación, operatividad, uso y aplicabilidad del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.

³⁶ 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.

³⁷ "Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación"

Artículo 2°. Definición. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación es un sistema que coordina, integra, centraliza y estandariza la gestión financiera pública nacional, con el fin de propiciar una mayor eficiencia y seguridad en el uso de los recursos del Presupuesto General de la Nación y de brindar información oportuna y confiable.

Artículo 3°. Campo de aplicación. El presente decreto aplica a todas las entidades y órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación...

Artículo 5°. Obligatoriedad de utilización del Sistema. Las entidades y órganos ejecutores del Presupuesto General de la Nación, las Direcciones Generales del Presupuesto Público Nacional y de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contaduría General de la Nación, o quienes hagan sus veces, deberán efectuar y registrar en el SIIF Nación las operaciones y la información asociada con su área de negocio, dentro del horario establecido, conforme con los instructivos que para el efecto expida el Administrador del Sistema.

Artículo 6°. Alcance de la información registrada en el SIIF Nación. La información registrada en el Sistema es fuente válida para:

a) El desarrollo de los procesos operativos relacionados con:

1. La programación del Presupuesto General de la Nación.

2. La administración de apropiaciones.

3. La ejecución presupuestal de ingresos y de gastos en sus diferentes clasificaciones. [...]

7. La gestión contable.

8. La expedición de certificados de disponibilidad presupuestal, la asunción de compromisos, el registro de obligaciones y el pago de los mismos con cargo a las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación. [...]

Artículo 22. Desagregación para la ejecución del presupuesto a través del SIIF Nación. Con el fin de vincular la gestión presupuestal de los ingresos y de los gastos a la gestión contable, las entidades usuarias del SIIF Nación deberán desagregar el presupuesto, al máximo nivel de conformidad con el detalle de los rubros presupuestales establecido en el plan de cuentas expedido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Artículo 27. Obligaciones de las entidades y de los usuarios del SIIF Nación. Con el fin de propender por un registro de la gestión financiera pública, basado en criterios de oportunidad, veracidad, confiabilidad, confidencialidad e integridad, son obligaciones del representante legal y de los usuarios del SIIF Nación las siguientes:

a) Registrar la gestión financiera pública en línea y tiempo real acorde con la operación realizada;

b) Dar cumplimiento al presente decreto y a los reglamentos que expida el Comité Directivo; [...]

Artículo 28. Responsabilidades de las entidades y de los usuarios del SIIF Nación. El representante legal de las entidades y los usuarios del SIIF Nación serán responsables por:

b) El uso adecuado del Sistema;

c) La veracidad de los datos;

d) El registro oportuno de la gestión financiera pública de la entidad;

Artículo 31. Cumplimiento de las normas que rigen la gestión financiera pública. El uso del SIIF Nación no exime a los usuarios de las responsabilidades en el cumplimiento de las disposiciones orgánicas, legales y reglamentarias en relación con la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus presupuestos, así como de la aplicación de las normas contables vigentes.

- Decreto 1068 de 2015³⁸

Artículo 2.8.1.2.3. Sistemas de Clasificación Presupuestal. Es el conjunto integral de ordenación codificada de la información presupuestal para planificar los esfuerzos de la sociedad en función de la obtención de los resultados acordados, realizar la rendición de cuentas de los poderes públicos a la comunidad nacional, facilitar y estimular la vigilancia de los ciudadanos a las acciones del gobierno y el Congreso.

Mediante el Catálogo de Clasificación Presupuestal - CCP que establezca la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en desarrollo de facultades del artículo 92 y 93 y demás disposiciones aplicables del Estatuto Orgánico de Presupuesto - EOP, en armonía con el estándar internacional de finanzas públicas, se identifica y ubican los conceptos de ingresos y los objetos de gasto dentro del presupuesto. Los conceptos, definiciones, clasificaciones y convenciones presentadas en el mismo aplican para todos los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

El Catálogo de Clasificación Presupuestal es la base de todos los sistemas de codificación de los diferentes clasificadores presupuestales que se utilizan para definir tanto las transacciones de ingreso como de gasto en las etapas de programación, aprobación y ejecución del presupuesto. No contraviene la nomenclatura de cuentas que de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto establezca el órgano de control fiscal para los efectos de la contabilidad del presupuesto general del sector público. [...]

Artículo 2.8.1.5.3. Desagregación de Gastos. Las entidades podrán realizar asignaciones internas de las apropiaciones establecidas en el Decreto de liquidación en sus dependencias, seccionales o regionales con el fin de facilitar su manejo operativo y gestión, sin que las mismas impliquen cambios en su destinación. Estas desagregaciones deberán realizarse conforme a lo establecido en el catálogo de clasificación Presupuestal establecido por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Artículo 2.8.1.7.1. Requisitos para afectar el presupuesto. Ningún órgano del Presupuesto General de la Nación podrá efectuar gasto público con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno que no figure en el presupuesto, o en exceso del saldo disponible, para lo cual, previo a contraer compromisos, se requiere la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal.

Artículo 2.8.1.7.2. Certificado de Disponibilidad Presupuestal. El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.

Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades.

Artículo 2.8.1.7.3. Registro Presupuestal. El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar.

Artículo 2.8.1.7.5. Registro de la ejecución presupuestal en el sistema integrado de información financiera. El registro de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos del Presupuesto General de la Nación en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, deberá hacerse de conformidad con el Catálogo de Clasificación Presupuestal - CCP que establezca la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en los tiempos que permitan conocer la situación de las finanzas con mayor cercanía al momento de generarse el hecho económico.

Artículo 2.8.1.7.6. Ejecución compromisos presupuestales. (...)

³⁸ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público."

PARÁGRAFO 2.- Las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación deben garantizar que, al momento de cumplir con los requisitos que hacen exigible el pago de la obligación, esta se realice al máximo nivel de desagregación aplicado del Catálogo de Clasificación Presupuestal – CCP. (...)

Artículo 2.8.3.1.2. Presupuesto de Gastos. El presupuesto de gastos comprende las apropiaciones para gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión que se causen durante la vigencia fiscal respectiva.

La causación del gasto debe contar con la apropiación presupuestal correspondiente. (...)

- Resolución 042 de 2019³⁹

Artículo 1. Clasificadores presupuestales. Los clasificadores presupuestales son sistemas estructurados de codificación para la gestión de las finanzas públicas. Se utilizan para identificar las operaciones presupuestales de ingreso y de gastos en las diferentes etapas del proceso.

Los clasificadores conforman el sistema de clasificación presupuestal cuya base es el Catálogo de Clasificación Presupuestal, por medio del cual se determina cómo se registran, se presentan y se revelan los datos dentro del presupuesto. [...]

Artículo 2. Definiciones de los clasificadores presupuestales. Los clasificadores presupuestales del artículo anterior se definen así: [...]

Clasificador por objeto de gasto. Se trata de una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se efectúan y la variación de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo. Permite identificar las responsabilidades con respecto a los principales rubros del gasto público y para la administración ordinaria del presupuesto de acuerdo con las normas legales vigentes.

Clasificador establecido por la Constitución Política y las leyes orgánicas del presupuesto, hace parte de la base central de presentación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General de la Nación y sus anexos a nivel de anteproyecto, proyecto, ley, decreto de liquidación, actos administrativos de distribución y modificaciones del mismo.

Artículo 10. Presentación de los Gastos. Para los efectos del proyecto de presupuesto, la ley anual de apropiaciones y el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, los gastos por tipo de gastos siguen la siguiente estructura, independiente de las otras clasificaciones que la acompañen, demás información complementaria y el nivel de desagregación que se establezcan en las normas vigentes:

<i>Tipos de gasto</i>	<i>Nivel 1</i>	<i>Nivel 2</i>	<i>Nivel 3</i>
<i>Funcionamiento y servicio de la deuda</i>	<i>Cuenta</i>	<i>Subcuenta</i>	<i>Tipo de gasto</i>
<i>Inversión</i>	<i>Programa</i>	<i>Subprograma</i>	<i>Proyecto</i>

Artículo 12. Desagregación de gastos. De acuerdo con el artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos inversión. Se clasifica el presupuesto de gastos así: [...]

c) CUENTAS comprende: [...]

- *Adquisición de bienes y servicios.*
- *Transferencias corrientes [...]*

d) SUBCUENTA comprende: [...]

³⁹ "Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración".

2. PARA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS:

- Adquisición de activos no financieros.
- Adquisiciones diferentes de activos.

3. PARA TRANSFERENCIAS CORRIENTES: [...]

- Sentencias y conciliaciones. [...]

e) OBJETO DEL GASTO, comprende: [...]

2. PARA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS – Adquisición de activos no financieros:

- Activos fijos
- Objetos de valor
- Activos no producidos

3. PARA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS – Adquisiciones diferentes de activos:

- Materiales y suministros
- Adquisición de servicios
- Gastos imprevistos
- Gastos reservados [...]

11. PARA TRANSFERENCIAS CORRIENTES – Sentencias y conciliaciones:

- Fallos nacionales
- Fallos internacionales [...]

Artículo 14. Obligatoriedad de las unidades ejecutoras. Las unidades ejecutoras deberán realizar el registro de la ejecución desagregada de acuerdo con lo establecido en la presente resolución, en el decreto de liquidación del presupuesto anual y según el procedimiento que defina la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. [...]

Artículo 19. Implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal en el SII – Nación. [...]

Las tablas de la presente resolución y el detalle completo de la desagregación presentado por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público son aplicables en cada unidad ejecutora del Presupuesto General de la Nación de acuerdo a sus requerimientos, para efectos de programación, ejecución, registro y reporte, por tanto, deberá utilizarse sólo en lo que aplique bajo la responsabilidad del jefe del respectivo órgano o en quien este delegue.

- Sistema de Clasificación Presupuestal Presupuesto General de La Nación (MHCP & UNAL)⁴⁰

2. GASTOS:

Se consideran como gastos todas aquellas apropiaciones correspondientes con pagos, u obligaciones de hacer pagos que tienen los órganos del Presupuesto General de la Nación (PGN). De acuerdo con el EOP (Decreto 111 de 1996), los gastos se clasifican en tres (3) tipos: gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda (pág. 176).

02 Adquisición de bienes y servicios:

⁴⁰ Primera versión. Agosto 2020

Son los gastos asociados a la compra de bienes y a la contratación de servicios, suministrados por personas naturales o jurídicas, que son necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley al órgano del PGN (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011, pág. 254).

02-01 Adquisición de activos no financieros:

Son los gastos asociados a la adquisición de algunos activos producidos y no producidos. Para efectos de esta cuenta, entiéndase por activos producidos aquellos que tienen su origen en procesos de producción, como lo son los activos fijos y los objetos de valor; y por activos no producidos, aquellos de origen natural como las tierras y terrenos y los recursos biológicos no cultivados (Fondo Monetario Internacional, 2014, pág. 197).

02-02 Adquisiciones diferentes de activos:

Son los gastos asociados a la adquisición de bienes (que no constituyen activos), y servicios, suministrados por personas naturales y jurídicas, que se utilizan apoyar el desarrollo de las funciones de la entidad.

03 Transferencias corrientes:

Comprende las transacciones que realiza un órgano del PGN a otra unidad sin recibir de esta última ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa. Las transferencias por su naturaleza, reducen el ingreso y las posibilidades de consumo del otorgante e incrementan el ingreso y las posibilidades de consumo del receptor (Fondo Monetario Internacional, 2014, pág. 47).

03-10 Sentencias y conciliaciones:

Por este rubro se atenderán los pagos que deben hacer las entidades públicas como efecto del acatamiento de un fallo judicial, de un mandamiento ejecutivo, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales, o una conciliación ante autoridad competente, en los que se ordene resarcir un derecho de terceros.

- Ley 1952 de 2019⁴¹

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

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Hechos/Condición

⁴¹ "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"

Para dar cumplimiento al fallo del 29 de junio del 2021 impartido por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja⁴², se celebró el Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519-2021 entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres quien actúa a través de Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y administradora, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá) y el Departamento de Boyacá (Gobernación), con el objeto de:

Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos, operativos, logísticos y financieros entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD (administrado y representado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORPOBOYACA, Gobernación de Boyacá, tendientes a llevar a cabo la obtención del estudio de dinámica fluvial del río Magdalena para priorizar los sectores que requieren estudios detallados de inundación y socavación desde la visión de cuenca para comprender los eventos que se presentan en el Municipio de Puerto Boyacá.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS se comprometió a realizar un aporte económico por valor de \$354.178.400, un recurso que estaba destinado con anterioridad al convenio 677-PPAL001-938-2019⁴³ y que ya se encontraba depositado en el FIC⁴⁴ No. 001001026624 administrado en Fiduciaria La Previsora S.A., conforme a lo convenido:

NOVENA. - APORTES DE LAS PARTES: [...]

2. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE: El MINAMBIENTE, realizará un aporte económico que equivale a la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$354.178.400,00), suma asociada al Convenio 9677-PPAL001-938-2019 conforme al Fondo de Inversión Colectiva (FIC) # 001001026624 del 30 de diciembre de 2019 el cual se encuentra vigente, conforme a traslado realizado desde Certificado de Disponibilidad Presupuestal 30619 del 06 de diciembre de 2019, que se destinará para el cumplimiento del convenio de acuerdo a lo definido por el comité técnico-administrativo.

En la verificación realizada por la CGR, se encontró que los recursos que amparan la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) No. 30619 corresponden a la posición de Catálogo de Gasto "A-02-02-02-008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción". En ese sentido, la CGR encuentra que el CDP que dio inicio a la cadena de ejecución presupuestal para la entrega de este recurso, afectó un rubro de gasto que no corresponde a lo establecido en el Catálogo de Clasificación Presupuestal, ya que el rubro de gasto "A-02-02-02-008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción", hace parte del rubro general de gasto "02 - Adquisición de bienes y servicios", el cual se encuentra definido en el Sistema de Clasificación Presupuestal de la siguiente manera:

02 Adquisición de bienes y servicios

Son los gastos asociados a la compra de bienes y a la contratación de servicios, suministrados por personas naturales o jurídicas, que son necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley al órgano del PGN (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011, pág. 254).

⁴² Con fallo de segunda instancia del 29 de abril de 2022 por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

⁴³ Suscrito entre el MADS y el FNGRD, con el objeto: "Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos, operativos y financieros entre el FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (administrado y representado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.) y el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, tendientes a fortalecer los procesos de la gestión de riesgos de desastres, la adaptación al cambio climático y la variabilidad climática en el territorio nacional que se desarrollan a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), EL Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA)."

⁴⁴ Fondo de inversión colectiva.

En relación con los pagos que deben hacer las entidades públicas para el acatamiento de fallos judiciales, como en este caso (aportes al convenio 9677-PPAL001-1519-2021), el Sistema de Clasificación Presupuestal establece las siguientes definiciones:

03 Transferencias corrientes

Comprende las transacciones que realiza un órgano del PGN a otra unidad sin recibir de esta última ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa. Las transferencias por su naturaleza, reducen el ingreso y las posibilidades de consumo del otorgante e incrementan el ingreso y las posibilidades de consumo del receptor (Fondo Monetario Internacional, 2014, pág. 47).

03-10 Sentencias y conciliaciones

Por este rubro se atenderán los pagos que deben hacer las entidades públicas como efecto del acatamiento de un fallo judicial, de un mandamiento ejecutivo, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales, o una conciliación ante autoridad competente, en los que se ordene resarcir un derecho de terceros.

En conclusión, para realizar el pago de aportes al Convenio 9677-PPAL001-1519-2021, para el acatamiento de un fallo judicial, se empleó un recurso cuya disponibilidad presupuestal se certificó con cargo a un rubro destinado específicamente para la adquisición de bienes y servicios, y no con afectación al rubro específico definido en la normatividad vigente para atender el acatamiento de sentencias y fallos judiciales.

Causa

Debilidades en las acciones de control interno para la planeación, programación y ejecución presupuestal, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas vigentes en la materia, en especial en lo concerniente a darle aplicación a los recursos destinados en el presupuesto de la forma en que fue prevista a través de las distintas clasificaciones del gasto público.

Efecto

Afectaciones a la ejecución presupuestal del gasto de la entidad, en relación con el pago de sentencias, ya que se realizó por fuera del marco jurídico aplicable, al utilizar un rubro de gasto distinto al establecido en la normatividad vigente, situación que tiene un impacto directo sobre la calidad y transparencia de las finanzas públicas del País.

Esta observación se comunicó con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta MADS

La cartera ministerial dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 40002024E2041807 del 22 de octubre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 23 de octubre de 2024.

Manifiesta que:

“(...) 3. Análisis del caso concreto

3.1 Proceso de Acción Popular y medidas cautelares

El Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519-2021 se suscribió en cumplimiento a lo ordenado en una medida cautelar dentro del proceso de Acción Popular identificado con radicado No. 15001333300920180006500, en el que la Fundación Casa Luna actúa como demandante. Como se indicó, en dicho proceso, el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, mediante auto del 23 de mayo de 2019, acogió las medidas cautelares solicitadas por las Procuradoras Judiciales 32 y 68, ordenando al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades adelantar acciones para la obtención de recursos destinados a una consultoría relacionada con la socavación e inundación del río Magdalena en Puerto Boyacá.

En este contexto, la Certificación de Disponibilidad Presupuestal (CDP) No. 30619 fue emitida el 6 de diciembre de 2019, en cumplimiento de las mencionadas medidas cautelares.

3.2 Naturaleza del convenio y la medida cautelar

Es importante destacar que el convenio no se celebró en cumplimiento de una sentencia judicial ejecutoriada con obligación de pagar, sino en el marco de una medida cautelar. Las medidas cautelares en las Acciones Populares tienen como fin la protección de derechos e intereses colectivos, y no el reconocimiento de indemnizaciones o perjuicios económicos, como ocurre en otras acciones judiciales (por ejemplo, la Acción de Grupo o la Reparación Directa).

Según el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, la Acción Popular tiene por objeto "evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos". En consecuencia, no se desprende de la medida cautelar un crédito judicial, sino una obligación de hacer, lo que implica que no era procedente utilizar el rubro "03-10 Sentencias y conciliaciones".

4. Justificación jurídica y normativa

4.1 Aplicación de las normas presupuestales

El uso del rubro "03-10 Sentencias y conciliaciones" está limitado al pago de sentencias judiciales ejecutoriadas, laudos arbitrales y conciliaciones aprobadas, conforme a la metodología de pago de obligaciones dinerarias establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el procedimiento identificado con el código P-A-GFI-03. Dicho procedimiento tiene como objeto hacer efectivo el pago de obligaciones impuestas a la entidad como consecuencia de sentencias judiciales o laudos arbitrales.

En el presente caso, dado que no existe una sentencia ejecutoriada ni un crédito judicial derivado de la medida cautelar, no se activó el mencionado procedimiento. Además, de acuerdo con la Resolución No. 0188 del 6 de febrero de 2017, la cual establece la metodología para el cálculo de la provisión contable de procesos judiciales, las medidas cautelares no generan la provisión de un valor contable, por lo que el registro se realizó con valor "0".

(...)

5. Conclusión

En conclusión, la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519-2021 no requería la afectación del rubro presupuestal "03-10 Sentencias y conciliaciones", ya que no existía un crédito judicial derivado de una sentencia ejecutoriada. Al tratarse de una medida cautelar en el marco de una Acción Popular, el uso del rubro "A-02-02-02-008 Servicios prestados a las empresas y servicios de producción", se efectuó por el área pertinente, conforme a la normativa presupuestal vigente y las disposiciones del procedimiento interno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible."

Adicionalmente, la Coordinación del Grupo de Presupuesto, sostiene lo siguiente:

"El Grupo de Presupuesto de la Subdirección Administrativa y Financiera en su función de ejecutar las operaciones presupuestales del ministerio y sus fondos, realiza la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal basado en el proceso P-A-GFI-11 SOLICITUD DE EXPEDICIÓN O MODIFICACIÓN DE CERTIFICADOS DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL, donde se inicia con la recepción de la solicitud que realiza el área responsable mediante el formato (F-A-GFI-01). La expedición del CDP está sujeto a la relación que debe existir entre el objeto de gasto y el rubro presupuestal a afectar en la solicitud

En el caso del Certificado de Disponibilidad Presupuestal número 30619, se expidió con base en el formato F-A-GFI-01, el cual tiene como objeto de gasto "Aunar esfuerzos técnicos y financieros, en el marco del fortalecimiento de los procesos de la gestión de riesgos de desastres, adaptación al cambio climático y variabilidad climática del territorio nacional, con el fin de generar un estudio técnico que permita identificar las acciones y soluciones que deben implementarse ante la problemática generada por los fenómenos de socavación e inundación del perímetro urbano y centro poblado de Puerto Servíez, municipio de Puerto Boyacá, en el Departamento de Boyacá. Acción Popular y auto con fecha del 23 de mayo de 2019, el juzgado Noveno Administrativo de Tunja, decreta medidas cautelares con radicado 15001333300920180006500", el rubro presupuestal A-02-02-02-008 SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE PRODUCCIÓN.

Al momento de realizar el CDP, se evidencia que el objeto de gasto tiene relación con el rubro presupuestal ya que el convenio denota la prestación de un bien o servicio a la entidad, y no el pago o transferencia por concepto de Sentencia según la solicitud del área responsable. (...)"(Sic)

Análisis CGR

El MADS manifiesta que la certificación del CDP se realizó con ocasión del cumplimiento de lo ordenado en la medida cautelar del 23 de mayo de 2019, aduciendo que el convenio no se celebró para cumplir una orden judicial ejecutoriada. Acto seguido, adujo que el uso del rubro "03-10 Sentencias y conciliaciones", se encuentra supeditado al pago de sentencias judiciales, de conformidad con las políticas del MADS. Posteriormente, aduce que el CDP No. 30619 se encuentra correlacionado con el objeto del gasto, el cual se encuentra en la prestación de un servicio o bien a la entidad, y no el pago de una sentencia judicial.

Al respecto, la CGR encuentra que la expedición del CDP (en 2019) no guarda relación con el hecho generador del convenio objeto de esta actuación, que es el cumplimiento de una orden incluida en la sentencia de primera instancia en junio de 2021. Y la verificación al contenido de las consideraciones y del clausulado del convenio de 2019, permiten observar que su objetivo no era dar cumplimiento de un fallo judicial, mientras que la misma verificación para el caso del convenio 9677-PPAL001-1519-2021, permite evidenciar que su hecho generador sí es el cumplimiento de la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Noveno en junio de 2021. De esta manera, para la fecha de suscripción del convenio en noviembre de 2021 ya habrían transcurrido más de 5 meses desde la emisión de la sentencia.

En línea con lo anterior, desde la fecha de la medida cautelar que menciona el MADS dio lugar a la expedición del CDP (en 2019), hasta la sentencia de primera instancia, transcurrieron tres años y un mes, tiempo más que suficiente para que desde la entidad se adelantaran las gestiones conducentes a la consecución de nuevos recursos diferentes a los del año 2019 con los cuales amparar el cumplimiento del convenio y cuya disponibilidad presupuestal estuviese acorde a la circunstancia fáctica de que su fin último es dar cumplimiento a una sentencia judicial.

Así las cosas, al utilizar un recurso del 2019 que estaba destinado a la ejecución del convenio 677-PPAL001-938-2019 para financiar la suscripción de un nuevo convenio, el 9677-PPAL001-1519-2021, que se celebró para dar cumplimiento a un fallo judicial, se genera una inconsistencia entre el rubro de gasto para el que se certificó la disponibilidad presupuestal en 2019 (servicios prestados a las empresas) y la destinación final del recurso (cumplimiento de una sentencia). Por consiguiente, para la suscripción del nuevo convenio en 2021, lo procedente era el inicio de un nuevo ciclo presupuestal con la expedición de un nuevo CDP que afectara el rubro "03-10 Sentencias y conciliaciones".

En consecuencia, por todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria para el MADS.

Hallazgo 3. [D] Reconocimiento, medición y revelación de recursos entregados en administración, costos y rendimientos financieros [MADS]

Resumen:

La entidad no realizó el reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos en sus estados financieros acorde con lo dispuesto en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, incorporado al régimen de contabilidad pública mediante la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, situación que a juicio de la CGR afecta la confiabilidad y razonabilidad de la información financiera.

Criterios

- Resolución 533 de 2015 Contaduría General de la Nación⁴⁵

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 - Contaduría General de la Nación⁴⁶

CLASE	GRUPO	CUENTA
1	19	1908
ACTIVOS	OTROS ACTIVOS	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN

DESCRIPCIÓN

Representa los recursos en efectivo a favor de la entidad que se originan en a) contratos de encargo fiduciario, fiducia pública o encargo fiduciario público y b) contratos para la administración de recursos bajo diversas modalidades, celebrados con entidades distintas de las sociedades fiduciarias.

DINÁMICA

SE DEBITA CON:

1- El valor de los recursos entregados en efectivo.

⁴⁵ Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones.

⁴⁶ Actualizado según las resoluciones 343 de 2022, 417 y 441 de 2023.

2- El valor de los derechos recaudados.

SE ACREDITA CON:

- 1- El valor de los recursos reintegrados en efectivo.
- 2- El valor de los pasivos pagados.

CLASE	GRUPO	CUENTA
4	48	4802
INGRESOS	OTROS INGRESOS	FINANCIEROS

DESCRIPCIÓN

Representa el valor de los ingresos obtenidos por la entidad que provienen de instrumentos financieros, excepto los que se clasifiquen como inversiones en entidades controladas, asociadas o negocios conjuntos, efectuados en moneda nacional o extranjera. Así mismo, representa el valor de los ingresos originados por el reconocimiento del valor del dinero en el tiempo de los activos que respaldan beneficios posempleo.

DINÁMICA

SE ACREDITA CON:

- 1- El valor causado por los diferentes conceptos.

CLASE	GRUPO	CUENTA
5	58	5802
GASTOS	OTROS GASTOS	COMISIONES

DESCRIPCIÓN

Representa el valor de los gastos por comisiones originados en operaciones comerciales y financieras.

DINÁMICA

SE DEBITA CON:

El valor causado por los diferentes conceptos.

- Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración del Marco Normativo para Entidades del Gobierno. Versión 1 - Contaduría General de la Nación⁴⁷

1. RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN A SOCIEDADES FIDUCIARIAS

Las entidades pueden entregar recursos en administración a una sociedad fiduciaria a través de encargos fiduciarios, fiducia pública o fiducia mercantil.

Cuando los recursos administrados sean controlados por varias entidades, este procedimiento aplicará a la parte de los recursos que controle la entidad en el negocio fiduciario.

1.1 Encargos fiduciarios o fiducia pública

⁴⁷ "Incorporado por la Resolución 386 de 2018"

El encargo fiduciario se caracteriza porque existe la entrega de recursos por parte de la entidad, sin que se transfiera la propiedad de los mismos.

El tratamiento contable de los encargos fiduciarios dependerá de la finalidad con la que se realicen, es decir, fiducia de inversión, fiducia de administración y pagos o fiducia de garantía.

Para la fiducia inmobiliaria, aplicará el procedimiento contable de la fiducia de administración y pagos o de la fiducia de inversión, teniendo en cuenta que este negocio tiene como finalidad la administración de recursos afectos a un proyecto inmobiliario o la inversión y administración de los recursos en efectivo destinados a la ejecución de un proyecto inmobiliario.

En el caso de la fiducia pública, teniendo en cuenta que de acuerdo con las disposiciones legales vigentes se asimila a un encargo fiduciario (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo) y a una fiducia de administración y pagos (ya que tiene por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que las entidades celebren), el procedimiento contable a aplicar corresponderá al definido para el encargo fiduciario bajo la finalidad de administración y pagos.

En el encargo fiduciario, la entidad que controla los recursos registrará los activos, pasivos, ingresos o gastos asociados a dicho negocio, con base en la información que suministre la sociedad fiduciaria.

1.1.2. Fiducia de administración y pagos

La fiducia de administración y pagos corresponde a aquella en la cual se entregan recursos a una sociedad fiduciaria para que, junto con los ingresos que estos generen, se administre y se desarrolle la finalidad específica. Puede tener como finalidades el recaudo de derechos, el pago de obligaciones y la administración y venta de bienes.

1.1.2.1 Entrega de recursos en efectivo y pago de obligaciones

Cuando los recursos se entreguen al encargo fiduciario para el pago de obligaciones, la entidad debitará la subcuenta 190803-Encargo fiduciario - Fiducia de administración y pagos de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS o de la cuenta 4705-FONDOS RECIBIDOS, la subcuenta de la cuenta del grupo 23-PRÉSTAMOS POR PAGAR, cuando los recursos entregados en administración se originen en préstamos concedidos a la entidad, o la subcuenta de la cuenta que corresponda de los grupos 13-CUENTAS POR COBRAR o 14-PRÉSTAMOS POR COBRAR, cuando se originen en el recaudo de derechos a través del encargo fiduciario. [...]

Los recursos entregados en encargo fiduciario de administración y pagos se mantendrán en dicha clasificación, con independencia de que la sociedad fiduciaria invierta temporalmente dichos recursos.

1.1.2.1.1. Ingresos de los recursos entregados en administración

Los rendimientos financieros generados como resultado de los recursos en efectivo entregados a la sociedad fiduciaria se registrarán debitando la subcuenta 190803-Encargo fiduciario - Fiducia de administración y pagos de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y acreditando la subcuenta 480232-Rendimientos sobre recursos entregados en administración de la cuenta 4802-FINANCIEROS. [...]

1.1.4. Comisiones

Las comisiones a favor de la sociedad fiduciaria se registrarán debitando la subcuenta 580237- Comisiones sobre recursos entregados en administración de la cuenta 5802-COMISIONES o la subcuenta 315102-Ganancias o pérdidas por actualización de los activos del plan de beneficios posempleo de la cuenta 3151-GANANCIAS O PÉRDIDAS POR PLANES DE BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS y acreditando la subcuenta 249053-Comisiones de la cuenta 2490-OTRAS CUENTAS POR PAGAR.

Para el pago de dichas comisiones, se debitará la subcuenta 249053-Comisiones de la cuenta 2490-OTRAS CUENTAS POR PAGAR y se acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN

INSTITUCIONES FINANCIERAS o de la cuenta 4705-FONDOS RECIBIDOS, o la subcuenta de encargo fiduciario que corresponda de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN [...]

- Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades del Gobierno. Versión 2015.03 - Contaduría General de la Nación⁴⁸

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

40. *Los principios de contabilidad pública se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.*

41. *Los principios de contabilidad pública que deben observar las entidades para la preparación y presentación de los estados financieros son Entidad en marcha, Devengo, Esencia sobre forma, Asociación, Uniformidad, No compensación y Periodo contable. [...]*

43. *Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.*

44. *Esencia sobre forma: las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica; por ello, esta prima cuando existe conflicto con la forma legal que da origen a los mismos.*

45. *Asociación: los costos y gastos se reconocen sobre la base de una asociación directa entre los cargos incurridos y la obtención de partidas específicas de ingresos con contraprestación. Este proceso implica el reconocimiento simultáneo o combinado de unos y otros si surgen directa y conjuntamente de las mismas transacciones u otros sucesos.*

46. *Uniformidad: los criterios de reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección, excepto que un cambio en tales criterios se justifique por la mejora de la relevancia o la representación fiel de los hechos económicos.*

- Ley 1952 de 2019⁴⁹

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:

⁴⁸ "Actualizado según la Resolución 211 de 2021"

⁴⁹ "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"

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Hechos/Condición

Para respaldar financieramente el Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519-2021, el MADS se comprometió a realizar un aporte económico por valor de \$354.178.400⁵⁰, que estaba destinado con anterioridad al Convenio 677-PPAL001-938-2019⁵¹ y que ya se encontraba depositado en el FIC⁵² No. 001001026624 administrado en Fiduciaria La Previsora S.A., conforme a lo convenido:

NOVENA. - APORTES DE LAS PARTES: [...]

2. *MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE: El MINAMBIENTE, realizará un aporte económico que equivale a la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$354.178.400,00), suma asociada al Convenio 9677-PPAL001-938-2019 conforme al Fondo de Inversión Colectiva (FIC) # 001001026624 del 30 de diciembre de 2019 el cual se encuentra vigente, conforme a traslado realizado desde Certificado de Disponibilidad Presupuestal 30619 del 06 de diciembre de 2019, que se destinará para el cumplimiento del convenio de acuerdo a lo definido por el comité técnico-administrativo.*

En la evaluación realizada por la CGR, se encontró que el MADS no ha realizado el reconocimiento, medición y revelación de este hecho económico en sus estados financieros de las vigencias 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y a corte de junio de 2024, al no haber registrado esta transacción en la cuenta “1908 - Recursos entregados en administración”, reflejando una posible subestimación por valor de \$354.178.400, ya que esta cuenta debió ser debitada al momento de transferirse el recurso a la Fiduprevisora, de conformidad con el procedimiento contable establecido en el numeral 1.1.2.1. del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

Por el contrario, se verificó que el recurso fue registrado en la subcuenta “511106 Estudios y proyectos”, haciendo referencia a ese recurso como legalizado, causando una afectación al resultado del ejercicio en la vigencia 2019, subestimando la utilidad para ese mismo año.

Esto condujo a que el MADS tampoco realizara el reconocimiento, medición y revelación de las comisiones fiduciarias y rendimientos financieros⁵³ generados como resultado de la entrega de los recursos al ámbito del convenio, situación que contraviene lo establecido en el procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

⁵⁰ De acuerdo con la cláusula novena, numeral 2.

⁵¹ Suscrito entre el MADS y el FNGRD, con el objeto: “Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos, operativos y financieros entre el FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (administrado y representado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.) y el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, tendientes a fortalecer los procesos de la gestión de riesgos de desastres, la adaptación al cambio climático y la variabilidad climática en el territorio nacional que se desarrollan a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), EL Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA).”

⁵² Fondo de inversión colectiva

⁵³ Correspondientes a los costos y rendimientos fiduciarios de que trata la cláusula décima cuarta del convenio.

En consecuencia, se observa una posible subestimación de la subcuenta “480232 - Rendimientos sobre recursos entregados en administración” por valor de \$129.820.625,91, correspondiente a los rendimientos financieros generados desde enero de 2020 a 31 de agosto de 2024, de acuerdo con la certificación remitida por Fiduciaria La Previsora S.A.⁵⁴.

También se presenta una posible subestimación de la subcuenta “580237 - Comisiones sobre recursos entregados en administración” por valor de \$17.209.723,54 en el año 2020, \$19.388.122,51 en el 2021, \$19.560.926,72 en el 2022, \$20.261.982,50 en el 2023 y \$15.004.686,78 a corte de agosto de 2024, para un total de \$91.425.442,05 por concepto de comisiones fiduciarias generadas desde enero de 2020 a 31 de agosto de 2024.

Causa

Debilidades en la aplicación de acciones de control interno contable para prevenir riesgos de incumplimiento al Marco Normativo para Entidades de Gobierno y a los principios de la contabilidad pública en materia de reconocimiento, medición y revelación de las cifras relacionadas con recursos entregados en administración.

Efecto

Se afecta la confiabilidad y razonabilidad de la información financiera presentada por el MADS a cierre de las vigencias 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y a corte de junio de 2024.

Esta observación se comunicó con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta MADS

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 40002024E2041807 del 22 de octubre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 23 de octubre de 2024, indicando que :

“(…) En el análisis efectuado en su momento a la constitución del mencionado convenio, por parte de este Ministerio se estableció que el mismo no cumplía con las características principales para ser reconocido como un recurso entregado en administración, fundamentado en el procedimiento emitido por la Contaduría General de la Nación para el reconocimiento de estos hechos, como lo es principalmente, el control de los recursos.

Los giros realizados en su momento no estaban bajo el control de esta entidad, pues esto atendía a una obligación de hacer, amparado en el objeto del gasto para el cual se estableció dicho convenio, generando así una armonía entre la cadena presupuestal del gasto y la contabilidad causada por este hecho.

En cuanto a la subestimación de los ingresos de la vigencia por concepto de los rendimientos sobre recursos entregados en administración generados de los recursos girados, dados los argumentos planteados anteriormente, no procedía su reconocimiento por parte de este Ministerio”.(…) (Sic)

Análisis CGR

⁵⁴ Oficio de fecha 24 de septiembre de 2024

El MADS argumenta que, al momento de constituir el convenio, consideró que este hecho económico no cumplía con la característica principal para el reconocimiento, es decir, el control de los recursos, por tanto, el reconocimiento de los rendimientos financieros generados por los recursos girados, tampoco procedía. En ese sentido, es preciso recordar lo que indica el procedimiento contable establecido por la Contaduría General de la Nación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno:

“Los recursos entregados en administración son aquellos, bajo el control de la entidad, que se entregan a una sociedad fiduciaria o a otra entidad, con el propósito de que esta cumpla una finalidad específica. (...)”

Los recursos bajo el control de la entidad son aquellos sobre los cuales esta tiene la capacidad de definir su uso para obtener un potencial de servicio, a través de la aplicación de los recursos administrados a la finalidad establecida. (...)”

Así las cosas, el “control de los recursos” implica la capacidad que tiene la entidad para usar dicho recurso o definir el uso que debe darle un tercero, situación que se materializó cuando el MADS entregó un aporte para la ejecución del Convenio 677-PPAL001-938-2019, que posteriormente asoció para respaldar financieramente el convenio 9677-PPAL001-1519-2021. En ese contexto, recaía sobre el MADS la función de hacer seguimiento y control al recurso mencionado.

En cuanto, a lo que expresa el Ministerio acerca de que no procedía el reconocimiento de los rendimientos financieros, contraviene la noción del ingreso como un “*flujo de entrada de recursos*” que para este caso se derivaron del uso de un activo por parte de terceros, además, de la vulneración del principio de devengo, que implica que los hechos económicos se deben reconocer cuando ocurren, con independencia del momento en que se produzca el flujo de efectivo.

En consecuencia, por todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria para el MADS.

Hallazgo 4. [D] Reconocimiento, medición y revelación de recursos entregados en administración, costos y rendimientos financieros [CORPOBOYACÁ]

Resumen:

La Corporación no realizó el reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos en sus estados financieros acorde con lo dispuesto en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, incorporado al régimen de contabilidad pública mediante la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, situación que a juicio de la CGR afecta la confiabilidad y razonabilidad de la información financiera.

Crterios

- Resolución 533 de 2015 Contaduría General de la Nación⁵⁵

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 - Contaduría General de la Nación⁵⁶

CLASE	GRUPO	CUENTA
1	19	1908
ACTIVOS	OTROS ACTIVOS	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN

DESCRIPCIÓN

Representa los recursos en efectivo a favor de la entidad que se originan en a) contratos de encargo fiduciario, fiducia pública o encargo fiduciario público y b) contratos para la administración de recursos bajo diversas modalidades, celebrados con entidades distintas de las sociedades fiduciarias.

DINÁMICA

SE DEBITA CON:

- 1- El valor de los recursos entregados en efectivo.
- 2- El valor de los derechos recaudados.

SE ACREDITA CON:

- 1- El valor de los recursos reintegrados en efectivo.
- 2- El valor de los pasivos pagados.

CLASE	GRUPO	CUENTA
4	48	4802
INGRESOS	OTROS INGRESOS	FINANCIEROS

DESCRIPCIÓN

Representa el valor de los ingresos obtenidos por la entidad que provienen de instrumentos financieros, excepto los que se clasifiquen como inversiones en entidades controladas, asociadas o negocios conjuntos, efectuados en moneda nacional o extranjera. Así mismo, representa el valor de los ingresos originados por el reconocimiento del valor del dinero en el tiempo de los activos que respaldan beneficios posempleo.

DINÁMICA

SE ACREDITA CON:

- 1- El valor causado por los diferentes conceptos.

⁵⁵ "Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones"

⁵⁶ "Actualizado según las resoluciones 343 de 2022, 417 y 441 de 2023"

CLASE	GRUPO	CUENTA
5	58	5802
GASTOS	OTROS GASTOS	COMISIONES

DESCRIPCIÓN

Representa el valor de los gastos por comisiones originados en operaciones comerciales y financieras.

DINÁMICA

SE DEBITA CON:

El valor causado por los diferentes conceptos.

- Procedimiento Contable para el Registro de los Recursos Entregados en Administración del Marco Normativo para Entidades del Gobierno. Versión 1 - Contaduría General de la Nación⁵⁷

1. RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN A SOCIEDADES FIDUCIARIAS

Las entidades pueden entregar recursos en administración a una sociedad fiduciaria a través de encargos fiduciarios, fiducia pública o fiducia mercantil.

Cuando los recursos administrados sean controlados por varias entidades, este procedimiento aplicará a la parte de los recursos que controle la entidad en el negocio fiduciario.

1.1 Encargos fiduciarios o fiducia pública

El encargo fiduciario se caracteriza porque existe la entrega de recursos por parte de la entidad, sin que se transfiera la propiedad de los mismos.

El tratamiento contable de los encargos fiduciarios dependerá de la finalidad con la que se realicen, es decir, fiducia de inversión, fiducia de administración y pagos o fiducia de garantía.

Para la fiducia inmobiliaria, aplicará el procedimiento contable de la fiducia de administración y pagos o de la fiducia de inversión, teniendo en cuenta que este negocio tiene como finalidad la administración de recursos afectos a un proyecto inmobiliario o la inversión y administración de los recursos en efectivo destinados a la ejecución de un proyecto inmobiliario.

En el caso de la fiducia pública, teniendo en cuenta que de acuerdo con las disposiciones legales vigentes se asimila a un encargo fiduciario (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo) y a una fiducia de administración y pagos (ya que tiene por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que las entidades celebren), el procedimiento contable a aplicar corresponderá al definido para el encargo fiduciario bajo la finalidad de administración y pagos.

En el encargo fiduciario, la entidad que controla los recursos registrará los activos, pasivos, ingresos o gastos asociados a dicho negocio, con base en la información que suministre la sociedad fiduciaria.

1.1.2. Fiducia de administración y pagos

La fiducia de administración y pagos corresponde a aquella en la cual se entregan recursos a una sociedad fiduciaria para que, junto con los ingresos que estos generen, se administre y se desarrolle la finalidad específica. Puede tener como finalidades el recaudo de derechos, el pago de obligaciones y la administración y venta de bienes.

⁵⁷ "Incorporado por la Resolución 386 de 2018"

1.1.2.1 Entrega de recursos en efectivo y pago de obligaciones

Quando los recursos se entreguen al encargo fiduciario para el pago de obligaciones, la entidad debitará la subcuenta 190803-Encargo fiduciario - Fiducia de administración y pagos de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS o de la cuenta 4705-FONDOS RECIBIDOS, la subcuenta de la cuenta del grupo 23-PRÉSTAMOS POR PAGAR, cuando los recursos entregados en administración se originen en préstamos concedidos a la entidad, o la subcuenta de la cuenta que corresponda de los grupos 13-CUENTAS POR COBRAR o 14-PRÉSTAMOS POR COBRAR, cuando se originen en el recaudo de derechos a través del encargo fiduciario. [...]

Los recursos entregados en encargo fiduciario de administración y pagos se mantendrán en dicha clasificación, con independencia de que la sociedad fiduciaria invierta temporalmente dichos recursos. [...]

1.1.2.1.1. Ingresos de los recursos entregados en administración

Los rendimientos financieros generados como resultado de los recursos en efectivo entregados a la sociedad fiduciaria se registrarán debitando la subcuenta 190803-Encargo fiduciario - Fiducia de administración y pagos de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y acreditando la subcuenta 480232-Rendimientos sobre recursos entregados en administración de la cuenta 4802-FINANCIEROS. [...]

1.1.4. Comisiones

Las comisiones a favor de la sociedad fiduciaria se registrarán debitando la subcuenta 580237- Comisiones sobre recursos entregados en administración de la cuenta 5802-COMISIONES o la subcuenta 315102-Ganancias o pérdidas por actualización de los activos del plan de beneficios posempleo de la cuenta 3151-GANANCIAS O PÉRDIDAS POR PLANES DE BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS y acreditando la subcuenta 249053-Comisiones de la cuenta 2490-OTRAS CUENTAS POR PAGAR.

Para el pago de dichas comisiones, se debitará la subcuenta 249053-Comisiones de la cuenta 2490-OTRAS CUENTAS POR PAGAR y se acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS o de la cuenta 4705-FONDOS RECIBIDOS, o la subcuenta de encargo fiduciario que corresponda de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN [...]

- Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades del Gobierno. Versión 2015.03 - Contaduría General de la Nación⁵⁸

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA [...]

40. Los principios de contabilidad pública se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.

41. Los principios de contabilidad pública que deben observar las entidades para la preparación y presentación de los estados financieros son Entidad en marcha, Devengo, Esencia sobre forma, Asociación, Uniformidad, No compensación y Periodo contable. [...]

43. Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.

⁵⁸ "Actualizado según la Resolución 211 de 2021"

44. *Esencia sobre forma: las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica; por ello, esta prima cuando existe conflicto con la forma legal que da origen a los mismos.*

45. *Asociación: los costos y gastos se reconocen sobre la base de una asociación directa entre los cargos incurridos y la obtención de partidas específicas de ingresos con contraprestación. Este proceso implica el reconocimiento simultáneo o combinado de unos y otros si surgen directa y conjuntamente de las mismas transacciones u otros sucesos.*

46. *Uniformidad: los criterios de reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección, excepto que un cambio en tales criterios se justifique por la mejora de la relevancia o la representación fiel de los hechos económicos.*

- Manual de Políticas Contables MRF-02 [Corpoboyacá]⁵⁹

4. POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE RECONOCIMIENTO CONTABLE

4.1 ACTIVOS

Los activos son recursos controlados por la entidad que resultan de un evento pasado y de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Un recurso controlado es un elemento que otorga, entre otros, un derecho a:

- a) usar un bien para prestar servicios,*
- b) ceder el uso para que un tercero preste un servicio,*
- c) convertir el recurso en efectivo a través de su disposición,*
- d) beneficiarse de la revalorización de los recursos, o*
- e) recibir una corriente de flujos de efectivo.*

El control implica la capacidad de la entidad para usar un recurso o definir el uso que un tercero debe darle, para obtener potencial de servicio o para generar beneficios económicos futuros. Al evaluar si existe o no control sobre un recurso, una entidad debe tener en cuenta, entre otros aspectos: la titularidad legal, el acceso al recurso o la capacidad de un tercero para negar o restringir su uso, la forma de garantizar que el recurso se use para los fines previstos y la existencia de un derecho exigible sobre el potencial de servicio o sobre la capacidad de generar beneficios económicos derivados del recurso. [...]

4.1.7 Política de Otros Activos

Criterios de Reconocimiento y medición de Otros Activos

Recursos entregados en administración

Se reconocen en el momento en que son entregados al tercero y por ende son reclasificados de otro grupo de activos.

Convenios

c) Convenios Interadministrativos. Son aquellos que establecen una relación interadministrativa entre entidades estatales, desprovista de conmutabilidad y que busca establecer una unión de esfuerzos fundamentada en criterios de colaboración, ayuda y cooperación para el cumplimiento de los fines del estado. [...]

RECONOCIMIENTO CONTABLE

Aspectos a tener en cuenta:

⁵⁹ Versión 1. Sistema de Gestión de Calidad - Corpoboyacá

1. Obtener el documento soporte idóneo (Convenio suscrito)
2. Identificar si se trata de un convenio o de un contrato y las partes involucradas
3. Si se trata de un convenio identificar el tipo de convenio

Identificar los siguientes aspectos:

1. Derechos y obligaciones de las partes involucradas
2. Título al que se reciben o entregan los recursos (Términos utilizados) (Transferencias-Recursos entregados en administración-pagos-aportes)

Identificar los siguientes aspectos:

1. Responsabilidades emanadas de la entrega/recibo de los recursos
2. Rendimientos financieros generados
3. Destino de los Bienes/servicios generados en el desarrollo del convenio
4. Sobrantes o faltantes de recursos

Se manejan las siguientes cuentas contables Cuando se entregan Recursos

Código	Descripción	D	H
	Entrega de los recursos		
1908xx	Recursos entregados en administración	XX	
1110xx	Depósitos en Instituciones Financieras		XX
	Legalización de recursos		
55xxxx 1908xx	Gasto Público Social Recursos entregados en administración	XX	XX

- Ley 1952 de 2019⁶⁰

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

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Hechos/Condición

⁶⁰ "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"

Para dar cumplimiento al fallo del 29 de junio del 2021 impartido por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja⁶¹, se celebró el convenio interadministrativo No. 9677-PPAL001-1519-2021 entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres quien actúa a través de Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y administradora, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá) y el Departamento de Boyacá (Gobernación), con el objeto de:

Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos, operativos, logísticos y financieros entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD (administrado y representado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORPOBOYACA, Gobernación de Boyacá, tendientes a llevar a cabo la obtención del estudio de dinámica fluvial del río Magdalena para priorizar los sectores que requieren estudios detallados de inundación y socavación desde la visión de cuenca para comprender los eventos que se presentan en el Municipio de Puerto Boyacá.

CORPOBOYACÁ se comprometió a realizar un aporte económico por valor de \$100.000.000⁶², amparados en el certificado de disponibilidad presupuestal No. 2021000280 del 26 de febrero del 2021, expedido por su Jefe de Presupuesto.

En virtud de lo anterior, los recursos mencionados fueron transferidos por la Corporación a Fiduciaria La Previsora S.A. el 18 de marzo de 2022⁶³. Una vez dispuestos, fueron asociados al Fondo de Inversión Colectiva (FIC) No. 001001032267 creado para el control independiente de los recursos entregados por la entidad.

La CGR evidenció que la Corporación no ha realizado el reconocimiento, medición y revelación de este hecho económico en sus estados financieros de las vigencias 2022, 2023 y a corte de junio de 2024, al no haber registrado esta transacción en la cuenta “1908 - Recursos Entregados en Administración”, reflejando una posible subestimación por valor de \$100.000.000, ya que esta cuenta debió ser debitada al momento de transferirse el recurso a la Fiduprevisora, de conformidad con el procedimiento contable establecido en el numeral 1.1.2.1. del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, asimismo, lo establecido en el inciso 4.1.7 del Manual de Políticas Contables de Corpoboyacá.

Por el contrario, se constató que el recurso fue registrado en la cuenta “5508 Gasto público”, haciendo referencia a ese recurso como legalizado, causando una afectación al resultado del ejercicio en la vigencia 2022, subestimando la utilidad para ese mismo año.

Esto condujo a que la Corporación tampoco realizara el reconocimiento, medición y revelación de las sumas correspondientes a las comisiones fiduciarias y rendimientos financieros⁶⁴ generados como resultado de la entrega de los recursos al ámbito del convenio, situación que contraviene lo establecido en el procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

En consecuencia, se observa una posible subestimación de la subcuenta “480232 - Rendimientos sobre recursos entregados en administración” por valor de \$29.922.208,51,

⁶¹ Con fallo de segunda instancia del 29 de abril de 2022 por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

⁶² De acuerdo con la cláusula novena, numeral 3.

⁶³ Conforme al comprobante de egreso N° 2022000602 y soporte de la transacción, remitido por la corporación a la CGR.

⁶⁴ Correspondientes a los costos y rendimientos fiduciarios de que trata la cláusula décima cuarta del convenio.

correspondiente a los rendimientos financieros generados desde marzo de 2022 a 31 de agosto de 2024, de acuerdo con la certificación remitida por Fiduciaria La Previsora S.A.⁶⁵.

También se presenta una posible subestimación de la subcuenta “580237 - Comisiones sobre recursos entregados en administración” por valor de \$3.781.371,11 para la vigencia 2022, \$5.476.127,37 para 2023 y \$4.027.780,93 a corte de agosto de 2024, para un total de \$13.285.279,41 por concepto de comisiones fiduciarias generadas desde marzo de 2022 a 31 de agosto de 2024, de acuerdo con la certificación remitida por Fiduciaria La Previsora S.A.⁶⁶.

Causa

Debilidades en la aplicación de acciones de control interno contable para prevenir riesgos de incumplimiento al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, a los principios de la contabilidad pública y a las políticas contables de la Corporación en materia de reconocimiento, medición y revelación de las cifras relacionadas con recursos entregados en administración.

Efecto

Se afecta la confiabilidad y razonabilidad de la información financiera presentada por Corpoboyacá a cierre de las vigencias 2022, 2023 y a corte de junio de 2024.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta CORPOBOYACÁ

La autoridad ambiental dio respuesta a la observación mediante oficio con radicado 110-18088 del 21 de octubre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 21 de octubre de 2024, en el cual manifiesta que:

“[...] Indica el convenio en la cláusula novena:

“NOVENA. APORTES DE LAS PARTES: Los aportes de las partes para la ejecución del convenio corresponden al valor resultante de los ajustes de actualización de precios realizados a las actividades que componen la Fase I de los estudios bajo las consideraciones realizadas por la Comisión Técnica de Expertos para el conocimiento de la gestión del riesgo de desastres fenómenos de socavación e inundación del Río Magdalena en el Municipio de Puerto, los cuales se realizarán de la siguiente manera:

3. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ: CORPOBOYACÁ, realizará un aporte económico que equivale a la suma de CIEN MILLONES DE PESOS M/CTE (\$100.000.000,00), conforme a Certificado de Disponibilidad presupuestal No 2021000280 del 26 de febrero del 2021, expedida por el jefe de presupuesto de la Corporación Autónoma de Boyacá, suma que se destinará para el cumplimiento del convenio conforme a lo definido por el comité técnico administrativo.”

De acuerdo a lo anterior La Corporación realizó el giro y registro de los recursos, de acuerdo a lo que estipula en la cláusula novena del convenio, es decir en calidad de **“Aportes de las partes para la ejecución del convenio”**. El convenio no estipula que el giro de los recursos se realice como anticipo o como recursos entregados en administración, para haber efectuado el registro de dichos recursos, en la cuenta que indica la

⁶⁵ Oficio de fecha 24 de septiembre de 2024

⁶⁶ Ibid.

Contraloría, es decir la cuenta “1908 – Recursos Entregados en Administración” sino como aporte al convenio, de acuerdo a lo mencionado en las cláusulas novena: “Aportes de las partes” y décima, “desembolsos”

Adicionalmente el convenio establece, que el contrato fiduciario se celebra entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo a través de la Fiduciaria la Previsora, y los recursos una vez transferidos harán parte del FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES, con destinación específica, al cumplimiento de los objetivos generales señalados en el artículo 45 de la ley 1523 de 2012. Por lo anterior se deduce que el control de los recursos entregados como aporte al convenio, se encuentra dentro de las funciones de la supervisión y se establecen en la cláusula décimo sexta el parágrafo primero numeral 2, 6, 14, entre otras.

*Respecto a los rendimientos financieros generados en la Fiducia, se establece en la cláusula DECIMA CUARTA: “COSTOS FIDUCIARIOS Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS: Para cubrir los costos fiduciarios derivados de la ejecución del convenio, se tomarán los rendimientos que generen los recursos trasladados por las partes que intervengan en el convenio. En caso de que al finalizar la ejecución del convenio se presenten rendimientos no ejecutados, se reintegrarán a las partes, a las cuentas bancarias que sean indicadas por estas, previo pago de las comisiones fiduciarias reportados por la Fiduprevisora.”
(subrayado y negrilla fuera de texto)*

*Por lo anterior, una vez se realice la terminación y liquidación del convenio se llevará a cabo el registro del devengo correspondiente, donde se evidencia la información necesaria de acuerdo a la cláusula precitada.”
(SIC)”*

Análisis CGR

Como resultado del análisis a la respuesta de la entidad, la CGR considera que, lo expuesto por la Corporación, referente al registro de los recursos como “*aportes de las partes para la ejecución del convenio*”, aunado, a su apreciación acerca de que el control de los mismos recae sobre las funciones de supervisión establecidas en el convenio, no desvirtúa lo observado, en tanto que, precisamente el deber de hacer seguimiento técnico, jurídico y financiero a la ejecución del convenio hasta que se cumpla el objeto y los compromisos asumidos, le atribuye a Corpoboyacá la responsabilidad y control sobre los aportes que realizó en el marco del convenio. Lo anterior, se respalda con el procedimiento contable para el registro de este tipo de hecho económico del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, a saber:

“Los recursos entregados en administración son aquellos, bajo el control de la entidad, que se entregan a una sociedad fiduciaria o a otra entidad, con el propósito de que esta cumpla una finalidad específica. (...)

Los recursos bajo el control de la entidad son aquellos sobre los cuales esta tiene la capacidad de definir su uso para obtener un potencial de servicio, a través de la aplicación de los recursos administrados a la finalidad establecida. (...)

Ahora bien, en cuanto a los rendimientos financieros generados, la Corporación sostiene que realizará el registro del devengo una vez se realice la liquidación del convenio y evidencie la información necesaria para hacerlo. Al respecto, no es de recibo lo mencionado por Corpoboyacá en cuanto a que está inobservando el principio de devengo que implica que los hechos económicos se reconozcan cuando ocurren, independientemente del momento en que se realice el flujo de efectivo.

En consecuencia, por todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria para CORPOBOYACÁ.

