



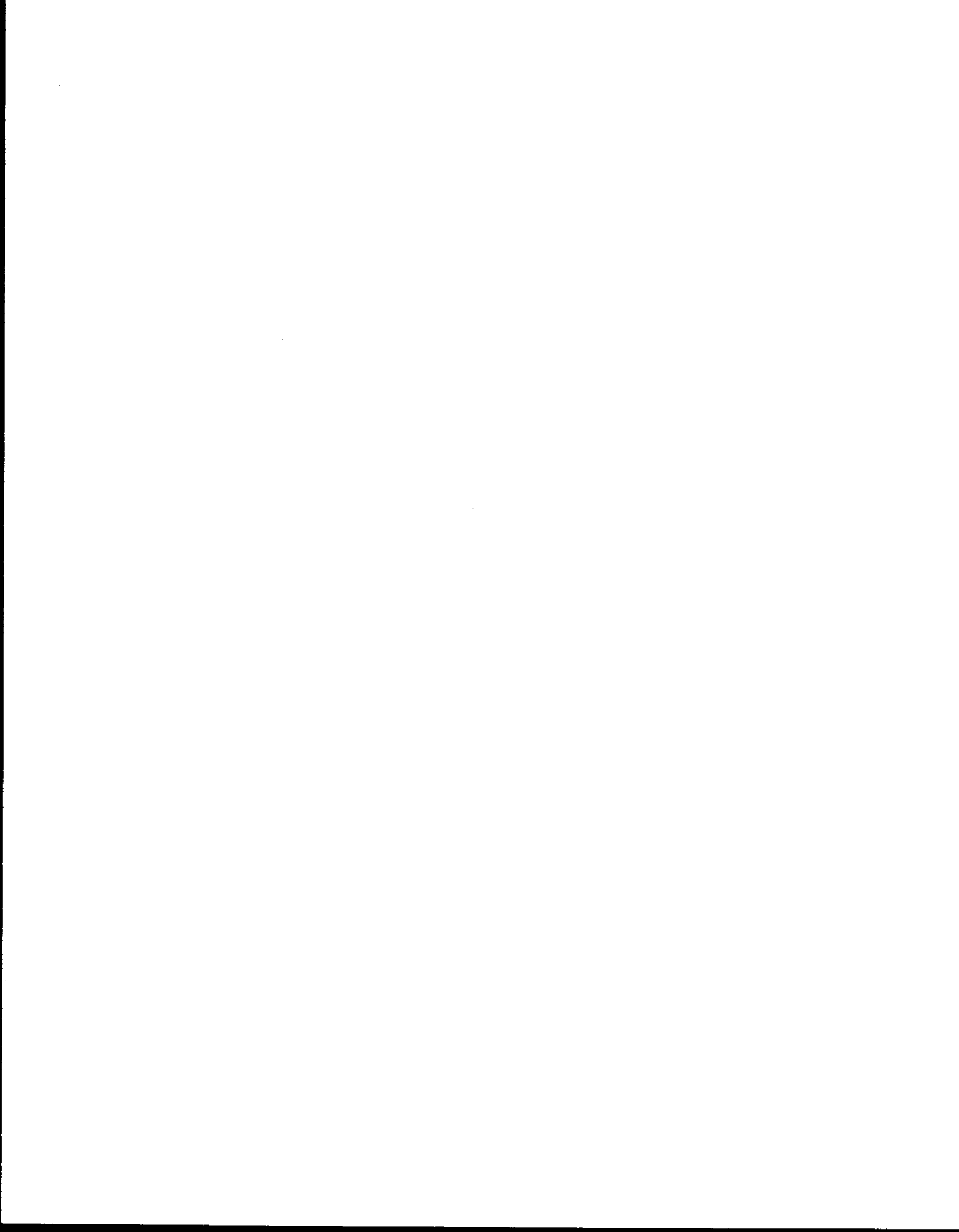
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA

**ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE
DESARROLLO SOSTENIBLE - ASOCARS**

VIGENCIAS 2015 Y 2016

CGR-CDMA- No. 011
Julio de 2017



**ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE
DESARROLLO SOSTENIBLE**

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora

Gloria Amparo Alonso Másmela

Contralor Delegado para el Medio
Ambiente

Diego Alvarado Ortiz

Directora de Vigilancia Fiscal

María Fernanda Rojas Castellanos

Supervisor Encargado

José Miguel González Rodríguez

Responsable de Auditoría

Sebastian Carbono Barrios

Integrantes del Equipo Auditor

José Fernando Zuluaga Marín

Sandra Ximena Guzmán Castro

Martha Fajardo

Raquel Medina Romero

Jorge Luis Castro Morales



Tabla de Contenido

	Página
1. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	4
1.1. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	5
1.1.1. Control de Gestión.....	6
1.1.2. Control de Resultados	9
1.1.3. Control de Legalidad	10
1.1.4. Control Financiero	10
1.1.5. Evaluación del Control Interno.....	12
1.2. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	12
1.3. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	13
2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	14
2.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	14
3. ANEXOS	93





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Doctor
RAMÓN LEAL LEAL
Director Ejecutivo
Señores Miembros de la Junta Directiva
ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS
REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE - ASOCARS
Bogotá D. C.

Respetado doctor:

La Contraloría General de la República (en adelante "CGR") con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (en adelante "ASOCARS") a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal, de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, por las vigencias 2015 y 2016.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables; asimismo, se evaluó el sistema de control interno y se realizó seguimiento al plan de mejoramiento.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por ASOCARS y analizada por la CGR. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados financieros de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados.

La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre el examen practicado, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados, (control de gestión, de resultados, financiero, legalidad y control interno) obtenidos por ASOCARS en los procesos, áreas y/o procedimientos auditados.

La cuenta fue rendida por ASOCARS dentro de los términos establecidos en la Resolución 7350 de noviembre de 2013, utilizando la metodología y formatos establecidos en dicha disposición.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIA) y con políticas y procedimientos prescritos por la CGR, sobre la base de





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan los procesos evaluados y el cumplimiento de las disposiciones legales. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los Estados Financieros los documentos que soportan la gestión y resultados de ASOCARS y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación del control interno y de seguimiento al plan de mejoramiento.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del equipo auditor, incluyendo evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de ASOCARS. En la evaluación del riesgo, el equipo auditor considera el control interno de ASOCARS como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias.

Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

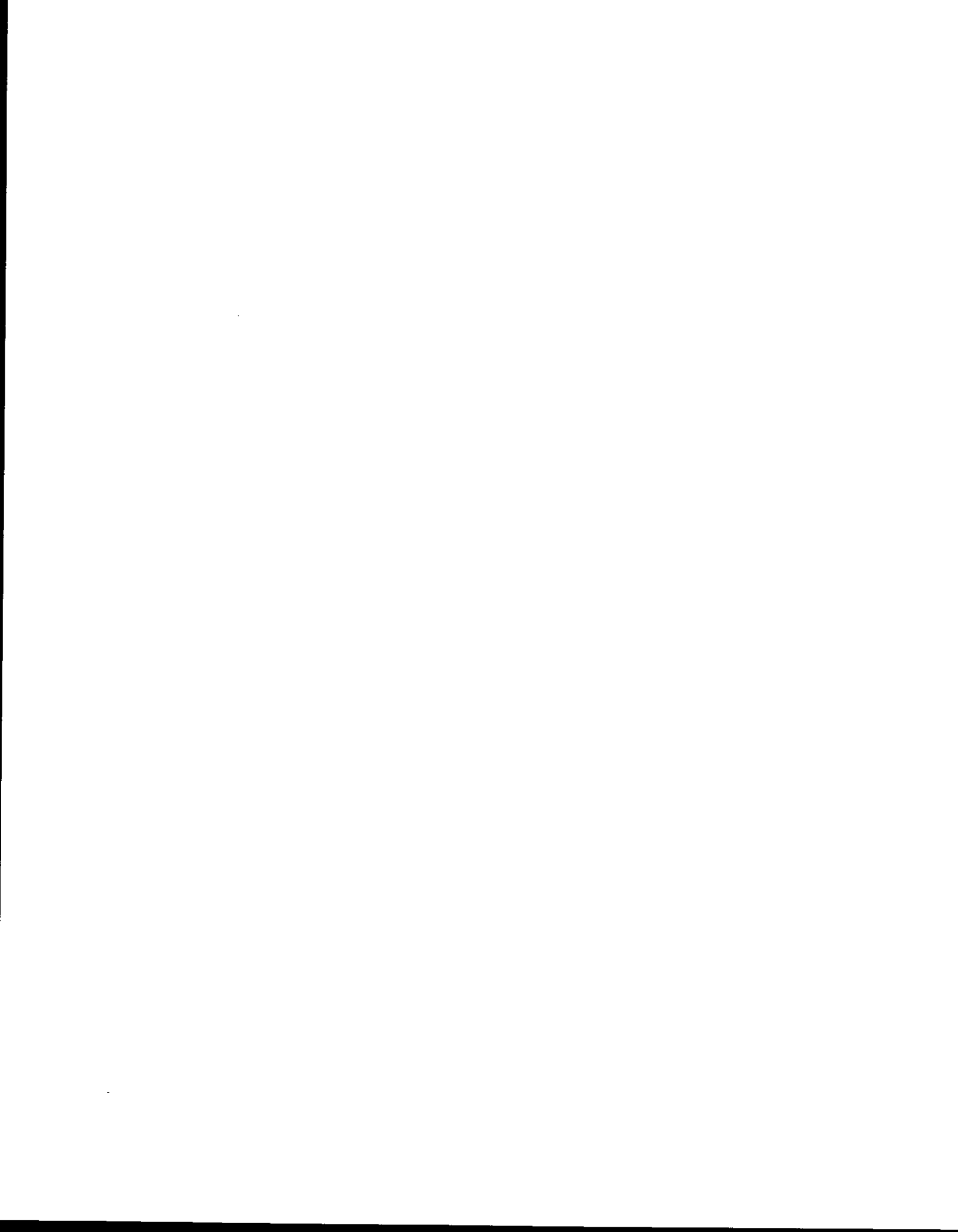
Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a ASOCARS dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) de la CGR¹.

1.1 CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los siguientes componentes de control: gestión, resultados, legalidad, financiero y control interno; los cuales contemplan factores que son verificados y calificados por el equipo

¹ SICA, "Adoptado por la CGR mediante Resolución Reglamentaria 212 de 2013"



auditor, obteniendo una calificación de **72,169**, ubicándose en el rango **Desfavorable**, tal como se presenta a continuación:

1.1.1 Control de Gestión

El resultado de la evaluación del componente “Control de Gestión” tiene una ponderación del 20% y obtuvo una calificación de **73,56**, ubicándolo en el rango **desfavorable**, de acuerdo con la evaluación de los siguientes factores:

Procesos Administrativos

Para el cumplimiento de su objeto social ASOCARS cuenta con instrumentos de planificación como son el Plan Estratégico Cuatrienal y el Plan operativo anual, en los cuales se establecen los programas a desarrollar. En la auditoría se observó que no se identifican los recursos a ejecutar a cada uno de los programas propuestos en el Planes Operativos 2015 y 2016.

Indicadores

Los indicadores diseñados no permiten de manera clara y precisa la evaluación de las metas esperadas.

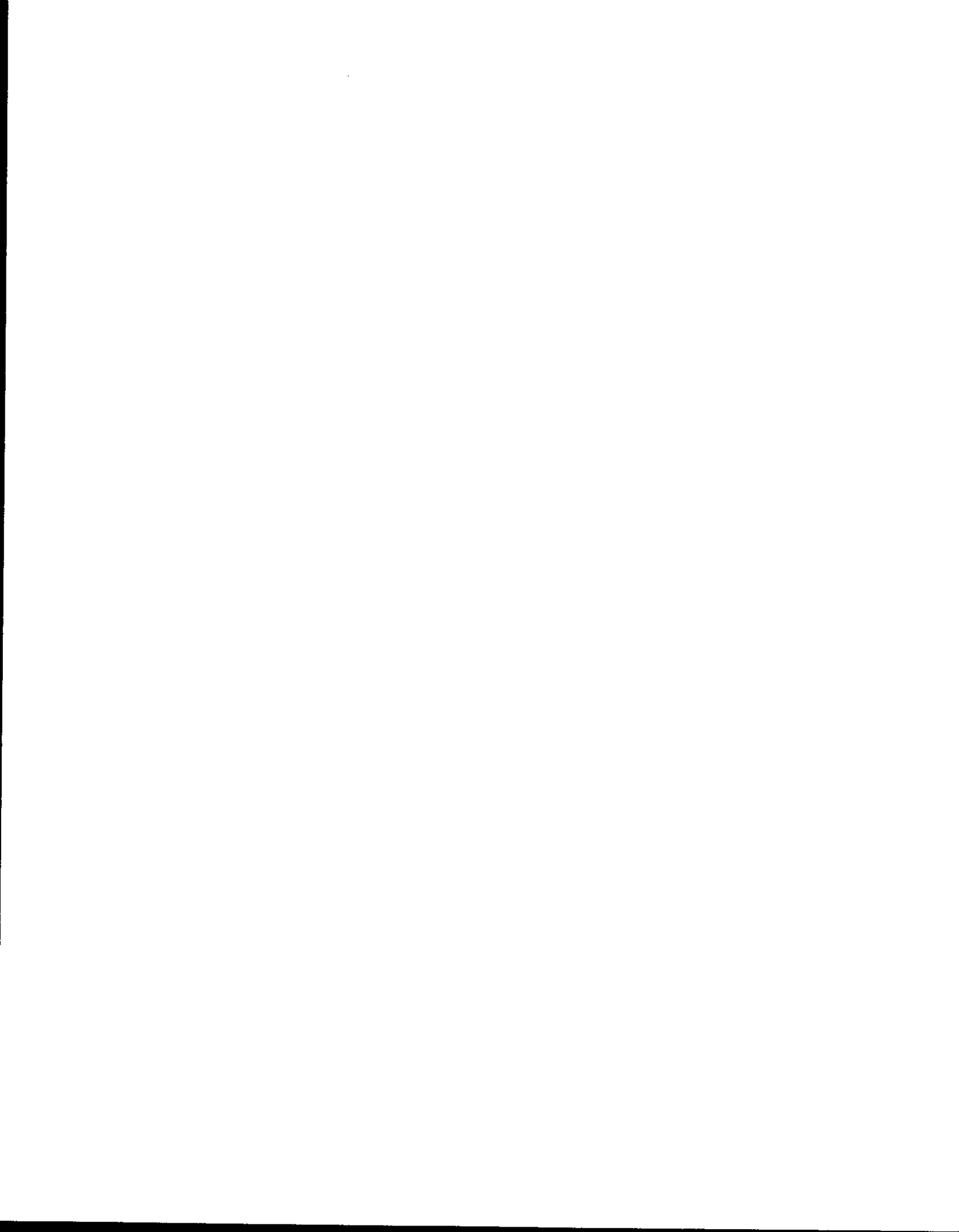
Gestión Presupuestal y Contractual

La evaluación realizada presentó los siguientes resultados:

Gestión Presupuestal

Para el año 2016, el presupuesto inicial de \$867,9 millones fue modificado en abril y agosto con adiciones por valor de \$95, 8 millones para un presupuesto total definitivo de \$963,7 millones, compuesto por el presupuesto de Gastos Operacionales, \$494,4 millones y el presupuesto de Gastos Misionales por \$448,4 millones, que representan en términos relativos el 51.3% y 48.7% del total del presupuesto respectivamente.

Para la vigencia 2015 se aprobó un presupuesto inicial de gastos de \$857,1 millones, los cuales fueron adicionados en mayo y julio de este año en \$116, 5 millones, para un total definitivo de \$973,6 millones, de los cuales \$392, 9 millones corresponden a Gastos Operacionales, es decir un 48.5% del total, y \$396,4 millones a Gastos Misionales, 51.4%.





La participación del presupuesto para gastos misionales disminuyó respecto al año anterior, pues para el 2014 representó el 51.4% mientras que en el año 2016 el porcentaje del total presupuestado en lo que se refiere a éste rubro fue del 48.7%.

La CGR determinó que ASOCARS no lleva los libros contabilidad presupuestal de conformidad con lo establecido por las Resoluciones Orgánicas de la CGR No. 001 de 2014 y 007 de 2016, por las cuales se reglamenta la rendición de información para la contabilidad presupuestal y del tesoro para las entidades obligadas dentro del ámbito de aplicación de la norma, que incluye a los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación, que es el caso de ASOCARS.

Gestión Contractual

Para la selección de la muestra contractual se consideraron los convenios y contratos suscritos y liquidados en las vigencias 2015 y 2016, todos celebrados con el sector público y aquellos que se derivaron de estos, independientemente que correspondan a contratos suscritos en vigencias anteriores. El siguiente cuadro muestra la contratación adelantada en las vigencias 2015 y 2016:

Tabla 1
Convenios y Contratos Suscritos por Asocars vigencias 2014 - 2015 y 2016

Vigencia	Entidad	Cantidad Convenio o Contrato	Vr. Total Convenio	Subcontratos	Vr. Total Subcontratos	Diferencia Ejecución
2014	MADS	4	\$5.248.524.741	77	\$2.106.801.667	\$3.141.723.074
	Corpochivor	1	\$29.973.000	0	0	\$0
Total convenios y contratos 2014		5	\$5.278.497.741	77	\$2.106.801.667	\$3.141.723.074
2015	MADS	4	\$2.582.970.628	47	\$1.244.795.000	\$1.338.175.628
Total convenios y contratos 2015		4	\$2.582.970.628	47	\$1.244.795.000	\$1.338.175.628
2016	MADS (Conv)	4	\$2.043.446.553	24	\$719.402.848	\$1.324.043.705
	MADS (Contr)	1	\$299.986.095	12	\$150.174.000	\$149.812.095
	CRA	1	\$155.679.518			
	CORPOMAG	1	\$130.679.518			
	CDRMACARENA	1	\$96.973.632			
	CORPOCESAR	1	\$39.648.566			
	CODECHOCO	1	\$48.758.591			
	CORPOAMAZONIA	1	\$53.050.964			
	CDA	1	\$85.679.518			
	CAR	1	\$63.486.394			
	CORTOLIMA	1	\$43.366.872			
	CODECHOCO	1	\$45.847.864			
Total convenios y contratos 2016		15	\$3.106.604.085	36	\$869.576.848	\$1.473.855.800

Con base en la información suministrada, se realizó un muestreo para verificar los productos y resultados de la contratación, su coherencia con el objeto misional y la capacidad técnica e idoneidad ASOCARS para celebrarlos:



Tabla 2
Muestra Contractual Seleccionada

Detalle	Cant.	Vr. Total	Cantidad seleccionada para muestra	Valor Representativo muestra	%
Convenios y contratos suscritos vigencias 2015 y 2016	19	\$5.689.574.713	6	\$454.790.789	7,99%
Convenios y contratos liquidados 2015	11	\$15.150.202.901	11	\$15.150.202.901	100,00%
Contratos <u>derivados</u> de convenios y contratos liquidados 2015	144	\$6.366.657.932	73	\$3.980.881.666	62,57%
Convenios y contratos liquidados 2016	5	\$2.839.776.010	5	\$2.839.776.010	100,00%
Contratos <u>derivados</u> de convenios y contratos liquidados 2016	51	\$1.213.079.000	15	\$576.478.000	47,52%
Contratos de funcionamiento 2015	8	\$264.383.734	8	\$264.383.734	100,00%
Contratos de funcionamiento 2016	6	\$226.914.458	6	\$226.914.458	100,00%
Totales (Ver Nota)	244	\$24.170.851.816	124	18.936.067.892	

Nota: Del valor total se excluyeron los contratos derivados, teniendo en cuenta que los mismos se encuentran incluidos dentro de los valores de los convenios o contratos marco.

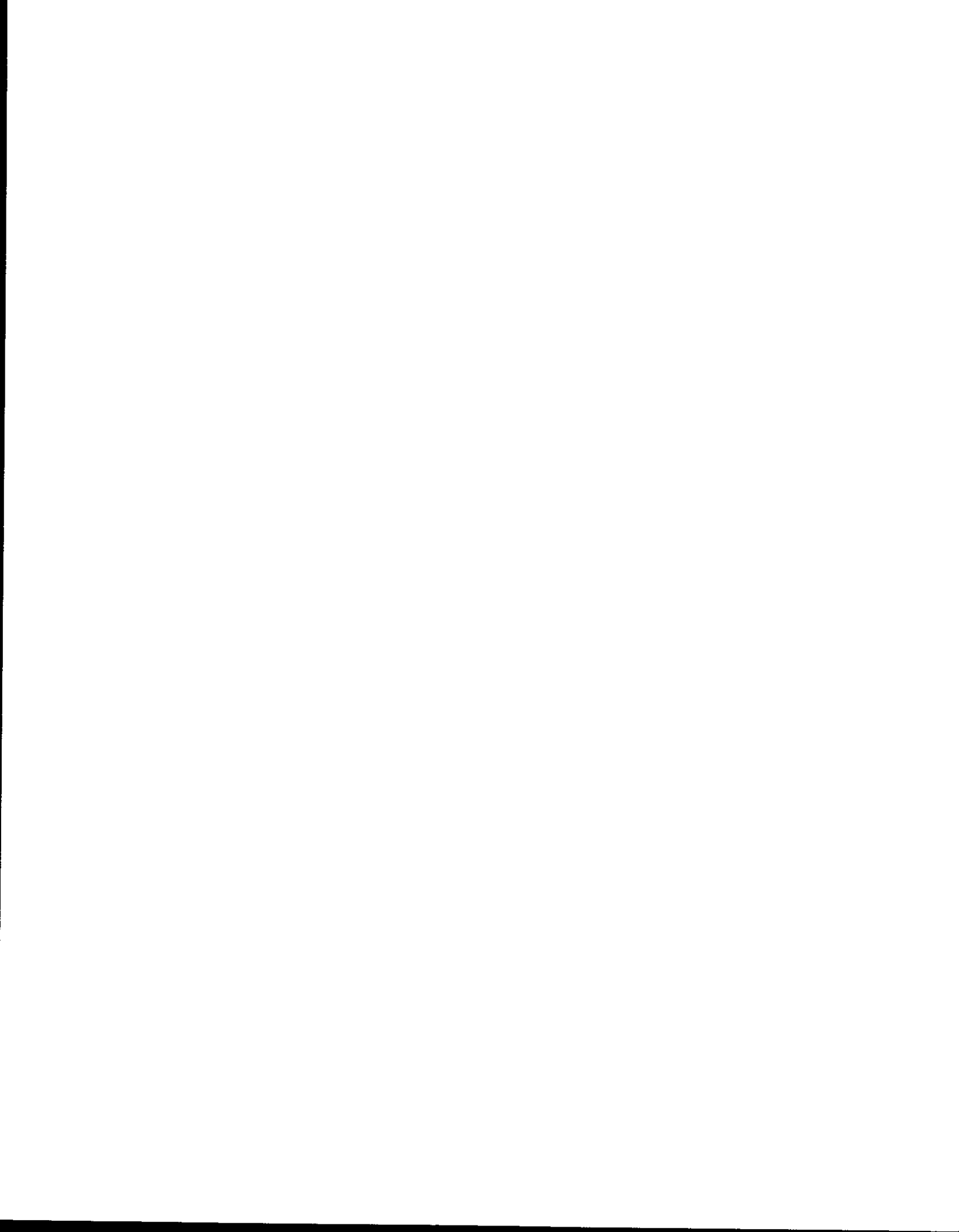
Al revisar la contratación objeto de muestreo, se encontraron las siguientes inconsistencias:

- En relación con el cumplimiento de la austeridad del gasto dispuesta en el clausulado contractual.
- Falta de claridad en el producto final a entregar para el cumplimiento del objeto de convenios.
- La descripción de los objetos contractuales, las obligaciones generales y específicas de los convenios no ofrecen certeza del objeto y de los productos a los que el contratista se obligó.
- No existe corresponsabilidad entre las obligaciones impuestas al contratista y el producto que finalmente se entregó.

Prestación del Bien y Servicio

Según los estatutos los objetivos misionales de ASOCARS son: *“desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País.”*

De acuerdo con la evaluación realizada se observa que ASOCARS ejecuta gran cantidad de recursos dedicados al medio ambiente y a las funciones otorgadas al



Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible; recursos que son entregados de forma directa a través de convenios, centralizando la ejecución de gran cantidad de recursos públicos.

ASOCARS celebra contratos y convenios con entidades privadas y públicas; así mismo recibe recursos internacionales, para proyectos de interés público.

En la auditoría se evidenció que no estuvieron articulados por el Gobierno Nacional a través de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC, por cuanto no había normatividad que regulara el ingreso y manejo de estos recursos donados a entidades sin ánimo de lucro; solamente se estableció la obligación de registrar estos recursos ante la Dian con la Ley 1819 de diciembre de 2016 de Reforma Tributaria.

1.1.2 Control de Resultados

La calificación obtenida en la evaluación del componente Control de Resultados con una ponderación del 30%, fue de **74,54**, ubicándose en el rango **Desfavorable**, donde se evaluaron los siguientes factores:

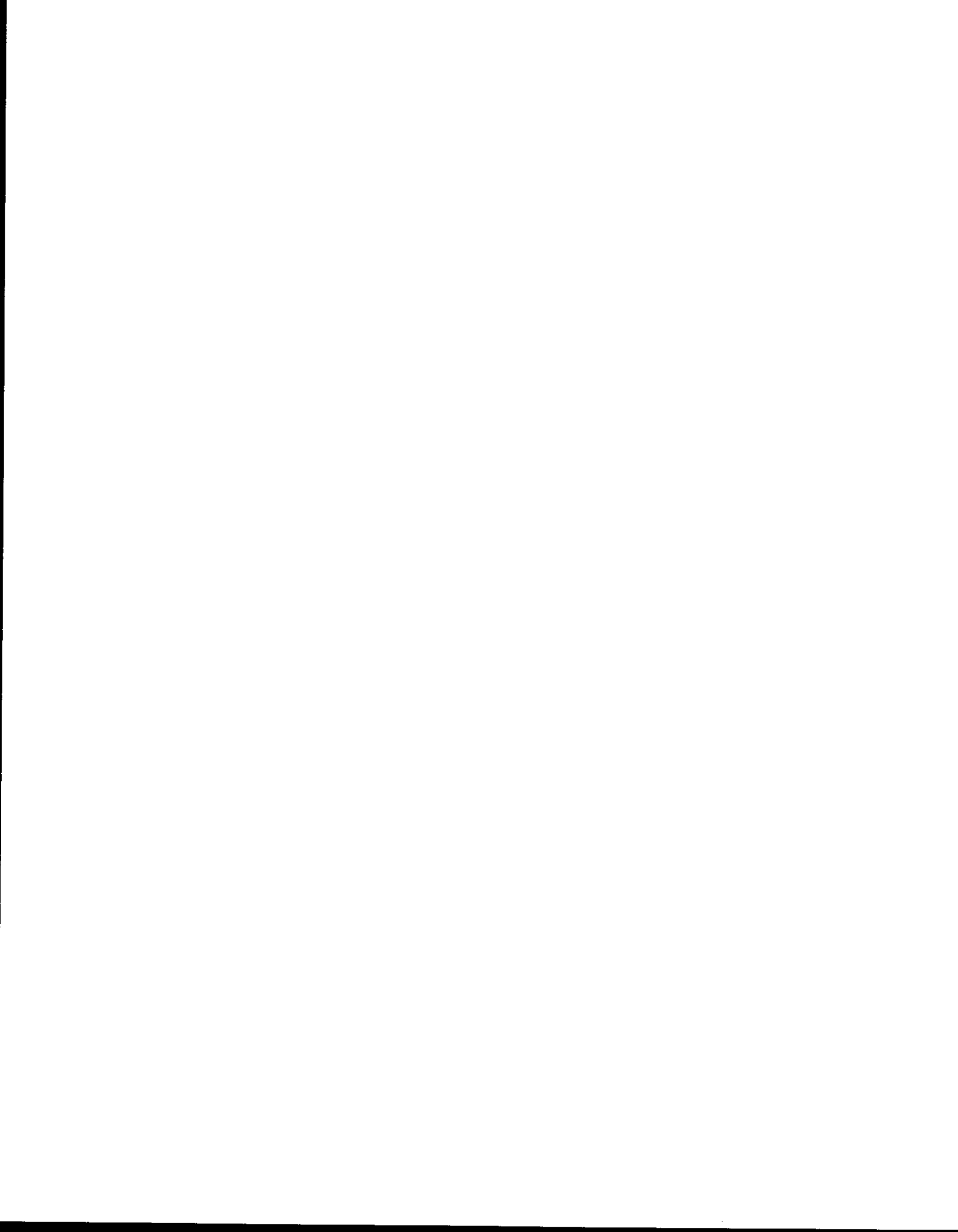
Objetivos Misionales

Para verificar el cumplimiento del objeto social de ASOCARS, se revisaron los Planes, Programas y Proyectos establecidos para cada una de las vigencias auditadas.

En la evaluación realizada al contrato 085 de 2013 no se evidencia el aporte real de ASOCARS al fortalecimiento institucional y a las competencias técnicas de las CARS, toda vez que la mayor labor realizada por ASOCARS consistió en la contratación de servicios profesionales, para el levantamiento de la información necesaria en la ejecución del contrato, labor que podían realizar directamente las CARS involucradas.

Cumplimiento Planes, Programas y Proyectos

La evaluación realizada por la CGR se efectuó teniendo en cuenta lo establecido en los estatutos de ASOCARS y en los Planes Estratégicos y Operativos de las vigencias auditadas 2015 y 2016.





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En el periodo 2012-2015 ASOCARS contaba con un Plan Estratégico para los cuatro años denominado, denominado "*Facilitadores de la Gestión Ambiental*", el cual fue aprobado por la Asamblea General en noviembre de 2011. Para el periodo 2016-2019 el Plan Estratégico se denomina "*Por un ambiente bien contado*" aprobado en enero de 2016.

Teniendo en cuenta que la Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas POMCAS, fue expedida por parte del MADS mediante Resolución 1709 del 27 de diciembre de 2013 y que mediante esta Guía se establecen los criterios, procedimientos y la metodología para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, así como los temas de la participación y gestión del riesgo, se observa que el contrato entre ASOCARS y el Fondo Adaptación debió ser suscrito con posterioridad a la expedición de esta Guía y no antes.

Revisados los documentos que soportan el cumplimiento de las acciones de mejora establecidas en el Plan de Mejoramiento de ASOCARS, correspondiente a las vigencias 2012 y 2013, se estableció que del total de las 14 acciones de mejora propuestas para los hallazgos cuya fecha de cumplimiento era el 31 de diciembre de 2015, las relacionadas con los hallazgos No. 1 y 11 se consideraron cumplidas pero "No Efectivas" las cuales deberán ser objeto del nuevo plan de mejoramiento a suscribir con la CGR.

1.1.3 Control de Legalidad

Este componente con una ponderación del 10%, presentó una calificación de **73,33**, ubicándolo en el rango **Desfavorable**, en donde el factor de "Cumplimiento de la normatividad aplicable al ente auditado", una vez evaluado por la CGR, permitió evidenciar que ASOCARS presenta deficiencias en el cumplimiento y aplicación de los aspectos normativos y legales, lo cual se refleja principalmente en los hallazgos con presunta connotación disciplinaria.

1.1.4 Control Financiero

Se emite un concepto sobre la gestión financiera, más no una opinión sobre los Estados Contables, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0026-2016 de Diciembre 12 de 2016.



Para el año 2016, el Activo de ASOCARS refleja un saldo a diciembre 31 de \$772 millones, los que frente a los \$912 del año anterior indican una disminución del 15%, explicado principalmente por la disminución del Disponible en Bancos.

El Patrimonio de ASOCARS se vio disminuido al cierre del periodo 2016 en \$419 millones, al pasar de \$474 millones en el 2015, a \$55 millones en el 2016, en razón entre otros aspectos a los efectos de los ajustes por la implementación del nuevo marco normativo contable y a la pérdida operacional del ejercicio 2016, la cual se presenta por la disminución del 59% de los ingresos operaciones de un año a otro (2015/2016), sumado al hecho que los gastos operacionales aumentaron en un 16% para el 2016 respecto al año anterior.

Teniendo en cuenta el análisis efectuado a los Estados Contables de ASOCARS para las vigencias 2015 y 2016, se estableció que las cuentas más representativas de conformidad con la participación porcentual en cada rubro del balance son, en el Activo: Las cuentas de Efectivo y Deudores que representan el 61% y el 69% en las vigencias 2015 y 2016 respectivamente; Pasivo: Las Cuentas por Pagar que tienen una participación para las vigencias 2015 y 2016 del 53% y del 74% para cada año, en su orden.

En el Estado de Resultados los rubros de Ingresos por concepto de los contratos suscritos que para el año 2015 corresponde al 72% del total de los Ingresos y para la vigencia 2016 la cuenta de Cuotas Asociativas, cuya participación sobre el total es del 58%.

ASOCARS, para el año 2015 preparó sus estados financieros con base en las normas y principios establecidos en el Decreto 2649 de 1993 y realiza sus registros contables de conformidad con el Decreto 2650 de 1993.

Para el periodo contable 2016 presenta sus Estados Financieros preparados de conformidad con el nuevo marco normativo basado en las Normas Internacionales de Información Financiera – NIIF para PYMES, de conformidad con lo establecido en la Ley 1314 de 2009 y sus Decretos reglamentarios 2784 de 2012 y 1851 de 2013, que regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia.

Una vez efectuado el análisis de los registros contables de las cuentas examinadas, se concluye que éstos corresponden a las operaciones derivadas del cumplimiento de su objeto social en lo que corresponde a la ejecución de contratos y convenios analizados; en lo que corresponde a los contratos ASOCARS registra y controla las erogaciones correspondientes en la cuenta de resultados “Costo de Ventas – Otras Actividades de Servicios”, mientras que para





el caso de los Convenios, se registran los movimientos de ingresos y egresos de cada uno de estos en la cuenta “*Otros Pasivos – Anticipos sobre Convenios*”.

El análisis efectuado permite concluir que los saldos de las cuentas examinadas presentan razonablemente su situación financiera a diciembre 31 de 2015 y 2016.

No obstante lo anterior, ASOCARS presenta deficiencias en lo que corresponde al manejo contable del rubro del Pasivo Anticipos y Avances Recibidos, en razón a que ASOCARS en su contabilidad a diciembre 31 de 2016 mantiene registrado en los libros auxiliares de esta cuenta, valores acumulados de años anteriores con saldo contrario al de su naturaleza.

De otra parte, ASOCARS ha liquidado su impuesto de renta por los años gravables 2015 y anteriores, acogiéndose a los beneficios tributarios dedicados al Régimen Especial particularmente en lo que se refiere a la exención de impuesto sobre los excedentes obtenidos durante estos años, sin que se haya evidenciado el registro contable que soporte la reinversión de los mismos, requisito básico para acceder a dicho beneficio.

1.1.5 Evaluación del Control Interno

Producto de la aplicación de la metodología de evaluación del control interno adoptada por la CGR, mediante la aplicación de la “*Matriz para Evaluar la Calidad y Eficiencia del Sistema de Control Interno*”, se determinó una calificación de **1.778** que la ubica en el rango “**Con Deficiencias**”, lo cual para efectos de la calificación de la Gestión y Resultados corresponde a una calificación de **61,1** en el rango **Desfavorable**, por deficiencias que se identifican en los hallazgos establecidos en el presente informe.

1.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron trece (13) hallazgos administrativos (A), de los cuales uno (1) tiene presunto alcance para Indagación Preliminar (IP), dos (2) con presunta connotación penal (P), cinco (5) tienen presunta incidencia disciplinaria (D), tres (3) con Otras Incidencias (OI) y uno (1) con presunto alcance para Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS); los cuales serán trasladados a las instancias competentes.





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.3 PLAN DE MEJORAMIENTO

ASOCARS debe presentar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas, que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el presente informe.


El Plan de Mejoramiento debe ser reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI-, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de conformidad con lo previsto en la Resolución 7350 de 2013. Sobre dicho plan, la CGR no emitirá pronunciamiento de coherencia e integridad.

Bogotá D.C.

11 de 11 137



DIEGO ALVARADO ORTIZ
Contralor Delegado para el Medio Ambiente



Directora de Vigilancia Fiscal: María Fernanda Rojas Castellanos
Supervisor Encargado: José Miguel González Rodríguez
Aprobó: Comité Técnico No. 29 del 09-06-17



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La CGR como resultado de la auditoria adelantada, conceptúa que la gestión en las áreas, procesos o actividades auditadas es “*desfavorable*”; de acuerdo con la calificación obtenida de **72,169**, resultante de ponderar los diferentes aspectos examinados. Se evaluó la Gestión de ASOCARS, mediante el examen de la adecuación misional establecida en sus estatutos, y demás normas que le son aplicables, en el desarrollo de los instrumentos de planificación y el cumplimiento de metas para los planes estratégicos y el comportamiento de los indicadores de gestión administrativos, de conformidad con los principios de la gestión fiscal. Los resultados se encuentran en la siguiente tabla:

Tabla 3.
MATRIZ EVALUACIÓN GESTIÓN Y RESULTADOS

COMPONENTE	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	15%	78,33	20%
		Indicadores	25%	73,33	
		Gestión Presupuestal y Contractual	35%	70,42	
		Prestación del Bien o Servicio	25%	75,33	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN			100%		14,71
Control de Resultados 30%	Establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un periodo determinado.	Objetivos misionales	50%	76,17	30%
		Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	72,92	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS			100%		22,36

Control de Legalidad 10%	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	73,33	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD			100%		7,33
Control Financiero 30%	Establecer si los Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera. Establecer si el ente objeto de control fiscal realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto y/o proceso.	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%	0,00	30%
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO			100%		0,00
Evaluación del Control Interno 10%	Obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control según la metodología descrita en esta Guía.	Calidad y Confianza	100%	61,10	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO			100%		6,11
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA					
Conversión de la Calificación a base 100					

Fuente: Metodología Guía de Auditoría

Procesos Administrativos

Según los Estatutos de ASOCARS son órganos de administración, dirección y control de la Asociación, en su orden jerárquico, la Asamblea General, la Junta Directiva y el Director Ejecutivo.

Para el cumplimiento de su objeto social ASOCARS cuenta con instrumentos de planificación como son el Plan Estratégico Cuatrienal, aprobado por la Asamblea General en sesión ordinaria del mes de noviembre; Plan operativo anual, aprobado por la Junta Directiva en la primera sesión ordinaria de cada anualidad y Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos, aprobado por la Junta Directiva en la primera sesión ordinaria de cada anualidad. Estos planes podrán ser sometidos a modificaciones posteriores ante las instancias competentes.

Planes Programas y Proyectos

La evaluación realizada por la CGR se efectuó, teniendo en cuenta lo establecido en los estatutos de ASOCARS y en los Planes Estratégicos y Operativos de las vigencias auditadas 2015 y 2016.

El objeto social de ASOCARS según lo establecido en los estatutos es:

“ (...) desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País.”

En el periodo 2012-2015 ASOCARS contaba con un Plan Estratégico para los cuatro años denominado: “*Facilitadores de la Gestión Ambiental*” el cual fue aprobado por la Asamblea General en noviembre de 2011.

Para el periodo 2016-2019 el Plan Estratégico se denomina “*Por un ambiente bien contado*” aprobado en enero de 2016.

Cada Plan Estratégico establece Programas, los cuales se desarrollan mediante el Plan Operativo Anual, estos programas, describen las actividades a desarrollar en cada año, las cuales denominan proyectos y son aprobados por la Junta Directiva. Sin embargo a estos Programas y a los proyectos o actividades no se les asignan recursos, se desarrollan con los recursos de funcionamiento de ASOCARS con el presupuesto de las cuotas otorgadas por las Corporaciones Asociadas.

La Asociación, mediante el desarrollo de actividades de representación gremial, apoya la divulgación de la gestión adelantada por las Corporaciones, y la búsqueda de la articulación de SINA. Durante las vigencias auditadas se evaluaron los siguientes programas del Plan Operativo anual:

Programas del Plan Operativo Vigencia 2015

- Representación Jurídico Legislativa
- Representación Institucional

- Posicionamiento Institucional
- Fortaleciendo Institucional

Programas del Plan Operativo Vigencia 2016

- Gestionar el mejoramiento de la imagen de las CAR
- Salvaguardar el régimen institucional de las CAR
- Ejercer la vocería de las CAR en temas de interés
- Potencializar la capacidad técnica de las Car, contribuyendo en la ejecución de las políticas ambientales.

En el Programa: "*Fortalecimiento Institucional*", la auditoría evaluó la gestión desarrollada en la ejecución del convenio 085 de 2013 con el Fondo de Adaptación el cual tenía por objeto: "*(...) Prestar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de 130 planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011, de conformidad con el estudio previo origen de este contrato y los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del CONSULTOR forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.(...)*"

Como resultado de la auditoría, se presentan los siguientes hallazgos:

Hallazgo 1 Administrativo - Inscripción en Cámara de Comercio de miembros de Junta Directiva y Revisor Fiscal.

Criterio:

El Código de Comercio establece:

"Artículo 29. Reglas para llevar el Registro Mercantil. El registro mercantil se llevará con sujeción a las siguientes reglas, sin perjuicio de las especiales que establezcan la ley o decretos reglamentarios:

(...)

3) La inscripción se hará en libros separados, según la materia, en forma de extracto que dé razón de lo sustancial del acto, documento o hecho que se inscriba, salvo que la ley o los interesados exijan la inserción del texto completo, y
*4) La inscripción podrá solicitarse en cualquier tiempo, si la ley no fija un término especial para ello; **pero los actos y documentos sujetos a registro no producirán efectos respecto de terceros sino a partir de la fecha de su inscripción.**"*



“Artículo 163. Designación o revocación de administradores o revisores fiscales. *La designación o revocación de los administradores o de los revisores fiscales previstas en la ley o en el contrato social no se considerará como reforma, sino como desarrollo o ejecución del contrato, y no estará sujeta sino a simple registro en la cámara de comercio, mediante copias del acta o acuerdo en que conste la designación o la revocación.*

Las cámaras se abstendrán, no obstante, de hacer la inscripción de la designación o revocación cuando no se hayan observado respecto de las mismas las prescripciones de la ley o del contrato.

La revocación o reemplazo de los funcionarios a que se refiere este artículo se hará con el quórum y la mayoría de votos prescritos en la ley o en el contrato para su designación.”

Hechos:

El 11 de marzo de 2016 se llevó a cabo Asamblea General de ASOCARS. En ella, además de los temas a agotar en el orden del día se produjo la elección de la nueva Junta Directiva y del Revisor Fiscal.

El certificado de existencia y representación legal cumple funciones como es el demostrar algunos aspectos relevantes de una sociedad comercial, tales como la antigüedad y fecha de expiración de la sociedad, su objeto social, su domicilio, número y nombre de los socios, monto del capital, nombre del representante legal, facultades que este tiene para comprometer y obligar a la sociedad etc.

Se observa en el certificado de la Cámara de Comercio aportado por ASOCARS al Equipo Auditor, de fecha 15 de febrero de 2017, código de verificación 0V1arRGRPP2, que no obstante haberse celebrado la Asamblea General el 11 de marzo de 2016, contenido su desarrollo en el Acta Nro. 080, solo hasta el día 30 de enero de 2017 se inscribió la elección de la Junta Directiva y del Revisor Fiscal, es decir diez (10) meses veinte (20) días después, lo que indica que todas las decisiones tomadas por estos solo son oponibles a terceros a partir de esta última fecha.

Sobre el particular se ha pronunciado el Consejo de Estado mediante sentencia del 26 de julio de 1996, con ponencia del Doctor Julio E Correa Restrepo, en los siguientes términos: *“De conformidad con el artículo 163 del C.Co., la designación o revocación de los administradores o revisores fiscales está sujeta a simple registro en la Cámara de Comercio, por lo que su nombramiento o remoción debe*

inscribirse en el registro mercantil. Así mismo, a términos del artículo 164 ibídem "Las personas inscritas en la Cámara de Comercio del domicilio social como representantes de una sociedad, así como sus revisores fiscales, conservarán tal carácter para todos los efectos legales, mientras no se cancele dicha inscripción mediante el registro de un nuevo nombramiento o elección". El código de Comercio, en el numeral 4 del artículo 29, dispone que los actos y documentos sujetos a registro no producirán efectos sino a partir de la fecha de su inscripción.

El nombramiento del Revisor Fiscal, es inoponible para todos sus efectos mientras no haya sido inscrito en la Cámara de Comercio, en el registro mercantil. De lo anterior se colige claramente que el legislador exige expresamente la inscripción en la Cámara de Comercio de la designación de los representantes legales y revisores fiscales, para que tales nombramientos y sus modificaciones puedan ser oponibles, es decir para efectos de dar a conocer la existencia de tales funcionarios a cualquier persona o entidad que deba efectuar transacciones o negocios con la sociedad, como lo sería la Administración en el caso de autos"

Causa:

El no cumplimiento de las normas del Registro Mercantil (Código de Comercio).

Efecto:

Los actos, decisiones y determinaciones de la Junta Directiva y del Revisor Fiscal, solo son oponibles a terceros a partir del 30 de enero de 2017, pudiendo con ello presentarse reclamaciones tardías por aquellos.

Este hallazgo tiene incidencia de carácter administrativo.

Respuesta de ASOCARS:

Indica ASOCARS en su escrito de respuesta a la observación – Oficio 02418/2017 del 8 de abril de 2017 que *"es relevante que la CGR considere que entre la sesión de la Asamblea General y la inscripción del Acta ante la cámara de comercio, no existe un término legal que identifique la oportunidad máxima para la inscripción de las Actas de la Asamblea General ante el registro mercantil. Por lo que per se, la demora en la inscripción no constituye una violación al ordenamientos jurídicos Colombiano.*

Preocupa entonces a la CGR que el nombramiento del Revisor Fiscal fuera inoponible para terceros interesados, por haberse realizado el registro mercantil con un lapso de tiempo inesperado.

La inoponibilidad entonces en el ordenamiento jurídico colombiano, significa que las acciones o determinaciones tomadas en el acto, solo tendrá valor entre las partes, pero



no frente a terceros, quienes pueden valerse de ella, para que el acto jurídico celebrado entre las partes no les afecte, en los casos en que la ley lo permite, para protegerlos. En general se otorga la inoponibilidad cuando se ha querido burlar los derechos de otras personas, o cuando era imposible para esos terceros conocer la nueva situación, por falta de registro.

En tal sentido, y teniendo en cuenta que inoponibilidad de estar reglada por la Ley, como ocurre el "venta de la cosa ajena", no se encuentra en el acta alguna determinación sobre las cuales pueda reputar esta figura, que entre otras debe ser analizada y fallada por una autoridad jurídica.

Sin embargo, es cierto que el acto de registro del nombramiento del revisor fiscal, es obligatorio en mandato de la Ley, acto que se realizó en los términos de la Ley, por lo que no se constituye la violación a las normas que originarían que la observación presentada se elevara a la categoría de hallazgo.

Así mismo procede para que sea tenida en cuenta a la determinación de dolo o culpa en el incumplimiento, informar a la CGR que el acta de la sesión del 11 de marzo se presentó para registro ante la Cámara de Comercio de Bogotá, el 03 de mayo de 2016, como consta en el reporte de la página web oficial:

(...)

Sin embargo entre la radicación de la solicitud de inscripción del acta y el registro efectiva de la misma, se tuvieron que realizar aclaraciones solicitadas por la Cámara de Comercio lo que demoró el proceso de manera extraordinaria.

Entendiendo que no se hubo una violación del ordenamiento jurídico colombiano, aplicable a la Asociación y que desde ASOCARS se realizaron de manera oportuna y diligente, las gestiones para que se realizara la inscripción del acta en la Cámara de Comercio, siendo factores externos lo que influyeron en el registro, de manera respetuosa les agradecemos descartar la observación presentada."

Análisis de Respuesta:

El objeto del registro mercantil se encuentra definido en el artículo 26 del Código de Comercio como *"llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad"*, registro que es público y consultado por cualquier persona.

Dice la Corte Constitucional, Sala Plena, con ponencia de Marco Gerardo Monroy Cabra, en la sentencia de inconstitucionalidad 621 dictada el 29 de julio de 2003 dentro del proceso radicado bajo el Nro. D-4450, frente al registro mercantil: *"es un instrumento de publicidad para la vida comercial, cuyo objeto es permitir al público*



el conocimiento ciertos datos relevantes para el tráfico mercantil. Algunos hechos y actividades de esta naturaleza producen efectos no sólo entre la partes, sino también frente a terceros, por lo cual, por razones de seguridad jurídica, es menester que exista un mecanismo para su conocimiento público. Por ello, la ley impone al comerciante la obligación de dar publicidad a tales hechos o actos, así como su propia condición de comerciante.

A diferencia de otros registros que son de naturaleza real, como el registro inmobiliario, el registro mercantil es de naturaleza personal porque lo inscrito es la persona misma en su condición de comerciante y los hechos y actos que a él lo afectan frente a terceros. Usualmente se le reconoce un carácter meramente declarativo, en cuanto es simplemente un mecanismo de publicidad de ciertos hechos o actos relevantes en el tráfico mercantil. Es decir, la inscripción en el registro no es un requisito de aquellos que son necesarios para la existencia o para la validez de los actos jurídicos inscritos, sino que únicamente los hace conocidos y por lo tanto "oponibles" a los terceros. Así, una vez hecho el correspondiente registro, el acto tendrá efectos no sólo entre quienes participaron en él, sino erga omnes, por lo cual en adelante nadie podrá alegar su desconocimiento. Este es el principio que se conoce como de "publicidad material del registro", en virtud del cual, una vez inscrito, el acto se supone conocido de todos. Por lo anterior, la doctrina señala que la finalidad inmediata del registro es dar seguridad a las relaciones que implican la responsabilidad jurídica del comerciante.

Ahora bien, a pesar de que los efectos del registro de manera general son simplemente declarativos, la doctrina se ha percatado de que en ocasiones la inscripción obra como condición sine qua non para la producción de los efectos jurídicos del acto inscrito, es decir como condición de su eficacia jurídica. En este caso las inscripciones han sido llamadas "constitutivas". Dentro de esta clase de inscripciones constitutivas se reconocen tres posibilidades: (i) aquellas cuya omisión impide de manera absoluta la producción de efectos jurídicos; (ii) otras inscripciones cuya falta no impide la producción de efectos jurídicos, pero sí ocasiona la imposibilidad de registrar otros actos posteriores, como sucede cuando se omite el registro de la calidad de comerciante, o matrícula mercantil propiamente dicha; y, (iii) aquellas cuya omisión permite que se produzcan efectos jurídicos entre las partes que intervinieron el acto llamado a registrarse, mas no frente a terceros. De esta clase son, por ejemplo, el registro de las escrituras de constitución de las sociedades o de reforma del contrato social, a que se refieren los artículos 112 y 158 del Código de Comercio, respectivamente."

De lo anterior se concluye que el registro de nombramiento de los representantes legales y revisores fiscales tiene un carácter constitutivo, pues los efectos jurídicos de la designación no se producen frente a terceros sino desde el momento de la



inscripción, de ahí que las funciones y responsabilidades de los representantes legales y revisores fiscales que aparecen inscritos en el registro mercantil, permanecen hasta tanto no se lleve a cabo la inscripción de quienes los han de reemplazar.

Así lo corroboró la Corte Constitucional en la sentencia 621 de 2003, referida: *“Lo anterior hace que en virtud de lo dispuesto por las normas acusadas pueda decirse que el registro del nombramiento de representante legal o revisor fiscal tiene un carácter no simplemente declarativo, sino también constitutivo, en cuanto los efectos jurídicos de la designación no se producen ante terceros sino con la inscripción en la Cámara de Comercio, y en ocasiones posiblemente esos efectos jurídicos tampoco podrán ser oponibles a los asociados o la misma sociedad.*”

Por último, los alcances de las normas acusadas, especialmente de la expresión “para todos los efectos legales”, hacen que el representante legal y el revisor fiscal sigan considerándose como tales en todo sentido. Es decir en cuanto al cumplimiento de las obligaciones y funciones inherentes al cargo, como a la responsabilidad personal por el incumplimiento o extralimitación en las mismas.”

Y es que la función del Revisor Fiscal en un entidad son de tal importancia, que no pueden ser desatendidas, abandonadas, o cumplidas por quien no sea públicamente revelado como tal, es decir, por quien no se encuentre inscrito, de ahí que la misma sentencia 621 de 2003, expone: *“Cosa similar ocurre con la función que cumplen los revisores fiscales. La Corte ha destacado que “la revisoría fiscal participa en el cumplimiento de las funciones y fines del Estado, razón por la cual se le impone el ejercicio de una labor eficaz, permanente, integral, independiente, oportuna y objetiva.” Sus funciones no tienen por objeto exclusivo proteger a los socios y garantizar que se cumplan las normas legales y estatutarias relativas a la administración de la sociedad y de sus bienes y al asiento de la contabilidad, sino que también persiguen la protección de los intereses de terceros, así como ser un instrumento para que el Estado ejerza la inspección y vigilancia de aquellas sociedades a quienes legalmente se les impone el tener un revisor fiscal, en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política. Es por eso que a los revisores fiscales la ley les impone el informar oportunamente sobre la crisis de la sociedad deudora, y colaborar con las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección y vigilancia de las compañías, y rendirles los informes a que haya lugar o les sean solicitados.*

El sentido de la función que compete llevar a cabo a los revisores fiscales ha sido explicado por la jurisprudencia de la Corte. En la sentencia C- 290 de 1997, señaló que “los estados financieros certificados son los que, suscritos por el representante legal y el contador público bajo cuya responsabilidad se prepararon,



para ser puestos en conocimiento de los asociados o terceros, contienen la 'certificación' de ser reflejo fiel de los libros y de haber sido objeto de previa comprobación, según el reglamento. Sobre esta base, los estados financieros dictaminados son aquellos estados financieros certificados que, por haber sido objeto de la verificación del revisor fiscal o, a falta de éste, del contador público independiente que los hubiera confrontado, cuentan, de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptada y las obligaciones propias del revisor fiscal, con el correspondiente concepto o dictamen. Dichos estados deben estar suscritos por los citados profesionales. Pero, puesto que la razón de ser de las intervenciones de estos profesionales, por lo menos en relación con los estados financieros, es la manifestación de un concepto de auditoría, no basta que puedan suscribirlos, sino que es menester que, sin perjuicio de las manifestaciones mínimas a que los obliga el ordenamiento jurídico, tengan también el derecho de exponer libremente lo que a bien tengan sobre la razonabilidad de los instrumentos examinados, según sus apreciaciones éticas y sus propias capacidades como expertos en la materia."

De otro lado, corresponde al revisor fiscal dar "fe pública" respecto de los balances y estados financieros de la sociedad, de manera que cuando han sido suscritos por él debe entenderse que reflejan fielmente la contabilidad y la situación financiera de la sociedad. Esta necesidad de fe pública se justifica precisamente por los diversos intereses que concita la actividad de las sociedades mercantiles, incluida la función social que le reconoce la Carta a la empresa como base del desarrollo. (C.P artículo 333) Por ello la jurisprudencia ha hecho ver que la empresa, dada su función social, "convoca permanentemente el interés legítimo del Estado y de diversos colectivos: trabajadores, acreedores, proveedores, consumidores, ciudadanos etc. Corresponde al revisor fiscal cerciorarse de que las operaciones de la sociedad y su funcionamiento se ciñan a la ley, la cual a través de sus contenidos perfila la dimensión social de la empresa."

Y la Corte Constitucional finaliza la Sentencia 621, exponiendo: "No obstante todo lo anterior, la falta de publicidad de la causa que da origen a la terminación de la representación legal o de la revisoría fiscal, hace inoponible el acto o hecho frente a terceros, ante quienes el representante legal o revisor fiscal que figure registrado como tal continuará respondiendo para todos los efectos legales"

Ahora bien, respecto a la inoponibilidad referida por ASOCARS en su respuesta, y los efectos de los actos realizados por un revisor fiscal no inscrito, basta solo acogernos a lo dicho por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en Sentencia dictada dentro de la radicación 7776 el 26 de julio de 1996: "El Código de Comercio, en el Numeral 4º del Artículo 29, dispone que los actos y documentos sujetos a registros no producirán efectos sino a partir de la fecha de su inscripción."



El nombramiento del Revisor Fiscal, es inoponible para todos sus efectos mientras no haya sido inscrito en la Cámara de Comercio, en el registro mercantil.

De lo anterior se colige claramente que el legislador exige expresamente la inscripción en la Cámara de Comercio de la designación de los representantes legales y revisores fiscales, para que tales nombramientos y sus modificaciones puedan ser oponibles, es decir para efectos de dar a conocer la existencia de tales funcionamientos a cualquier persona o entidad que deba efectuar transacciones o negocios con la sociedad, como lo sería la Administración o negocios con la sociedad, como en el caso de autos. Por ello, para que se pueda tener por cumplido el Artículo 580 del E.T., se requiere la inscripción previa del Revisor Fiscal, en el registro mercantil.

Proviene así mismo, que al estar inscrito el revisor fiscal en la respectiva Cámara, éste conserva tal carácter para todos los efectos legales, hasta tanto se cancele dicha inscripción, con un nuevo registro.

Dispone el Artículo 580 del E.T.:

“Declaraciones que se tienen por no presentadas. No se entenderán cumplido el deber de presentar la declaración tributaria, en los siguientes casos:

(...).

d) Cuando no se presenta firmada por quien deba cumplir el deber formal de declarar, o cuando se omita la firma del contador público o revisor fiscal existiendo la obligación legal”.

Observa la Sala que la norma transcrita configura la falta de declaración no sólo por la no presentación de los formularios, sino que también entiende no cumplido el deber de declarar, vale decir no satisfecha la obligación, cuando el denunciado carezca de la firma del revisor fiscal, existiendo la obligación legal. Conducta que se configura no solamente por la ausencia física de la respectiva firma, sino también cuando aun apareciendo la declaración suscrita por revisor fiscal, lo ha sido por persona diferente a quien legalmente debe suscribirla en tal calidad, es decir la persona que esté legalmente inscrita como tal en el registro mercantil. De manera que si el denunciado tributario formalmente se encuentra en dicha circunstancia, significa que se tiene por no presentado legalmente, y en consecuencia no satisface la obligación de la presentación, aun cuando ésta se haya materialmente efectuado.”

Visto lo anterior, se mantiene el hallazgo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo 2 Administrativo con Presunta Connotación Disciplinaria (D1) y Penal (P1) – Convenio NIIF – Idoneidad, Tercerización y Objeto Social ASOCARS.

Criterios:

“Constitución Política de Colombia. Artículo 355.- Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, **celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad** con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”*
(Subrayas CGR)

*“Decreto 777 de 1992. Artículo 1º.- Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de **reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público,** deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983.*

(...)

Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado. (Subrayas y resaltados CGR)

*“Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.5.1. Inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP. **Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación** convocados por las Entidades Estatales, **deben estar inscritas en el RUP,** salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley.”*

Código Penal Colombiano - Ley 599 de 2000 - Artículo 410. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de



2011. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años

Código Civil Colombiano. Artículo 1602. Los Contratos Son Ley Para Las Partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

Ley 1150 de 2007, Artículo 2o. De Las Modalidades De Selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...) 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(...) c) Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. Contratos interadministrativos, **siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.**

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo." (Subrayas y resaltados CGR)

Estatutos ASOCARS:

"Artículo 6. FINALIDAD Y OBJETO. La finalidad de la Asociación es promover el posicionamiento de las autoridades ambientales regionales, en el marco del régimen de autonomía otorgado por la Constitución Política.

El objeto principal de ASOCARS es desarrollar **actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones** Autónomas Regionales



y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País." (Subrayas y resaltados CGR)

Registro Único de Proponentes – Actividad solicitada registrar por ASOCARS:

Segmento:	77	<i>Servicios Medioambientales</i>
Familia:	7710	<i>Gestión medioambiental</i>
Clase:	771017	<i>Servicios de asesoría ambiental</i>
77101701		<i>Servicios de asesoramiento sobre ciencias ambientales</i>
77101702		<i>Servicios de asesoramiento sobre química ambiental</i>
77101703		<i>Servicios de asesoramiento sobre ética ambiental</i>
77101704		<i>Servicios de asesoramiento sobre tecnología ambiental</i>
77101705		<i>Servicios de asesoramiento sobre economía ambiental</i>
77101706		<i>Servicios de asesoramiento sobre derecho ambiental</i>
77101707		<i>Servicios de asesoramiento sobre ecología</i>

Hechos:

Las entidades, Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG, Corporación Autónoma Regional del Cesar –CORPOCESAR, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA, Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo del Chocó – CODECHOCO, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial LA MACARENA – CORMACARENA, Corporación para el desarrollo sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA, según la Ley 99 de 1993, son entes corporativo de carácter público, creados por ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman



una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonios propios e independientes, encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible - ASOCARS, tiene dentro de sus Estatutos fijado como objeto social el **“desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País.”** (Subrayas y resaltados de la CGR)

La Corporaciones mencionadas y la Asociación de Corporaciones Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS, suscribieron los convenios referidos anteriormente, con el objeto de asesorarlas y acompañarlas en la implementación del nuevo marco normativo de la contaduría pública, conocido como NIIF por valores diferentes en cada uno, y con aportes igualmente diferentes por parte de ASOCARS representados estos en tiempo parcial de funcionarios de la Asociación para la dirección y la administración del proyecto.

Todos estos convenios se realizaron por contratación directa.

Para ejecutar dicho convenio, ASOCARS contó con la alianza estratégica (celebrada mediante convenio inter particulares) de la firma ENFOQUES Y TENDENCIAS, quien ha sido la encargada de realizar todas las actividades requeridas, ha dictado los talleres de capacitación respectivos, se ha entendido con el personal de las Corporaciones, e incluso llevado la relación de costos y gastos del convenio.

En la evaluación del convenio NIIF sin valor y sin número firmado el 1 de junio de 2016, se evidencian las siguientes irregularidades:

1. Analizados los convenios en sus estudios previos y texto de los acuerdos, se encuentra que la contratación o convención referida no cumple con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 777 de 1992, por las siguientes razones:



- a) Según los objetos de los convenios, los mismos corresponde a una actividad administrativa de ellas, y no responden a un propósito de interés público, así como tampoco el convenio marco suscrito entre ASOCARS y la firma ENFOQUES Y TENDENCIAS S.A.S.
- b) Reconocida idoneidad de ASOCARS: Define la norma citada, que se entiende por reconocida idoneidad, **“la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato”** (Subrayas CGR).

Dicha experiencia no se encuentra acreditada, y tampoco cuenta ASOCARS con un Registro Único de Proponentes que permita verificarla, pues de este trámite solo se conoce el formulario de inscripción, dentro del cual no se relaciona ningún contrato o convenio con objetos similares, que permitan deducir algún experticio contractual sobre el objeto convenido, la capacidad técnica y los resultados satisfactorios, como factores integrantes de esa reconocida idoneidad, y tampoco puede imputarse como tal la que pueda tener el socio estratégico o aliado, ENFOQUES Y TENDENCIAS S.A.S., ya que el convenio se suscribe por aquella singularmente y no en calidad de consorciado o de integrante de unión temporal.

Es de anotarse que la solicitud de inscripción de ASOCARS al Registro Único de Proponentes fue fallida, tal como se evidencia en el comunicado emitido por la Cámara de Comercio de Bogotá con fecha 6 de mayo de 2016: *“Atentamente le informamos que la Cámara de Comercio de Bogotá ha recibido el documento presentado por usted y una vez realizada la verificación documental sobre el mismo se concluyó que los documentos que presenta no cumplen con lo establecido en los artículos 2.2.1.1.1.5.2 y 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015 que sustituyó el Decreto 1510 de 2013, y numeral 1.2.2.1.1 de la Circular No. 02 de 2014 de la Superintendencia de Industria y Comercio.”*

Respecto a la capacidad administrativa de ASOCARS, se encuentra que la planta de personal de ASOCARS está conformada así:

Tabla 4
Relación Contratos Planta Asocars

CARGO	MODALIDAD CONTRATO
Director Ejecutivo	Laboral a término indef.
Subdirector Administrativo	Laboral a término indef.
Coordinador Jurídico	Laboral a término indef.
Coordinador Representación	Laboral a término indef.
Asesor Sistemas e Información	Laboral a término indef.
Secretaría de Dirección	Laboral a término indef.
Auxiliar Servicios Generales	Laboral a término indef.

Fuente: Información suministrada por ASOCARS



Se observa que a ASOCARS solo se encuentran vinculados siete (7) funcionarios de planta, encargados de realizar todas las actividades administrativas propias de ella, y ninguna relacionada con procesos contables o aplicación de normas internacionales de dichos procesos, razón por la cual esta capacidad tampoco se encuentra acreditada, y mucho menos la afirmación hecha en las propuestas de que el objeto sería *“realizado por un equipo profesional que tiene amplia experiencia profesional en conversión, implementación y capacitación”*. Al igual que la capacidad técnica no puede tomarse como capacidad administrativa la de la firma ENFOQUES Y TENDENCIAS S.A.S. ya que no suscribe ASOCARS el convenio en forma consorciada o bajo la modalidad de unión temporal.

Es de anotarse que de esta reconocida idoneidad no se conocen evaluaciones por parte de los Representantes Legales de las Corporaciones.

ASOCARS no cuenta con dicha reconocida idoneidad para ejecutar el objeto convenido, razón por la cual acudió a la figura de alianza estratégica con la firma ENFOQUES Y TENDENCIAS, con la que suscribió un convenio marco, situación que no fue contemplada por ASOCARS en la propuesta, configurándose así un proceso de tercerización en perjuicio de los procesos de selección y contratación del sector público contenido en las normas vigentes, situación que se demuestra al observar que es ENFOQUES Y TENDENCIAS quien se entiende con las Corporaciones, entrega los productos, dicta las capacitaciones, elabora las actas de entrega, y lleva la contabilidad de costos de la ejecución del convenio, con su personal y recursos, y a quien ASOCARS le entrega la totalidad de los dineros aportados pactados por las Entidades en los Convenios suscritos con la Asociación, de conformidad con los avances y términos previstos en él.

En ese orden de ideas, las Corporaciones tenían la obligación de adelantar el correspondiente proceso de contratación de conformidad con las normas vigentes para las entidades de carácter público, con apego a los principios de selección objetiva y transparencia, situación que no se evidencia en los presentes casos, en donde, acudiendo a la figura del convenio, se deja de lado la posibilidad de contar con otros oferentes o proponentes, permitiendo Asocars de esa forma que ENFOQUES Y TENDENCIAS ejecute la totalidad de los objetos de cada convenio, sin agotar el respectivo proceso de selección contemplados en la Ley 80 de 1993 y demás normas que la complementan y modifican.

2. Los Estatutos de Constitución de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible – ASOCARS, constituye una ley para todas las Corporaciones Asociadas, y el marco normativo general en que ASOCARS debe desenvolverse.



De acuerdo con ello, el objeto social misional de ASOCAR corresponde a **“desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País.”**

De ahí que corresponde a ASOCARS no solo ser el vocero de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, sino también ejecutar proyectos que promuevan, hagan ver, impulsen, el cumplimiento de las funciones ambientales de ellas.

Promover, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa *“Impulsar el desarrollo o la realización de algo”*, lo que aplicado al caso presente significa que podrá ASOCARS gestionar convenios y contratos para la ejecución de proyectos que impulsen el desarrollo o la realización de las funciones ambientales de las Corporaciones, y sin que ello signifique ejecutar las mismas funciones de dichas Corporaciones, que han sido asignadas por vía Constitucional y Legal.

La ley 1474 de 2011, en su artículo 92, que modificó el inciso primero del ordinal c del numeral 4º del artículo 2º, dispuso que la contratación directa, tal como sucede en el presente caso, se aplicará cuando **las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.**

ASOCARS en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 1510 de 2013, solicita su inscripción en el Registro Único de Proponentes de la Cámara de Comercio de Bogotá, y determina como bienes, obras y servicios ofrecidos, los clasificados bajo el Segmento 77, familia 7710, clase 771017, que se definen como *“Servicios de Asesoría Ambiental”*. Debe anotarse que dicha solicitud de inscripción en el RUP fue fallida.

El objeto de los Convenios con estas seis (6) Corporaciones, corresponde a Asesorarlas y Acompañarlas en la implementación del nuevo marco normativo de la Contaduría Pública, es decir en las normas conocidas como NIIF.

Estos objetos convenidos, en nada guarda relación con las actividades solicitadas inscribir en el Registro Único de Proponentes de la Cámara de Comercio de Bogotá, *“Servicios de Asesoría Ambiental”*, y tampoco con el objeto social contemplado en el artículo 6 de los Estatutos, pues no es una actividad



encaminada a contribuir con el fortalecimiento de las CARs a través de la articulación y representación ante otras entidades, ni corresponde a un convenio o contrato suscrito para la ejecución de proyectos que promuevan el cumplimiento de sus funciones ambientales, tal como lo determinan los estatutos, desdibujándose así lo pactado por las Corporaciones Autónomas Regionales al constituir la Asociación, y presentándose de esta manera una contratación irregular por parte de las seis (6) a que nos hemos referido, con una entidad que no tiene capacidad misional, técnica y administrativa para ejecutar el objeto contractual, y dejando de lado las normas de contratación pública vigentes.

Causa:

El no cumplimiento de las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y decretos reglamentarios).

Efecto:

Presunta violación de los principios de eficiencia, transparencia, selección objetiva y responsabilidad, así como una presunta desviación de poder, misma en que pudieron haber incurrido los directores de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG, Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA, Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo del Chocó – CODECHOCO, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial LA MACARENA – CORMACARENA, Corporación para el desarrollo sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA y ASOCARS, sin dejar de la lado la posible responsabilidad penal que pueda presentarse.

Este hallazgo tiene presuntas incidencias disciplinaria y penal.

Respuesta de ASOCARS:

Inicia aclarando que ASOCARS firmó con las 6 Corporaciones indicadas convenios y no contratos, y hace una breve descripción de lo que son aquellos, tomando como fundamento el artículo 96 de la 489 de 1998, razón por la cual enfatizan, no pueden entenderse como contratos y no se rigen por la Ley 80 de 1993.

Anota igualmente que en el caso de los convenios de que trata la observación, no es necesario el Registro Único de Proponentes, ya que ASOCARS no se presentó a un proceso de contratación convocado, y que la Ley 1150 de 2007 así lo indica.

Respecto a la firma del convenio marco entre ASOCARS y ENFOQUES Y TENDENCIAS SAS, afirma no ser un capricho sino a una actividad de encaminada a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, por lo cual se buscó la articulación con una entidad experta en normas NIIF, por lo que la Junta Directiva de ASOCARS, el 21 de enero de 2016, aprobó el desarrollo del proyecto denominado *“Potencialización de las capacidades técnicas de las CAR contribuyendo con la ejecución de las políticas ambientales con el fin de gestionar recursos técnicos, administrativos, humanos, financieros para el desarrollo regional de las políticas nacionales”*.

Que ASOCARS identificó a ENFOQUES Y TENDENCIAS S.A.S. como un aliado estratégico para implementar el nuevo marco normativo de la contaduría pública en las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta su experiencia en capacitación, consultoría y adopción de Normas Internacionales de Información Financiera y avalúos actuariales, adquirida con diferentes empresas de servicios públicos domiciliarios, entidades de salud, servicios de transporte de carga, empresas de producción, entidades de economía solidaria y otras diversas del sector público y privado.

Lo anterior llevó a que la Junta Directiva de ASOCARS aprobara el 21 de abril de 2016 el proyecto *“Asesorar y acompañar a las Corporaciones en la implementación de las normas internacionales de información financiera para el sector público”*, razón por la cual se estructuró el taller de capacitación de Normas Internacionales de Información Financiera NIIF, de cuyas conclusiones surgió la necesidad de contar con un acompañamiento técnico especializado para que las Corporaciones pudieran adelantar la implementación de las mismas, y teniendo en cuenta la obligación naciente de tener al 1º de enero de 2017 la contabilidad bajo dichas normas.

Esta situación motivó a que ASOCARS celebrara el 1º de junio de 2016 el convenio marco con la firma ENFOQUES Y TENDENCIAS SAS, y entre el 8 de agosto de 2016 y el 13 de diciembre de 2016 los convenios de ASOCARS con las Corporaciones de que trata la observación. Indica también que la firma de convenio marco con ENFOQUES Y TENDENCIAS garantizó contar con la mejor asesoría para estas corporaciones.

Frente a la experiencia e idoneidad de ASOCAR en la ejecución de convenios, señala que su finalidad es *“promover el posicionamiento de las autoridades ambientales regionales, en el marco del régimen de autonomía otorgado por la Constitución Política”*, recalca su objeto social y lo que en desarrollo de él podrá realizar, tal como lo contemplan sus estatutos. Indica igualmente que cuenta con una estructura orgánica que le ha permitido el cumplimiento de numerosos convenios y/o contratos, pues dispone de *“personal altamente calificado que de*



manera parcial apoya directamente el desarrollo de las actividades previstas”, el cual se fortalece con el personal calificado del aliado estratégico Enfoques y Tendencias S.A.S.

Relaciona una lista de más de 40 contratos y convenios celebrados por ASOCARS, de los cuales ninguno corresponde a asesoramiento, acompañamiento o capacitación en normas NIIF.

Finaliza argumentando que ante el interés público de las normas NIIF, y la obligatoriedad de implementarlas, llevó a ASOCARS a identificar a ENFOQUES Y TENDENCIAS como aliado estratégico para aunar esfuerzos en la implementación de las mismas al interior de las Corporaciones, dada su experiencia en el tema.

“En este punto es importante mencionar que ASOCARS no cuenta con el registro único de proponentes - RUP, toda vez que en su momento se realizó una inscripción fallida, en tal sentido, no es factible dar por hecho que ASOCARS cuenta con un RUP que no está vigente y por ende no es exigible.

Por lo tanto, las actividades con las que ASOCARS da alcance a su objeto, son las anunciadas en el registro de la cámara de comercio, entre las que destacamos las siguientes: (a) Realizar actividades tendientes a acompañar a los asociados en el desarrollo de las funciones legales que les corresponden, siempre en procura de la sostenibilidad y mejoramiento del sistema corporativo, (b) Prestar asesoría a los asociados en las temáticas técnicas, jurídicas, administrativas y financieras. (I) Efectuar contratos, convenios, acuerdos y alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales que propendan por el cumplimiento del objeto de la asociación, entre otras.

Dichas actividades le dan alcance el objeto de ASOCARS “desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País”.

*Con respecto al registro único de proponentes, no es exigible para ASOCARS hacer dicho registro, toda vez y tal como lo estipula el Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.5.1 sobre inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP, “**las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación***

convocados por las Entidades Estatales, deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley". (Negrillas propias)

Por su parte la ley 1150 de 2007, "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", en su artículo 6 Modificado por el art. 221, Decreto Nacional 019 de 2012, estipula lo siguiente:

"Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes. Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal. (Negrillas propias)

(...)En ese orden de ideas, se reitera que el Registro Único de Proponentes es exigible para ASOCARS siempre y cuando se aspire a celebrar **contratos** con entidades estatales, no para la celebración de convenios de asociación, como en el caso en estudio."

Análisis de Respuesta:

El Registro Único de Proponentes no es solo una formalidad habilitante para contratar con el Estado, y si bien no es exigible en algunos casos, si es la forma de demostrar y certificar oficialmente la experiencia general y específica, así como la capacidad financiera, técnica y administrativa, es decir, la idoneidad de una empresa.

Esa idoneidad no se predica de aliados estratégicos, a no ser que se obre de manera consorciada o bajo una unión temporal, de ahí que para el caso de la observación planteada, la experiencia e idoneidad que pudiera tener o no la empresa ENFOQUES Y TENDENCIAS nada tiene que ver.

Dentro de los más de 40 contratos y convenios celebrados por ASOCARS con diferentes entidades, y relacionados en su escrito de respuesta a la observación, no se encuentra ninguno que permita deducir experiencia de la Asociación en temas de implementación, acompañamiento, asesoría de normas contables, o al menos similares, para deducir de ello que efectivamente ninguna experticia tiene sobre el particular.

Idoneidad que no solo debe ser reconocida, sino evaluada por su experiencia con resultados satisfactorios, que sirvan para acreditar la capacidad técnica y



administrativa para realizar el objeto del contrato o convenio, tal como expresamente lo dispone el decreto 777 de 1992 en su artículo primero.

Y para el caso presente, la experiencia de ASOCARS al momento de celebrar los convenios, respecto al objeto a ejecutar, era ninguna, por lo cual no puede aducirse que pudo acreditar una capacidad técnica y administrativa para ello, situación que no se subsana con el hecho de que la Junta Directiva aprobara un proyecto específico, o se realizara un taller o foro con las Corporaciones relacionado con el tema, o se finiquitara una alianza estratégica con un tercero presuntamente capaz, pues como se ha dicho anteriormente, para que esa experiencia fuera válida, debía obrarse de manera consorciada o bajo la figura de unión temporal, lo que no se dio en el caso presente.

Además, debe recabarse que la ejecución del convenio, las capacitaciones sobre las normas Internacionales, la presencia en las Corporaciones, y aún el manejo de los recursos valor del convenio, los realizó el tercero ENFOQUES Y TENDENCIAS S.A.S., sin que en ningún momento se presentara intervención alguna de ASOCARS en dicha ejecución, demostrándose con ello que todo lo que la entidad realizó fue servir de puente para la contratación de un tercero sin respetar las normas sobre contratación pública, tal como se manifestó en la observación planteada.

Sobre el particular ha dicho la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, en Sentencia SP-8786 (38464) de 8 de julio de 2015, M. P. Eugenio Fernández, manifestó:

*“Aunque la realización de un convenio o contrato interadministrativo pueda hacerse mediante contratación directa, **esto no significa que los funcionarios que intervienen en su trámite estén exonerados de respetar el deber de selección objetiva y demás principios inherentes a la contratación estatal**, advirtió la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.*

*A juicio de la Corporación, cuando las partes de dicho convenio desconocen los principios de transparencia, economía, legalidad y responsabilidad o los deberes de planeación y selección objetiva **incurren en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales**.*

Según la sentencia, la contratación directa no es sinónimo de discrecionalidad absoluta o arbitrariedad, ya que también debe atender los preceptos legales y constitucionales que rigen la contratación estatal.”

En consecuencia, no puede decirse que ASOCARS era una entidad idónea para contratar con las Corporaciones el acompañamiento y asesoramiento en la implementación de las normas NIIF.

Respecto al RUP, la CGR conoce que no es obligatorio para el caso de los convenios, pero sí para la celebración de contratos, mismos que ha suscrito ASOCARS con diferentes entidades del sector público, razón por la cual el mismo debe ser referente para demostrar el alcance de su objeto, así como también las capacidades técnicas, jurídicas y administrativas, como ha venido insistiendo.

Es así que el objeto social de ASOCARS establecido en sus estatutos, no es otro que ser el vocero y representante de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y promotor de las actividades que ellas desarrollan, para lo cual podrán articular las diferentes entidades del sector o gestionar contratos y convenios que promuevan dichas funciones (art. 6 de los Estatutos constitutivos), situación que no les permite extenderse a otros campos como el observado, en donde supuestamente acompaña y asesora a las Corporaciones enunciadas en la implementación de las normas internacionales de contabilidad pública NIIF.

Es cierto que los estatutos le permiten realizar una diversidad de actividades en desarrollo de su objeto social, pero siempre enmarcadas dentro de este, y no como extensiones del objeto como lo pretenden hacer ver.

Los objetos sociales de las personas jurídicas son las que determinan el eje sobre el cual debe girar ASOCARS, y son las bases sobre las cuales se construye la misma. De ahí que siendo ASOCARS vocero y representante de las Corporaciones Autónomas, y promotor de sus funciones, no puede desarrollar contratos de consultoría, ni estudios medio ambientales, ni acompañamientos a gestiones de implementación de normas internacionales, excediendo el límite determinado por voluntad de sus asociados, tal como sucede en el presente caso. En consecuencia, se configura el hallazgo con las connotaciones penales y disciplinarias.

Hallazgo 3 Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria (D2) – Reconocida Idoneidad

Tabla 5 - Contratos y Convenios Revisados

Nro.	Clase contrato	Objeto	Contratante o Conviniante	Vr. Total
085 de 2013	Contrato	Prestar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de 130 POMCAS afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011 de conformidad con el estudio previo origen de este contrato y con los documentos que lo conforman los cuales.	Fondo de Adaptación	\$7.500.000.000



		junto con la propuesta del consultor forman parte integral de este contrato y prevalecen para todos los efectos sobre esta última		
279 de 2014	Contrato	Realizar el apoyo logístico, técnico y de facilitación para el desarrollo del Foro Nacional de Lucha contra la desertificación e inclusión en la planificación territorial	Corpochivor	\$29.973.000
493 de 2016	Contrato	Contratar la prestación de servicios de ASOCARS para el desarrollo de acciones de regionalización del SIAC y la construcción de ventanas regionales de información	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$299.986.095
106 de 2013	Convenio	Aunar esfuerzos técnicos y financieros para el fortalecimiento de la capacidad de gestión, planificación y ordenamiento ambiental territorial de las CARS a partir del seguimiento a la ejecución de su plan de acción institucional y de la cualificación de su participación en sus procesos de ordenamiento territorial municipal con el fin de contribuir a solucionar los problemas de pobreza, equidad y seguridad para generar un entorno favorable a las acciones de protección ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$222.807.100
130 de 2013	Convenio	Aunar esfuerzos técnicos y financieros para continuar con el fortalecimiento de las autoridades ambientales en gestión ambiental urbana y en prevención y control de la contaminación del aire	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$461.886.500
157 de 2014	Convenio	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el MADS y ASOCARS para dar continuidad a los procesos de fortalecimiento de las autoridades ambientales regionales en gestión ambiental urbana y prevención y control de la contaminación del aire e iniciar el fortalecimiento en gestión de residuos peligrosos	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$691.821.860
313 de 2015	Convenio	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el MADS y ASOCARS para dar continuidad a los procesos de fortalecimiento de las autoridades ambientales regionales en gestión ambiental urbana, implementación ICAU	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$338.320.000

Fuente: Información suministrada por la Entidad.

Criterio:

Constitución Política de Colombia: “Artículo 355.- Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, **celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad** con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”* (Subrayas CGR)

“Decreto 777 de 1992. Artículo 1º.- Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983.



(...)

Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado. (Subrayas y resaltados CGR)

“Ley 80 DE 1993, artículo 24: Del Principio de Transparencia. En virtud de este principio: 1o. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente: a) Menor cuantía” (...) (Subrayas y resaltados CGR)

Ley 80 de 1993, artículo 29: Del Deber de Selección Objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. (...) (Subrayas y resaltados CGR)

“Ley 1150 de 2007, artículo 5°. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. Modificado por el art. 88, Ley 1474 de 2011. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante



el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. (...)

1. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

2. ...

En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores.” (Subrayas y resaltados CGR)

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.1: Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato. presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual interesados pueden consultar los estudios y documentos previos Subrayas y resaltados CGR)

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.4.: Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto”.

Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, en Sentencia SP-8786 (38464) de 8 de julio de 2015, M. P. Eugenio Fernández, manifestó:

“Aunque la realización de un convenio o contrato interadministrativo pueda hacerse mediante contratación directa, **esto no significa que los funcionarios que intervienen en su trámite estén exonerados de respetar el deber de selección objetiva y demás principios inherentes a la contratación estatal**, advirtió la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.



*A juicio de la Corporación, cuando las partes de dicho convenio desconocen los principios de transparencia, economía, legalidad y responsabilidad o los deberes de planeación y selección objetiva **incurren en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.***

Según la sentencia, la contratación directa no es sinónimo de discrecionalidad absoluta o arbitrariedad, ya que también debe atender los preceptos legales y constitucionales que rigen la contratación estatal.”

Hechos:

ASOCARS celebró diferentes contratos y convenios con el Fondo de Adaptación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Corpochivor, entre otros, siendo estas entidades de derecho público, con personerías jurídicas y patrimonio autónomas. Por su parte ASOCARS tiene dentro de sus Estatutos fijado como objeto social el “**desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País.**” (Subrayas y resaltados CGR)

Los objetos de estos contratos y convenios, sus números y valores, son los relacionados en el cuadro que antecede, realizándose todos estos procesos por medio de la contratación directa.

Para acceder a estas contrataciones, ASOCARS presentó propuestas, en las cuales indicó la metodología a adelantar, pero sin determinar el equipo de trabajo y sus calidades, habilidades y perfiles con el cual contaba para desarrollarlos.

Visto lo anterior, se encuentra que la contratación referida no cumple con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 777 de 1992, por lo siguiente:

Reconocida idoneidad de ASOCARS: Define la norma citada, que se entiende por reconocida idoneidad, “**la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato**” (Subrayas CGR)

Dicha experiencia no se encuentra acreditada, y tampoco cuenta ASOCARS con un Registro Único de Proponentes que permita verificarla, pues de este trámite solo se conoce el formulario de inscripción, dentro del cual no se relaciona ningún



contrato o convenio con objetos similares, que permitan deducir algún experticio contractual sobre el objeto convenido, la capacidad técnica y los resultados satisfactorios, como factores integrantes de esa reconocida idoneidad. Es de anotarse que la solicitud de inscripción de ASOCARS al Registro Único de Proponentes fue fallida, tal como se evidencia en el comunicado emitido por la Cámara de Comercio de Bogotá con fecha 6 de mayo de 2016.

Respecto a la capacidad administrativa de ASOCARS, como ya se señaló anteriormente, solo se encuentran vinculados siete (7) funcionarios de planta, encargados de realizar todas las actividades administrativas propias de ella, razón por la cual esta capacidad tampoco se encuentra acreditada. Tanto así, que en los textos de las propuestas no se indica el personal con el que se contaría para ejecutar tales convenios y contratos, el tiempo de dedicación, sus perfiles, e incluso salarios u honorarios a pagar, hasta el punto que solo se indica en aquellas que se conformará un equipo de trabajo.

Demuestra lo anterior, que para ejecutar los contratos y convenios, ASOCARS celebró diferentes contratos de prestación de servicios con personas que realizarían el trabajo técnico, de coordinación y soporte jurídico de los proyectos:

Ha dicho el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en fallo del 30 de noviembre de 2006, bajo el radicado No. 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832), siendo Consejero Ponente el doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez, refiriéndose al de consultoría, de los cuales hay varios en los indicados en el cuadro inicial: *“... consiste, básicamente, en la realización de estudios, diseños y en la asesoría técnica al control y supervisión de proyectos, así como en la interventoría y en la gerencia y dirección de obras o proyectos, lo cual encierra una variedad muy amplia de actividades, todas ellas regidas por un común denominador de **indole técnico y cargadas de un matiz especializado en la ejecución de este tipo de contratos**. De este modo, el contrato de consultoría se caracteriza porque sus obligaciones tienen un carácter marcadamente intelectual, como condición para el desarrollo de las actividades que le son propias, aunque también se asocia con la aplicación de esos conocimientos a la ejecución de proyectos u obras.”* (Subrayas CGR)

Esas capacidades técnicas y altamente especializadas para adelantar los correspondientes contratos y convenios celebrados, no se encuentran acreditadas por parte de ASOCARS, ni tampoco fueron evaluadas de esa forma por los Contratantes o Convenientes, ni se tuvo conocimiento del equipo de trabajo y experiencia en el campo en el cual se desarrollaban los objetos contratados o convenidos, a pesar de que en muchos de los estudios previos se indicaba requerir una entidad altamente técnica o especializada, lo cual no lo da la experiencia general de ASOCARS, quien unas veces funge como consultor, otras

como agente logístico y otras como intermediario de procesos contractuales bajo la figura de convenios.

Causa:

El no cumplimiento de las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y decretos reglamentarios, y demás normas afines con el asunto).

Efecto:

Presunta violación de los principios de eficiencia, transparencia, selección objetiva y responsabilidad, sin dejar de lado la posible responsabilidad penal que pudiera presentarse.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria y deberá trasladarse igualmente a cada una de las entidades contratantes o convinientes.

Respuesta de ASOCARS:

1. Idoneidad, experiencia y objeto social ASOCARS

Como se ha reiterado con anterioridad, ASOCARS, es una entidad sin ánimo de lucro, de naturaleza jurídica privada, conformada por la asociación voluntaria de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible del País, con base en la libertad de asociación prevista en el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia.

Aunado a lo anterior, el artículo 2 de los estatutos vigentes de la asociación define la naturaleza jurídica de ASOCARS en los siguientes términos:

"ARTICULO 2. NATURALEZA JURIDICA. *La asociación se constituye como una entidad sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa, que se rige por el derecho privado con base en la libertad de asociación prevista en el artículo 38 de la Constitución Política, de conformidad con las normas consagradas por el Código Civil, la Ley 99 de 1993 y demás normas complementarias y reglamentarias"*

A su vez el artículo 6 de los Estatutos de ASOCARS establece la finalidad y el objeto de la asociación así:

"ARTICULO 6. FINALIDAD Y OBJETO. *La finalidad de la Asociación es promover el posicionamiento de las autoridades ambientales regionales, en el marco del régimen de autonomía otorgado por la Constitución Política".*
(Subrayas y negrillas propias)



En armonía con dicha finalidad, el artículo precitado define el objeto principal de la Asociación en los siguientes términos:

“...desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País”. (Subrayas y negrillas propias)

Así las cosas, el párrafo del mismo artículo 6 de los estatutos define las actividades con las que ASOCARS da alcance a su objeto, las cuales se anuncian a continuación:

“PARAGRAFO PRIMERO. Para desarrollar su objeto la Asociación podrá:”

(Enuncia las actividades contempladas en el párrafo del artículo 6 que van de los ordinales a. a la q.)

Lo anterior es manifestación y desarrollo directo de lo dispuesto en el acta de constitución de ASOCARS, contenida en la escritura pública No. 0006025 del 31 de octubre de 1996, de la Notaría 23 del círculo de Bogotá e inscripción mercantil en Cámara de Comercio N° S0002046, mediante la cual y conforme a las normas vigentes y aplicables en derecho se creó la asociación; en la misma se estableció que “Por su naturaleza jurídica, forma de creación y funciones que ejerce, se regirá para actos y contratos por las normas de derecho privado, que regulan las asociaciones civiles sin ánimo de lucro”.

En este mismo acto, se estableció que el patrimonio de ASOCARS lo integran “los activos y bienes que le fueron cedidos por razón de la terminación y liquidación del convenio interadministrativo entre PNUD, Ministerio de Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, denominado proyecto DIA”, reconociendo que a la Asociación le da vida jurídica un acto del año 1996 que involucra privados (PNUD), como públicos (CARS – Ministerio).

En este sentido, es necesario precisar que ASOCARS en virtud de lo citado anteriormente, no nace a la vida jurídica por creación constitucional o legal, como si lo hacen las instituciones públicas, ASOCARS debe su nacimiento a la voluntad de las personas jurídicas con base en la libertad de asociación previstas en el artículo 38 de la Constitución Política.

Y es precisamente por esa naturaleza jurídica y porque los estatutos y la normatividad sobre la materia lo permiten, que ASOCARS ha venido ejecutando convenios y/o contratos no solo porque represente y promueve el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, sino porque cuenta con una estructura orgánica que le ha permitido llevar a feliz término numerosos convenios y/o contratos desde su creación.

A continuación en la table 1 se anuncian los convenios y/o contratos que ha realizado ASOCARS, en los últimos años:

(Anexa tabla contentiva de una relación de 44 contratos celebrados por ASOCARS con diferentes entidades)

La anterior tabla muestra que ASOCARS no solo ha ejecutado siete (7) convenios como los anunciados por la CGR en la comunicación, sino un número mucho más elevado, todos con resultados exitosos, es por ello que año tras año por ejemplo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha firmado varios convenios con ASOCARS para diferentes direcciones toda vez que ha encontrado en la Asociación una entidad idónea y un socio estratégico para la ejecución de los mismos.

Por lo tanto pensar que la Asociación no cuenta con la idoneidad para ejecutarlos no es acorde con la realidad, pues todos los convenios y/o contratos se ha finalizado y liquidado con éxito, y una de las razones, entre otras, es que la asociación siempre ha tenido en cuenta las políticas de autoridad del gasto establecidas por el gobierno nacional, aplicando los principios de economía, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos, logrando de esta forma optimizar la inversión, lo anterior lo implementa ASOCARS pese a no estar obligado a la aplicación de la normatividad de autoridad, lo que ha llevado a ser elegido por las entidades gubernamentales como socio estratégico en la ejecución de convenios y/o contratos.

2. Sobre el Registro Único de Proponentes – RUP

El Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.5.1 sobre inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP, es taxativo al indicar que **“las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las Entidades Estatales, deben estar inscritas en el RUP; salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley”** (Negrillas y subrayas propias)

El artículo precitado, es claro al indicar que las personas jurídicas que participen en procesos de contratación convocados por entidades del Estado, deben inscribirse en el RUP, sin embargo, también es claro al establecer que existen excepciones previstas de forma taxativa en la ley; en tal sentido citaremos la ley 1150 de 2007 en los siguientes términos:

Por su parte la ley 1150 de 2007, “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”, en su artículo 6 Modificado por el art. 221, Decreto Nacional 019 de 2012, estipula lo siguiente:

“Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes. Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades



estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; *contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes (Negrillas y subrayas propias) (...)*

En el caso en estudio, no es necesario contar con el registro único de proponentes, como lo hemos explicado en anteriores comunicaciones toda vez que ASOCARS ha firmado convenios de asociación (Para lo cual no es necesario el RUP) y por el caso de los contratos, todos se han realizado a través de la modalidad de contratación directa, caso en los cuales no es requisito contar con el RUP tal como lo indica el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

Este argumento es corroborado por el siguiente párrafo de los hechos del comunicado de las observaciones de la Contraloría:

“Los objetos de estos contratos y convenios, sus números y valores, son los relacionados en el cuadro que antecede, realizándose todos estos procesos por medio de la contratación directa”

La anterior cita demuestra claramente que para la Contraloría, todos los procesos adelantados por ASOCARS se han realizado a través de la contratación directa, motivo por el cual no entendemos porque solicitan el RUP para acreditar la experiencia de la Asociación, cuando la ley es clara al excluir la exigencia de este registro para este tipo de contrataciones.

3. Sobre los convenios y contratos anunciados en el comunicado de la Contraloría.

• Contrato 085 de 2013 – Fondo de Adaptación

El Fondo Adaptación, en la página 8 de los estudios previos del contrato 085 de 2013, indica que ASOCARS es una persona jurídica idónea para adelantar el contrato en los siguientes términos:

“Considerando la dimensión del proyecto y el involucramiento requerido por las CARs, se ha considerado oportuno buscar una entidad que tenga la capacidad de

agrupar y articular a las Corporaciones con miras a alcanzar los objetivos propuestos.

La asociación de Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible ASOCARS, es una entidad sin ánimo de lucro, creada mediante Escritura Pública No. 6025 del 28 de agosto de 1996, que se rige por las normas del derecho privado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Asocia a 33 Autoridades Ambientales con jurisdicción en diferentes regiones de todo el territorio (...)

ASOCARS, además de agrupar las treinta y tres (33) Corporaciones existentes en el País, cuenta con experiencia en la administración de recursos relacionados con proyectos ambientales y, actualmente se encuentra desarrollando bajo direccionamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la formulación y/o ajuste de cuatro (4) Planes de Ordenación y Manejo de Cuencias – POMCAS en la macrocuencas del río Magdalena – Cauca y del Caribe...

Considerando el esquema de ejecución recomendado por MADS y aprobado por el Consejo Directivo del FONDO; en el cual se establece una primera fase de diagnóstico / Preaprestamiento, mediante la cual se hace necesario realizar actividades de articulación de las CARS. Regionalización de los POMCAS, elaboración de términos contractuales para la contratación de los ejecutores, entre otras, se hace necesario, para asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos, contar con una asistencia técnica y operativa, que desarrolle las obligaciones establecidas en esta primera fase y apoye la supervisión de la fase de ejecución”.

Así las cosas, para el Fondo Adaptación es claro que ASOCARS es una persona jurídica idónea para ejecutar el contrato 085, no solo por fortalecer el sistema corporativo de las Autoridades Ambientales del país, sino por su amplia experiencia en la administración de recursos relacionados con proyectos ambientales.

Finalmente para comprobar que ASOCARS ejecutó este contrato con resultados satisfactorios, es preciso citar el acta de terminación y recibo a satisfacción en donde se corrobora la entrega de 19 informes por parte del contratista, 27 informes por parte del supervisor del contrato, 3 actas y los 15 productos del contrato, los cuales fueron recibidos a satisfacción por el Fondo Adaptación.

• **Contrato 493 de 2016 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el punto 1.2. sobre experiencia e idoneidad de manifiesta entre otras cosas:

“La asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS por su objeto social es generador de espacios de concertación y diálogo con las demás instituciones que tienen injerencia en la

implementación de la política pública y de los insumos técnicos que fortalezcan los instrumentos de planeación, ordenación y manejo ambiental.

Por otra parte, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCAR puede facilitar el acceso y la comunicación con las CARS en sus territorios y dar el soporte técnico y operativo necesario para la implementación de acciones enmarcadas en el proceso de regionalización del SIAC, promoviendo y asistiendo opciones de mejoramiento para la articulación de la información (...)

En ejecución de estos ejercicios y capitalizando los proyectos realizados en vigencias anteriores, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS ha podido realizar la recolección y caracterización de información técnica, de gestión y administrativa de las CARS, con el fin de estructurar un repositorio de información para atender las necesidades de consolidación a nivel nacional, lo cual se convierte en un insumo fundamental para la definición la estructura operativa y funcional de la ventanas regionales y de los planes de mejoramiento para su construcción y continuo fortalecimiento.

(...)

Con fundamento en lo anterior y teniendo en cuenta que se requiere de un apoyo altamente calificado se considera pertinente contratar a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS, para que desarrollo todas las acciones necesarias que se requieran para construir las ventanas regionales con la línea base de información ambiental, como instrumento para la orientación de la toma de decisiones sobre el planeamiento ambiental de las áreas relacionadas en el posconflicto, que estará dispuestas en la jurisdicción de las Autoridades Ambientales Regionales”

Todo lo anterior, también demuestra que ASOCARS cuenta con la idoneidad y la experiencia para el desarrollo del objeto del contrato.

- **Convenio 106 de 2013 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el punto 3.2. sobre experiencia e idoneidad manifiesta entre otras cosas:

“Los resultados alcanzados con el convenio 032 de 2012, demuestran la idoneidad de ASOCARS, para realizar la labor de articulación del SINA, sin embargo nos permitimos relacionar los convenios más representativos...”

En el acta de liquidación del convenio firmada por las partes el día 25 de febrero de 2015, demuestra que ASOCARS cumplió a cabalidad con el objetivo del convenio:

“Que EL EJECUTOR cumplió a satisfacción el objeto y compromisos del convenio, quedando a paz y salvo con el Ministerio por todo concepto” (...)

“SEGUNDO: La liquidación efectuada y acordada mediante la presente Acta de liquidación constituye el balance definitivo del vínculo contractual y la manifestación escrita de las partes de encontrarse a Paz y Salvo con respecto del contrato que se liquida.”

- **Convenio 130 de 2013 – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

Con respecto a este convenio es importante citar el acta de liquidación firmada por las partes el día 25 de febrero de 2015, donde el Ministerio certifica que:

“Que EL EJECUTOR cumplió a satisfacción el objeto y compromisos del convenio quedando a paz y salvo con el Ministerio por todo concepto”

Igualmente las partes acordaron lo siguiente:

“SEGUNDO: La liquidación efectuada y acordada mediante la presente Acta de liquidación constituye el balance definitivo del vínculo contractual y la manifestación escrita de las partes de encontrarse a Paz y Salvo con respecto del contrato que se liquida.”

- **Convenio 157 de 2014 – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la página 1 del convenio de asociación manifiesta que:

“ASOCARS cuenta con la idoneidad y experiencia necesaria y cumple con los requisitos exigidos para ejecutar el presente convenio”

Lo anterior demuestra que el Ministerio encontró en ASOCARS una persona jurídica idónea y con experiencia para ejecutar el convenio, toda vez que en años anteriores han realizado convenios que se han ejecutado a satisfacción.

Prueba que el convenio se ejecutó a cabalidad, es el acta de liquidación del mismo, firmada el día 21 de julio de 2015 en donde se informa, que en el informe final del supervisor se certifica que “Las actividades y productos del convenio se ejecutaron al 100%, en tal sentido las partes acuerdan lo siguiente:

“TERCERO. La liquidación efectuada y acordada mediante la presente Acta de liquidación, constituye el balance definitivo del vínculo contractual y la manifestación escrita de las partes de encontrarse a Paz y Salvo con respecto del contrato que se liquida.”



Demostrando nuevamente que ASOCARS ejecutó de manera satisfactoria el convenio, fruto de su reconocida idoneidad en la ejecución de convenios y contratos.

- **Convenio 313 de 2015 – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la página 29 de los estudios previos del precitado convenio, indic que ASOCARS es idóneo para desarrollar el objeto del mismo en los siguientes términos:

“ASOCARS es una persona jurídica idónea para aportarle al MADS en el desarrollo de la implementación de la política de gestión ambiental urbana, por cuanto puede garantizar la participación de todas las autoridades ambientales regionales en el proceso de retroalimentación, que todas se encuentran asociadas, Adicionalmente, ASOCARS es por su objeto social, generador de espacios de concertación y diálogo con las demás instituciones que tienen injerencia en la implementación de la política de gestión ambiental urbana como las Autoridades Ambientales Urbanas y los entes territoriales, ASOCARS es por naturaleza facilitador de la gestión ambiental.

Los resultados alcanzados a través de los convenios 032 de 2012 y 130 de 2013 celebrados entre el MADS y ASOCARS, demuestran claramente la idoneidad del oferente para desarrollar el alcance del nuevo objeto a contratar” (...)

Lo anterior demuestra nuevamente que ASOCARS es una persona jurídica idónea para la ejecución del convenio 313 de 2015, toda vez que con la experiencia de la asociación se ha llevado a buen término anteriores convenios con la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana – DAASU del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, es importante citar el siguiente aparte de los hechos de la comunicación de observaciones de la Contraloría:

“Para acceder a estas contrataciones, ASOCARS presentó propuestas, en las cuales indicó la metodología a adelantar, pero sin determinar el equipo de trabajo y sus calidades, habilidades y perfiles con el cual contaba para desarrollarlos”.

ASOCARS en el punto 4 de la propuesta denominado “Presupuesto Proyectado”, estipula claramente el equipo de profesionales para el desarrollo del convenio, con los perfiles, experiencia solicitada, tiempo de dedicación, número de meses y asignación salarial, por lo tanto, la asociación presentó la propuesta indicando el equipo de trabajo, cosa que no tuvo en cuenta el equipo auditor en el desarrollo de la auditoría.

El mencionado convenio se liquidó por mutuo acuerdo de las partes el día 27 de julio de 2016, y en acta de liquidación el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible certificó que “ASOCARS cumplió el objeto, alcance y compromisos del convenio, quedando a paz y salvo con el Ministerio por todo concepto”, igualmente manifiesta el Ministerio, que “ASOCARS dio cumplimiento durante la ejecución del convenio al pago de la totalidad de

los aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral, aportes parafiscales y ARL de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y el parágrafo 1 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

Así las cosas, es claro que ASOCARS en el desarrollo del convenio 313 de 2015 ha cumplido con la normatividad sobre la materia y ejecutó el convenio a cabalidad.

Análisis de Respuesta:

Debe recalcar en primer lugar que en nada tiene que ver la naturaleza jurídica de ASOCARS, si es pública o privada, para determinar si su objeto guarda o no relación con los objetos contractuales o convenientes, o si es o no idóneo para ejecutar dichos objetos contractuales. De esa forma que no habrá lugar a considerar dichos argumentos.

Es cierto que la finalidad para la cual fue creada ASOCARS por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, como lo dicen sus estatutos en el artículo 6, es *"promover el posicionamiento de las autoridades ambientales regionales, en el marco del régimen de autonomía otorgado por la Constitución Política"*.

El verbo rector de esa finalidad corresponde a promover, es decir, fomentar, favorecer la realización o desarrollo de algo, y no a asumir el papel de, o el rol de, o las actividades de, o ejecutar esto o aquello.

En consonancia con ese fin, es que se establece el objeto social, correspondiendo a ser el vocero y representante de las CARs, y ejecutando proyectos y convenios tendientes a promover el cumplimiento de las funciones ambientales de dichas Corporaciones, objeto que es claro, preciso, y determinado, que constituye el marco sobre el cual puede desenvolverse la asociación, sin que por el simple querer de un directivo, o de su Junta Directiva, o con la aprobación de un proyecto o estrategia, dicho objeto social pueda ser ampliado o modificado. Y es cierto que el parágrafo del artículo 6 de los estatutos contempla las actividades que se pueden desarrollar, pero siempre en desarrollo de su objeto social, el establecido en sus estatutos.

Ese objeto social nada tiene que ver con la consolidación del sistema de seguimiento y control ambiental por parte de las autoridades ambientales en el marco del sistema de inspección, vigilancia y control del sistema nacional del MSF, ni con el ajuste, socialización, divulgación, con los actores del SINA, de los instrumentación técnica y normativa con énfasis en los temas de bosques, biodiversidad y servicios ambientales asociados, ni con coordinar acciones ambientales de suelos de protección de alta amenaza y riesgo con participación



vulnerable de las zonas a intervenir generando procesos de formación integral que incorporen el desarrollo humano, la formación social, el aprendizaje y la capacitación técnica, por citar solo unos casos.

En consecuencia, el objeto social de ASOCARS no le permite realizar todo tipo de contratación o convenios como ella lo afirma, sino aquella que se relacione con la vocería y representación de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, o con la promoción de las funciones ambientales de estas. Permitirlo, sería estar en abierta contraposición a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, que dice que la contratación directa se aplicará cuando **las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.**

Respecto a la idoneidad, es necesario precisar que el artículo 1º del Decreto 777 de 1992, exige que sea una reconocida idoneidad, definiendo esta como la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto de contrato. Indica además que quien celebre el contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado.

Dos aspectos fundamentales deben extraerse entonces del artículo referido:

1. Reconocida Idoneidad, que se compone de capacidad técnica y capacidad administrativa.
2. Evaluación de dicha idoneidad por escrito y debidamente motivada.

Respecto a la Reconocida Idoneidad, podemos decir, en términos generales y empresariales, que es el conjunto de recursos y aptitudes que tiene un ente para desempeñar una determinada tarea.

Esa idoneidad se compone de Capacidad Técnica, que es el conjunto de conocimientos y habilidades específicas y precisas que poseen los miembros de la empresa para realizar o ejecutar algo; y Capacidad Administrativa, que es la aptitud para hacer que los recursos y los esfuerzos humanos sean productivos y se usen de la manera más eficiente, bajo una adecuada planeación, organización, dirección y control de dichos recursos y actividades.

Dicha Capacidad Administrativa, a su vez se compone de Capacidad Financiera, Capacidad Jurídica y Capacidad Organizacional.

La primera, hace relación a la liquidez y márgenes de solvencia de la empresa, a la posibilidad de hacer los pagos e inversiones a corto, mediano y largo plazo, patrimonio y capital disponible.

La Capacidad Jurídica, es aquella que tiene que ver con su conformación, naturaleza, alcance, fines, objetivos sociales, etc.

Y la Capacidad Organizacional o Estructural, es la relacionada con la conformación de la empresa, su estructura, órganos de dirección y administración, personal, estudios, perfiles, requerimientos internos y externos, personal con disponibilidad parcial o total, etc.

Como puede observarse, esa reconocida idoneidad no es una expresión contemplada en una norma que pueda ser reemplazada por un simple comentario de "se considera idóneo para ejecutar el objeto del contrato", o se encuentra a paz y salvo por todo concepto.

Esa reconocida idoneidad del posible contratista o convenido, es toda una estructura que debe ser debidamente evaluada por la entidad contratante, para de esa forma garantizar una adecuada, acertada, eficaz y eficiente ejecución del objeto contractual. Por todo lo anterior, el hallazgo se mantiene con presunta connotación disciplinaria.



Hallazgo 4 Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria (D3) – Objeto Social ASOCARS

Criterios:

Código Civil Colombiano. Artículo 1602. Los Contratos Son Ley Para Las Partes. *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*

Ley 1150 de 2007, Artículo 2o. De Las Modalidades De Selección. *La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*

(...) 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(..) c) Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.



Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo." (Subrayas y resaltados CGR)

Estatutos ASOCARS:

"Artículo 6. FINALIDAD Y OBJETO. La finalidad de la Asociación es promover el posicionamiento de las autoridades ambientales regionales, en el marco del régimen de autonomía otorgado por la Constitución Política.

El objeto principal de ASOCARS es desarrollar **actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones** Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, **a través de la articulación y representación** ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la **gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales** establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País." (Subrayas y resaltados CGR)

Hechos:

Como se citó anteriormente ASOCARS celebró diferentes contratos y convenios con entidades de derecho público, con personerías jurídicas y patrimonio autónomas; además, realizándose todos estos procesos por medio de la contratación directa.

Los Estatutos de Constitución de ASOCARS constituye el marco normativo general en el que la entidad debe desenvolverse.

De ahí que corresponde a ASOCARS no solo ser el vocero de las CARs, sino también la **gestión** de convenios y contratos para la ejecución de proyectos que promuevan, hagan ver, impulsen, el cumplimiento de las funciones ambientales de ellas.

Promover, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa "Impulsar el desarrollo o la realización de algo", lo que aplicado al caso

presente significa que podrá ASOCARS gestionar convenios y contratos para la ejecución de proyectos que impulsen el desarrollo o la realización de las funciones ambientales de las Corporaciones, y sin que ello signifique ejecutar las mismas funciones de dichas Corporaciones.

La ley 1474 de 2011, en su artículo 92, que modificó el inciso primero del ordinal c del numeral 4º del artículo 2º, dispuso que la contratación directa, tal como sucede en el presente caso, se aplicará cuando **las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.** (Subrayas y resaltados CGR)

Los objetos de los contratos y convenios analizados e indicados en el cuadro inicial, en nada guardan relación con el objeto social contemplado en el artículo 6 de los Estatutos, pues no es una actividad encaminada a **contribuir con el fortalecimiento de las CARs a través de la articulación y representación ante otras entidades**, ni corresponde a un contrato suscrito para **la ejecución de proyectos que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales** de las Corporaciones, presentándose de esta manera una contratación irregular por parte de los contratantes o convinientes con una entidad cuyo objeto social no tiene relación directa con las obligaciones contractuales.

Una cosa es articular a las CARs para lograr su fortalecimiento, promover sus funciones a través de proyectos conjuntos entre ellas como dicen los estatutos, y otra muy diferente, realizar actividades que deban ser desarrolladas por ellas, máxime cuando corresponden a funciones desarrolladas en cumplimiento de normas constitucionales y legales.

ASOCARS, tal como se desprende de sus estatutos, no fue creado como un ente técnico de apoyo a las CARs, o que permitiera el desarrollo de sus mismas funciones, o consultor, tal como lo ha venido tratando de hacer a través de la contratación celebrada.

Causa:

El no cumplimiento de las normas contractuales (Ley 80 de 1993, decretos reglamentarios y normas relacionadas).

Efecto:

Presunta violación de los principios de eficiencia, transparencia, selección objetiva y responsabilidad, sin dejar de lado la posible responsabilidad penal que pudiera presentarse.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria y deberá trasladarse igualmente a cada una de las entidades contratantes o convinientes.



Respuesta de la Entidad

Asocars da respuesta a este hallazgo conjuntamente con el hallazgo 3.

Análisis de Respuesta

Se realiza el mismo análisis efectuado para el hallazgo 3, por lo tanto el hallazgo se mantiene con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 5 - Administrativo con Otra Incidencia (OI1), para Traslado al Archivo General de la Nación - Gestión Documental

Criterio

Los artículos 36 y 37 de la ley 594 de 2000 o ley General de Archivo y la Circular Externa 003 del Archivo General de la Nación, regulan la obligatoriedad de las personas naturales o jurídicas de derecho privado, a aplicar las reglas y principios generales que regulan la Gestión Documental, así mismo establece que el Archivo General de la Nación brindará especial protección y asistencia a los archivos privados pertenecientes a las asociaciones, entre otras entidades.

Se define el Archivo Privado como el Conjunto de documentos pertenecientes a personas naturales o jurídicas de derecho privado y aquellos que se deriven de la prestación de sus servicios. Así mismo precisa que la Gestión Documental es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación.

Hechos

Una vez realizadas las pruebas de recorrido, mediante reuniones con el grupo Control Interno, con la Subdirección Administrativa y realizado el análisis de las carpetas contractuales físicas y digitales suministradas al Equipo Auditor, se evidencia que Asocars no está aplicando un programa de Gestión Documental, fundamentado en los principios y procesos archivísticos establecidos por la Ley 594 de 2000; toda vez que las carpetas no se encuentran foliadas; no están archivadas cronológicamente; no tienen inventario documental; no se encuentran todos los documentos que tienen relación directa con los contratos o convenios en sus etapas precontractual, contractual y post-contractual; y no se lleva un adecuado control con el fin de registrar, custodiar y suministrar de manera oportuna y eficaz la información generada y recibida.

Causa

Debilidades en el control interno.

Efecto

Situación que ocasiona el riesgo que se vea afectada la consistencia y custodia de la información, por lo tanto no se refleje la realidad de manera fidedigna, no sean confiables los sistemas de información, los estados financieros, informes, planes y contratos.


Respuesta de ASOCARS

Manifiesta Asocars en su Respuesta *"Entonces es claro que confluyen tres elementos que no se presentan en ASOCARS ya que desde ASOCARS en razón a su objeto social no se presta un servicio público, aunque su accionar en la defensa y protección del medio ambiente si sea de carácter general. Y por supuesto no existe una autorización de la Ley respecto de que ASOCARS pueda ejercer estas funciones (...)*

"3. No tienen inventario documental: Se puede entender que el inventario documental hace referencia a un índice de contenido de las carpetas, documento que no se había implementado para las vigencias 2014, 2015 y 2016. La recomendación será tenida en cuenta para los procesos de mejoramiento.

"Incluso superan más de 200 folios en sus carpetas: esta información es cierta pero no se está violando ningún reglamento Interno y por su puesto ninguna norma de mayor jerarquía por lo que no es procedente para la constitución el hallazgo"

Análisis de la Respuesta



Las actividades documentales de Asocars deben estar debidamente registradas y organizadas para que de esta forma tanto la administración como los ciudadanos puedan acceder y servirse adecuadamente de la información contenida en los archivos derivados de su función, lo cual es indispensable para la administración pública respecto de la información producida o directamente relacionada con el ejercicio de la función de Asocars al celebrar convenios con las entidades públicas, función que le fue otorgada o delegada.

Hallazgo No. 6 - Administrativo con Presuntas Incidencias para Indagación Preliminar (IP1) y Disciplinaria (D4) – Gastos Convenio 103 de 2013

Criterios

La Constitución Política de Colombia en los siguientes artículos consagra:



“Art. 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, art. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 3° de la Ley 489 de 1998, trata sobre principios y finalidades de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

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

De igual manera la Corte Constitucional en Sentencia de Constitucionalidad C-586 de diciembre 7 de 1.995, Magistrados Ponentes: Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo, definió el control Fiscal así:” El control fiscal es una función pública autónoma que ejercen los organismos instituidos en la Constitución con ese preciso objeto. Dicho control se extiende a las actividades, operaciones resultados y demás acciones relacionadas con el manejo de fondos o bienes del Estado, que lleven a cabo los sujetos públicos y particulares...

Artículo 6 de los Estatutos de Asocars: “ El objeto principal de ASOCARS es desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País.

Para desarrollar su objeto la Asociación podrá, entre otras:

a. Realizar actividades tendientes a acompañar a los asociados en el desarrollo de las funciones legales que les corresponden, siempre en procura de la sostenibilidad y mejoramiento del sistema corporativo. (...)

c. Realizar actividades de divulgación de la gestión de la Asociación y sus asociados, como parte de la estrategia de fortalecimiento institucional de las Corporaciones, con miras al mejoramiento de la percepción local, regional y nacional en diferentes temáticas”

La Directiva presidencial 06 de 2014 indica parámetros de ahorro así “c. Gastos de viaje viáticos: disminuirlos en un 15%, (i) reduciendo los desplazamientos de personal, privilegiando el uso de TIC (Ej. Reuniones virtuales, Videoconferencias, etc; (ii) en lo posible, programando los desplazamientos con suficiente anticipación para acceder a mejores tarifas de transporte, en particular aéreas; y (iii) autorizando viáticos sólo sí los gastos de desplazamiento, alimentación y alojamiento no están cubiertos. g. establecer convenios interadministrativos para el uso de auditorios o espacios para capacitaciones o eventos, minimizando los gastos de alquiler salones; y reducir y limitar costos de alimentación en y reuniones en particular, solicitar las cantidades justas y eliminarlos en reuniones corta duración y con personal interno”

La Cláusula **Quinta** del convenio 103 de 2013, estableció desembolsos, fecha, valor y los productos a entregar en desarrollo del mismo así: El MINISTERIO desembolsará sus aportes a ASOCARS de la siguiente forma:

Tabla 6
Cláusula Quinta del Convenio 103 de 2013

Desembolso	Cuando	Valor	Productos
1	A los quince (15) días a partir de la ejecución del convenio	10% del valor total de los aportes del MADS, por la suma de CIENTO CINCUENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$156.500.000)MCTE	“ Un documento donde se define de mutuo acuerdo el diseño y convocatoria de cada uno de estos espacios de dialogo, capacitación y asistencia técnica, incluyendo el presupuestos de tallado de la asistencia técnica prestada a las diferentes CARS costeras enmarcado dentro de <u>los parámetros de austeridad del gasto público y en la ejecución de los mismos de acuerdo con las normas de contratación pública</u> ” folio 4 del convenio Subrayas fuera del texto

Fuente: Convenio 103-2013 Folio 4.



Hechos:

El MADS y ASOCARS suscribieron el Convenio 103 de 2013, cuyo **objeto** consistió en “*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para impulsar actividades dirigidas al ordenamiento ambiental del territorio marino costero, acompañamiento y seguimiento a la evaluación de la Política Nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e insulares de Colombia (PNAOCI) y la gestión del riesgo en el marco de las funciones de la autoridad marina de las Corporaciones **Autónomas Regionales costeras**” subrayas y negrillas fuera del texto. Por un valor final de \$1.921.712.691.*

Liquidado el 8 de abril de 2015, así:

Tabla 7
Liquidación del Contrato

CONCEPTO	DEBE	HABER
Valor aporte MADS en dinero	\$1.565.000.000	
Valor adición MADS en dinero	\$98.600.000	
Valor ejecutado recursos MADS		\$1.663.600.000
Valor Asocars en especie	\$258.112.691	
Valor ejecutado ASOCARS		\$258.112.691
Sumas iguales	\$1.921.712.691	\$1.921.712.691

Fuente: Acta de liquidación de fecha 8 de abril de 2015.

Para la ejecución del mismo, tanto en los estudios previos como en el texto del convenio; se dispuso que como resultado de espacios de dialogo o talleres, ASOCARS entregara el número de documentos descritos en la Cláusula tercera, Informes y productos.

El Ministerio en los estudios previos (página 19) indicó que para el cumplimiento del objeto contractual se desarrollarían espacios de dialogo o talleres así:

- Cuatro (4) Espacios de dialogo para Socializar a las Cars costeras la reglamentación de las UACS-Regionales
- Un (1) Espacio de dialogo para la presentación de los resultados y experiencias exitosas en la implementación de los planes de manejo y sus planes de acción de especies claves. Nacional
- Tres (3) Espacios de dialogo para la construcción colectiva del primer borrador de los lineamientos para la formulación de los PM de las áreas de manglar y el Plan de acción del Programa Nacional de Manglares.
- Cuatro (4) Espacios de dialogo de socialización y retroalimentación de la propuesta de estrategia de adaptación basada en ecosistemas.
- Dos (2) Espacios de dialogo de socialización de las medidas de adaptación basado en ecosistemas para fortalecer la resiliencia de arrecifes, manglares y pastos marinos
- Doce (12) Espacios de dialogo de socialización y capacitación a las 12 CAR con jurisdicción marino costera en componentes de erosión costera y monitoreo de playas.
- Un (1) Espacio de dialogo socialización y lanzamiento del Plan de manejo Nacional y el protocolo de captura de pez león.
- Dos (2) Espacios de dialogo, construcción colectiva diagnóstico ambiental de las lagunas costeras de Colombia.

- Un (1) Programa de capacitación de inmersión marina en CORALINA con participación de las 12 CARS costeras para entrenar a los funcionarios con ejemplos prácticos en campo en el ejercicio de la Autoridad ambiental costera y marina.
- Un (1) espacio de diálogo capacitación CSI arrecifes de coral
- Un(1) espacio de diálogo capacitación planificación y ordenación marina
- Un (1) espacio de diálogo de construcción colectiva del plan de seguimiento y monitoreo de los planes de manejo de las UACs
- Dos (2) espacios de diálogo de construcción colectiva de la propuesta de actualización de la política Nacional integrada para el desarrollo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia.
- Cinco (5) espacios de diálogo para la socialización y retroalimentación de la norma de calidad del agua.
- Tres (3) espacios de diálogo para la socialización y retroalimentación de la norma de calidad del agua
- Dos (2) espacios de diálogo para la socialización y retroalimentación de las normas de vertimientos
- 12 visitas para la asistencia a las CARS para la implementación de los planes de manejo y sus planes de acción de especies claves priorizadas.

Tabla 8
Resumen del Presupuesto

Concepto	Aporte MADS	Aporte ASOCARS	Total
HONORARIOS	\$460.000.000	\$148.252.691	\$608.252.691
ESPACIOS DE DIÁLOGO	\$566.000.000	\$94.860.000	\$660.860.000
GASTOS DE VIAJE	\$24.000.000	\$0	\$24.000.000
ASISTENCIA TÉCNICA	\$515.000.000	\$15.000.000	\$530.000.000
TOTAL	\$1.565.000.000	\$258.112.691	\$1.823.112.691

Fuente: Página 38 de los Estudios Previos

Al momento de evaluar los hechos que nos ocupan, se procedió a revisar en primer lugar que el Ministerio cancelara la totalidad de los espacios de diálogo; y ello se estableció en el acta de liquidación de fecha 8 de abril de 2015.

De acuerdo con lo establecido en la auditoría, Asocars incurrió en costos y gastos en actividades que no se ciñen al contenido del concepto de austeridad del gasto consignado en la Cláusula Quinta del convenio, como se describe a continuación:

1. En respuesta a la solicitud de la CGR, Asocars suministró información donde se encuentra un listado de 54 talleres o espacios de diálogo realizados para la ejecución del convenio por un valor de \$770.485.637. Una vez analizada la función de Asocars frente a los gastos efectuados e identificados en el cuadro remitido por la Asociación, se observa que de los 54 talleres, 41 por valor de \$146.049.952, no cumplen con los postulados del artículo 209 de la norma superior y de la mencionada cláusula quinta, así:

Tabla 9
Listado de 41 Talleres

Espacios de Diálogo	Fecha	Lugar	Ciudad	Presupuesto				Total
Sentencia Islas del Rosario y San Bernardo	17/05/2013	Hotel Viaggio	Bogotá	2.560.421	0	0	0	2.560.421
Almuerzo Viceministra	22/05/2013	Hotel Viaggio	Bogotá	411.945	0	0	0	411.945
Taller Comisión Alemana	28/05/2013	Hotel Viaggio	Bogotá	835.780	0	0	588.000	1.423.780



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

KFW								
Reunión OAJ_DAMCRA - Día de los océanos - ECOVERSA	29/05/2013	Hotel Viaggio	Bogotá	662.360	0	0	0	662.360
Reunión CORALINA	12/06/2013	CORALINA	San Andrés	0	270.000	323.340	0	593.340
Visita CRA - Andres Lizarazo y Rafael Medina	19/06/2013	CRA	Barranquilla					
Visita CORPAMAG - Andres Lizarazo y Rafael Medina	20/06/2013	CORPAMAG	Santa Marta	0	1.530.000	1.032.220	0	2.562.220
Visita CORPOGUAJIRA - Andres Lizarazo y Rafael Medina	21/06/2013	CORPOGUAJIRA	Riohacha					
Misión Banco Mundial GPO	25-27/06/2013	Bogotá	Bogotá	1.447.680	0	439.900	13.670.410	15.557.990
Visita CVC - Andrés Lizarazo, Rafael Medina	25/06/2013	CVC	Cali	0	400.000	985.460	0	1.385.460
Socialización reglamentación UACs - UAC Morrosquillo	02/07/2013	CVS	Montería	512.000	632.000	813.680	0	1.957.680
Reunión Caracol Pala	04/07/2013	Hotel Viaggio	Bogotá	270.280	0	0	0	270.280
Socialización reglamentación UACs - UAC Magdalena	09/07/2013	CRA	Barranquilla	449.928	534.000	733.640	0	1.717.568
Visita CVS - Andrés Lizarazo	11/07/2013	CVS	Montería	0	190.000	449.880	0	639.880
Socialización reglamentación UACs - UAC LLAS	16/07/2013	CORPONARIÑO	Tumaco	274.500	924.000	4.233.080	0	5.431.580
Taller Plan de Seguimiento y monitoreo de los planes de manejo de las UAC	24/07/2013	Hotel Viaggio	Bogotá	869.420	1.227.500	254.630	0	2.351.550
Socialización reglamentación UACs - DADMA	09/08/2013	DADMA	Santa Marta	0	354.000	618.310	400.000	1.372.310
Visita CODECHOCO - Claudia Aguilera	06/09/2013	CODECHOCO	Quibdó	0	350.000	546.620	0	896.620
Visita CARSUCRE - Andres Lizarazo	10/09/2013	CARSUCRE	Sincelejo	0	283.000	552.420	0	835.420
Taller de socialización norma de vertimientos versión 1	04/10/2013	Hotel Viaggio	Bogotá	926.840	0	0	1.828.000	2.754.840
Visita CVS y CARSUCRE - Claudia Aguilera	01-02/10/2013	CVS-CARSUCRE	Montería - Sincelejo	0	430.000	595.110	0	1.025.110
Visita CORPOGUAJIRA - CORPAMAG y CRA - Claudia Aguilera	07-09-11/10/2013	CORPOGUAJIRA-CORPAMAG-CRA	Riohacha-Santa Marta - Barranquilla	0	945.000	732.220	0	1.677.220

Reunión comité convenio 103	17/10/2013	ASOCARS	Bogotá				4.050	4.050
Taller Socialización norma de vertimientos y calidad de aguas marinas	17 y 18/10/2013	Hotel	Barranquilla	4.614.397	448.000	5.357.908	0	10.420.305
Taller erosión costera - Bogotá	23-24/10/2013	Hotel Andes Plaza	Bogotá	6.201.000	0	2.920.158	2.211.105	11.332.263
Misión GPO Bogotá	13-14/11/2013	Hotel Viaggio Urbano	Bogotá	3.331.384	0	0	0	3.331.384
Visita CORPOURABA - Andrés Lizarazo	15/11/2013	Corpouaba	Apartado	0	239.000	651.216	0	890.216
Visita CARDIQUE - Andrés Lizarazo	21/11/2013	CARDIQUE	Cartagena	0	74.000	403.008	0	477.008
Visita CORALINA - Andrés Lizarazo, Rafael Medina	25/11/2013	CORALINA	San Andrés	0	496.000	2.189.308	0	2.685.308
Visita CARSUCRE - Juliana Medina	27/11/2013	CVS	Montería	0	110.000	441.060	0	551.060
Visita CRC - Andrés Lizarazo	28/11/2013	CRC	Popayán	0	138.000	704.380	0	842.380
Reunión UAC	29/11/2013	CORPAMAG	Santa Marta	0	0	1.125.460		1.125.460
Día de los arrecifes de coral	05/12/2013	CAR / MADS	Bogotá	116.000	0	611.468	15.044.256	15.771.724
Reunión DAMCRA	05/02/2013	Hotel Viaggio	Bogotá	1.218.000	0	0	0	1.218.000
Reunión Reserva de Biosfera Seaflawer	14/02/2014	Hotel Viaggio	Bogotá	2.210.033	147.600	0	0	2.357.633
Reunión DAMCRA	17/02/2014	MADS	Bogotá	0	0	0	10.630	10.630
Taller PNAOCI	19/02/2014	Hotel Viaggio	Bogotá	3.995.380	0	4.103.274	0	8.098.654
Visita programa piloto de desechos plásticos en el río Magdalena - Banco Mundial	05/03/2014	Bogotá	Bogotá	0	0	0	3.271.200	3.271.200
Reunión comisión conjunta UAC LLAS - Entrega productos	20/05/2014	CRC	Popayán	1.048.889	0	0	15.388.000	16.436.889
Socialización protocolo de captura Pez León	12/06/2013	CORPAMAG	Santa Marta	0	120.000	827.808	0	947.808
Socialización protocolo de captura Pez León	09/07/2013	Hotel Karolina Real	Apartadó	805.000	0	318.044	0	1.123.044
Socialización protocolo de captura Pez León	11/07/2013	Sede CVS	Bahía de Cispatá - Amaya	700.000	120.000	479.460	880.000	2.179.460
Taller pez león	15/11/2013	Hotel American Golf	Barranquilla	835.002	120.000	932.900	0	1.887.902
Entrega video pez león	27/06/2014	Bogotá	Bogotá	0	0	0	15.000.000	15.000.000

Valor total de los 41 talleres: \$ 146.049.952

Fuente: Cuadro Talleres Convenio 103 remitido por Asocars

La Cláusula Quinta del convenio puntualmente establecía los espacios de dialogo, capacitación y asistencia técnica a ejecutar, incluyendo el presupuesto detallado de la asistencia técnica a prestar a las diferentes CARS costeras, así mismo imponía la obligación a Asocars de ceñirse a los parámetros de austeridad del gasto público y a las normas de la contratación pública.

Como parte de su objeto social se establece que Asocars debe desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley, a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País.

Así mismo se indica en el mismo documento que para desarrollar su objeto, ASOCARS podrá entre otros “c. Realizar actividades de divulgación de la gestión de la Asociación y sus asociados, como parte de la estrategia de fortalecimiento institucional de las Corporaciones, con miras al mejoramiento de la percepción local, regional y nacional en diferentes temáticas. h. Contribuir a la unificación de criterios, desarrollo y ejecución de políticas y optimización de recursos, para la ejecución de las políticas ambientales. j. Desarrollar actividades que faciliten la participación de los asociados en la elaboración de las políticas ambientales nacionales e internacionales. g. Promover la integración de los asociados, con entidades afines, de nivel nacional e internacional, con el fin de fomentar el intercambio de experiencias en materia técnico-ambiental, jurídica y administrativa”

De conformidad con el convenio el Ministerio debía avanzar en el ordenamiento de los ecosistemas marinos y costeros a través de la Unidades Ambientales costeras, así como prestar asistencia técnica a las Cars Costeras para ejercer sus funciones de Autoridad marina a través de la implementación de medidas de manejo para especies claves priorizadas entre otros (Página 1 del convenio); sin embargo no se explica cómo Asocars realizó 17 talleres en la ciudad de Bogotá que no están acorde con estudio de necesidad que indicaba avanzar en el ordenamiento de los ecosistemas marinos y costeros a través de las que las Unidades ambientales costeras y prestar asistencia técnica a las cars costeras. Aunado a que la propuesta de Asocars en su página 7 y en la cláusula octava del convenio, indicaba que el lugar de ejecución del convenio particularmente se ejecutaría en la zona costera colombiana.

Se presentan gastos en un almuerzo a la Viceministra por un valor de \$411.945, no relacionado con el objeto del convenio

Se registran 15 visitas de Andrés Lizarazo, Rafael Medina, Claudia Aguilera, Juliana Medina, sin embargo las mismas no están justificadas pues en los objetos de sus contratos no se les indicó funciones de supervisión y/o seguimiento, más aun cuando en las CARS beneficiadas se destacó un funcionario que era parte activa en la ejecución del mismo.

De igual manera Uno de estos espacios de dialogo de acuerdo a los estudios previos se indicó realizar un (1) Espacio de dialogo y/o socialización y lanzamiento del Plan de Manejo Nacional y el protocolo de captura de pez león. Sin embargo revisado el listado de talleres remitido por Asocars se evidencia que se realizaron 5 actividades por valor de \$21.138.214.

Si bien es cierto que ASOCARS en cumplimiento de sus estatutos puede realizar actividades de divulgación de la gestión de la Asociación y sus asociados, como parte de la estrategia de fortalecimiento institucional de las Corporaciones, con miras al mejoramiento de la percepción local, regional y nacional en diferentes temáticas, las mismas actividades no se circunscriben a la austeridad del gasto como lo exige el convenio, ya que para actividades de socialización y entrega de productos se realizaron talleres, como es el caso de entrega de video pez león con un costo del taller por un valor de \$15.000.000 como se evidencia en el cuadro que nos antecede; sin privilegiar el uso de medios virtuales, de auditorios o espacios institucionales, del mismo modo no hubo ahorro de gasto en facturas de alimentación, desplazamientos a reuniones a fin de aprovechar algunos talleres para exponer dos o más temáticas.

2. Existen facturas de gastos sin justificar que incumplen los criterios de austeridad del gasto establecido en la cláusula Quinta del Convenio

Tabla 10
Facturas sin Justificación

Factura No.	Fecha	Proveedor	Ciudad	Descripción	Valor
3304	27-06-2013	El Mirador	Arboletes (Antioquia)	Servicios de arrendamiento de salón para conferencias del 4 de julio de 7 ^a 200 pm	\$100.000
0020	02-07-13	Antonela Velasques	Córdoba, Montería	Almuerzos y refrigerios	\$512.000
JAVV 33009	2013 06 24	Viaggio	Sin información	Sin información	\$1.447.680
JAVV 33091	2013 07 04	Viaggio	Sin información	Sin información	\$270.280.
9874	26 06 2013	Inversiones Pasta Parque Nacional.Yolanda Quintero. Éxito Express cra 13. Total mercado dulce antojos.	Sin información	Refrigerios tarde del martes. Mercado	\$197.040
				Mercado	\$30.000
				Parqueadero Automóvil PLACA TFQ750	\$11.000
					\$15.300
					\$17.000



B-80529	24 junio de 2013	Harrysa S.A.S	Sin información	HORA 19:17	\$580.702
		Carulla Calle 63			\$48.360
recibo número 962459	26 06 13	Yolanda Quintero		refrigerios mañana y tarde hora 14:17	\$60.000
	27 de junio de 2013		Centro Comercial plaza de las américas		\$4.000
	26 de junio de 2013 hora 19:01		Carulla calle 140		\$69.980
	fecha 06/02/13	Don Jediondo Sopitas y Parrilla S.A.S	C.C. Plaza de las américas		\$195.000
	fecha 27/06/2013	RESTCAFE S.A.S		Sin información	\$18.400
	2013-08-01	Panamericana Avenida chile	Sin información	Sin información	\$167.743
0155	18 de junio de 2013	Touracan	Acandi	alquiler de salón taller técnico 2 días	\$100.000
	2013-03-07	Yolanda Quintero	Sin información	Sin información	\$30.000
	24 JUNIO DE 2013	Harry S.A.S			\$531.489.61
		Carulla calle 163			\$48.360
ST1-3241048	julio 27 de 2013 hora 6:51 pm	Supertodo INSPECAR OMA Av 20 de julio		Calamar, camarón, vegetales, aceite olivas,, papa francesa, pulpa prona, salsa soya entre otros	\$151.895
Sin información		PESCADERO CENTRAL ,	San Andrés Isla SAN ANDRES	Pargo Rojo Platero	\$59.700
		Tienda Wardy		. Varios panes	\$9.000.
		LA BOMBONIER			\$12.000
Sin información	2013 07 30	Legumbres Heriberto	San Andrés	Sin información	\$150.000
Sin información	2013 07 31	legumbres Heriberto	San Andrés	Sin información	\$59.887
Sin información	2014 02 22	Ricuras del aeropuerto		Sin información	\$15.600
Sin información	07 30 2013		San Andrés	Sin información	\$50.000

Sin información	julio 28 de 2013	Supermercado Inspesca Alex palacios	Sin información	Nuez moscada, canela, alcaparras, jamón, piña pepinillos queso mozzarella, uvas pasas. Otra factura por valor de, Papaya, uchuva, tomate cherry, fresa corriente 4 rollos de pita, bolsa basura	\$61.978 \$10.695 \$49.000
0455	4 09 13	Ferretería Don Juan	Sin información	galón de pintura, botellas de tiner, brocha	\$86.000 \$10.000 \$4.000
Sin información	16 de octubre de 2013	Julia lobo Ropain	Sin información	transporte de santa marta a Buenavista realización de encuestas socio económicas	\$125.000
Sin información	7 oct 13	Sin información	Sin información	Baloto recarga en línea	\$30.000
				TOTAL	\$5.369.089,61

3. Adicionalmente se observó que en relación con el presupuesto de los espacios de dialogo o talleres presentados por Asocars; existe diferencia de criterios, frente al número de talleres y su valor remitido a la CGR. En la página 131 de la Asamblea General de ASOCARS de fecha marzo de 2016 en su informe enuncian “En el marco del convenio 103 de 2013, se realizaron veintiséis (26) talleres de capacitación y socialización de diferentes temáticas marino costeras, en los cuales participaron doce (12) corporaciones costeras en el país” para un total de 26 talleres por valor de \$131.406.707., cifra que difiere de la remitida por la Asociación, quien indico que se realizaron de 54 talleres o espacios de dialogo por un valor de \$770.485.637.

Causa:

Frente a lo descrito se presenta incumplimiento e inaplicabilidad de la cláusula quinta del convenio referente a la austeridad del gasto público, en especial lo establecido en la cláusula Quinta del convenio 103 de 2013, así mismo Incumplimiento de los estatutos de Asocars en lo atiente a lo expuesto en su Objeto social como es desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y los literales (a) (c), (h) y (g) del mismo estatuto.



Efecto:

Se determina una posible incidencia para Indagación Preliminar según los preceptos de la ley 610 de 2000, además de la presunta connotación disciplinaria a que haya lugar.

Respuesta de ASOCARS:

Asocars en su respuesta manifiesta que “de la lectura de los hechos de la observación 1, encontramos que la contraloría incurre en un error al indicar que ASOCARS suministro un listado de 54 talleres o espacios de dialogo, cuando en realidad se suministró una base de datos de con 147 talleres, es decir 93 talleres as de los informados por la contraloría,”

Con respecto a las visitas de las Corporaciones Costeras. En la comunicación de Observaciones la contraloría manifiesta que se registraron 15 visitas que no están justificadas por la siguiente razón:

“...no están justificadas, pues en los objetos de sus contratos no se les indicó funciones de supervisión y/o seguimiento, más aún cuando en las CARS beneficiadas se destacó un funcionario que era parte activa de la ejecución del mismo. “...Desconocemos de dónde sacó ésta información la Contraloría General de la República o cual es la interpretación que hacen al respecto de las visitas referenciadas,

“Así las cosas, es claro que en el desarrollo del convenio 103 se puede evidenciar que ASOCARS aplicó a cabalidad las políticas de austeridad del gasto y dio cumplimiento a las disposiciones legales de austeridad establecidas por el gobierno nacional, aplicando los principios de economía, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos. Es por ello que atendiendo las mencionadas políticas, el dinero del convenio se pudo optimizar a tal punto de realizar 90 talleres adicionales a los inicialmente programados, por tanto, desde ASOCARS consideramos que se realizó un manejo controlado y eficiente de los recursos, el cual fue aprobado por el Ministerio de Ambiente como contraparte del convenio”

En la comunicación de observaciones la contraloría manifiesta que se registraron 15 visitas que no están justificadas por la siguiente razón.(..) Desconocemos de donde saco esta información la CGR General de la Republica o cual es la interpretación que hacen respecto de las visitas referenciadas.

Ahora bien respecto a los talleres del pez león se determinó la realización de cinco talleres, sino por el contrario se fortaleció los talleres adicionales realizados, que de manera conjunta se establecieron como necesarios para el desarrollo de estas

tareas, *"no resulta evidente cual es el error en que se cae por parte de ASOCARS O EL MADS"*

Análisis de Respuesta

A fin de responder a la Asociación de donde se sacó la información de los talleres, nos permitimos indicar que fue tomada de conformidad con la información remitida por Asocars el 17 de abril de 2017, los talleres realizados para el desarrollo del convenio 103 suma total de 154 talleres por un valor de \$770.485.637. De los 154 talleres mencionados se seleccionó un total de 54 talleres o espacios de dialogo en cuantía de \$146.049.952, que no cumplen los postulados del artículo 209 de la Constitución Política.

En su propuesta Asocar indico que para ejecutar el convenio realizaría 45 talleres por un valor de \$637.210.000. En los Estudios previos páginas de la 19 a 30 se indicó que se realizaría un total de 45 talleres por un valor de \$660.860.000.

Así mismo en la página 131 de la Asamblea General de ASOCARS en su informe de fecha marzo de 2016 enuncian "En el marco del convenio 103 de 2013, se realizaron veintiséis (26) talleres de capacitación y socialización de diferentes temáticas marino costeras, en los cuales participaron doce (12) corporaciones costeras en el país" para un total de 26 talleres por valor de \$131.406.707.

Cifra que difiere de la remitida por la Asociación, quien indico que se realizaron de 154 talleres o espacios de dialogo por un valor de \$770.485.637,

ASOCARS no justificó el gasto indicado en el hallazgo comunicado. Por el contrario manifiestan que *"Es por ello que atendiendo las mencionadas políticas, el dinero del convenio se pudo optimizar a tal punto de realizar 90 talleres adicionales a los inicialmente programados, por tanto, desde ASOCARS consideramos que se realizó un manejo controlado y eficiente de los recursos, el cual fue aprobado por el Ministerio de Ambiente como contraparte del convenio "* corroborando con ello que no hubo ahorro en el gasto pues se realizaron 90 talleres más de los inicialmente planteados Como se observó en la liquidación del convenio se adiciono un total de \$98.600.000 a lo inicialmente planeado. Ahora bien Respecto de las 15 visitas realizadas de Andrés Lizarazo, Rafael Medina, Claudia Aguilera, Juliana Medina, la fuente de la información es el cuadro de talleres remitido por Asocars el 17 de abril de 2017. Asocars no remite documentos que justifiquen el objeto de las visitas y por ende el gasto facturado por este concepto, cuál era el objetivo de estos viajes.

Asocars no presentan evidencia de los gastos de los talleres del pez león, que indiquen que no hubo gasto excesivo por el contrario la Asociación justifica que



era necesario para el desarrollo de estas tareas. Entre otros el Talleres del 27 de junio de 2014 por valor de \$15.000.000, para entregar un video del pez león. No se privilegia el uso de medios virtuales, de auditorios o espacios institucionales.

El Ministerio de Medio Ambiente al suscribir el convenio dejo pactado en el clausulado la necesidad imperiosa de dar cumplimiento a las normas que sobre Austeridad del gasto estaban vigentes a la fecha de la suscripción del mismo, entre otros el Decreto 1737 de 1998 y ello lo dejo estipulado al establecer puntualmente que durante el desarrollo del convenio se debía ejecutar así “un documento donde se define de mutuo acuerdo el diseño y convocatoria de cada uno de estos espacios de dialogo, capacitación y asistencia técnica, incluyendo el presupuesto detallado de la asistencia técnica prestada a las diferentes CARS costeras, enmarcado dentro de los parámetros de austeridad del gasto público y en la ejecución de los mismos de acuerdo a las normas de contratación pública.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con presunta incidencia disciplinaria y se iniciará una Indagación Preliminar.

Hallazgo No. 7 Administrativo con Presunta Incidencia Penal (P2) y Disciplinaria (D5) - Plan para el Manejo y Control del Pez León - Convenio 103 de 2013.

Criterios

La Constitución Política de Colombia en los siguientes artículos consagra:

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

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”...

El artículo 3° de la Ley 489 de 1998, trata sobre los principios de la función administrativa: “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia...”



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

Ley 80 de 1993 Artículo 3º.- “De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”

El convenio suscrito entre el MADS y Asocars, proyectó desarrollar talleres o espacios de dialogo que generarían la entrega de diversos informes o productos y así quedo consignado en el clausulado del convenio como se evidencia en su cláusula quinta, citada a continuación:

Tabla 11
Cláusula Quinta Convenio 103 de 2013

2	A los 3 meses a partir de la ejecución del convenio	40% del valor total de los aportes del MADS, por la suma de SEISCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES DE PESOS (\$626.000.000) MCTE	<p><u>Documentos finales de:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Socialización de la reglamentación de las UACs. • Plan para el manejo y control del pez león • Plan de Seguimiento y monitoreo de los planes de manejo de las Unidades Ambientales Costeras. <p><u>Documentos de avance de:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos para la formulación de los planes de manejo de las áreas de manglar construidos de manera participativa. • Diagnóstico ambiental de las lagunas costeras de Colombia
---	---	---	---

Hechos:

El MADS y ASOCARS suscribieron el Convenio 103 de 2013, cuyo **objeto** consistió en “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para impulsar actividades dirigidas al ordenamiento ambiental del territorio marino costero, acompañamiento y seguimiento a la evaluación de la Política Nacional



*ambiental para el desarrollo sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e insulares de Colombia (PNAOCI) y la gestión del riesgo en el marco de las funciones de la autoridad marina de las Corporaciones **Autónomas Regionales costeras***" subrayas y negrillas fuera del texto. Por un valor final de \$1.921.712.691.

Para la ejecución del mismo, tanto en los estudios previos como en el texto del convenio; se dispuso que como resultado de espacios de dialogo o talleres, ASOCARS entregará el número de documentos descritos en la Cláusula tercera, Informes y productos.

En uno de estos espacios de diálogo de acuerdo con los estudios previos se indicó realizar un (1) Espacio de dialogo y/o socialización y lanzamiento del Plan de manejo Nacional y el protocolo de captura de pez león y revisado el expediente contractual en visita y revisión al convenio liquidado que reposa en el MADS y al verificar la entrega del Producto por parte de ASOCARS, Plan para el manejo y control del pez león, se evidencia que ASOCARS hizo entrega del documento denominado PLAN PARA EL MANEJO Y CONTROL DEL PEZ LEON Pterois volitans EN EL CARIBE COLOMBIANO, referenciado en el segundo Informe TOMO I tabla de contenido página 7 y el anexo ubicado en la Página 37 como Anexo 9 **fechaado Bogotá Marzo 2013** documento en 60 folios, con el cual ASOCARS cumple la entrega de dicho producto.

No obstante, al abrir la página de INVEMAR en el vínculo http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/portalinvasoresmarinos/docs/1005_9Plan_manejo_control_pez_leon.pdf se encuentra un borrador del documento PLAN PARA EL MANEJO Y CONTROL DEL PEZ LEON Pterois volitans EN EL CARIBE COLOMBIANO fechado Enero de 2012 con 60 folios. Lo cual evidencia que corresponden al mismo documento, el presentado por ASOCARS en marzo de 2013 como producto entregado para cumplir las obligaciones del convenio y el que aparece en la página web de INVEMAR con fecha Enero de 2012.

Al hacer comparación de los textos párrafo a párrafo del documento entregado por Asocars como producto del convenio 103 firmado el 11 de abril de 2013 y el documento borrador subido por INVEMAR fechado enero de 2012, se evidencia que salvo algunas diferencias, corresponde al mismo documento, contienen las mismas fotografías y el mismo orden consecutivo de presentación de cada uno de los temas expuestos.

Es decir que el documento final contratado, que debía elaborar y entregar ASOCARS en el primer semestre de 2013, ya había sido publicado en la página web del INVEMAR desde enero de 2012; adicional a esto, en el expediente contractual archivado en el MADS como producto entregado por Asocars,



encontramos que el documento entregado tiene fecha marzo de 2013. Lo anterior evidencia que el documento contratado con Asocars ya existía a la fecha de suscripción del convenio.

El texto del convenio indicaba que como producto debía entregarse el Documento Final “f) Plan para el manejo y control del pez león” por lo tanto en el mismo no se contemplaba en ningún momento la actualización de un documento existente.

Esta comisión auditora verificó el **informe final de supervisión** del convenio 103 de 2013, donde se certificó la entrega y cumplimiento del producto literal f, “Plan para el Manejo y Control del Pez León”.

Causa:

Debilidades en el control de la ejecución de las obligaciones contractuales contraídas.

Efecto:

Incumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas por Asocars en el convenio 103 de 2013, así como los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Respuesta de ASOCARS

*“(…) Con respecto al libro PLAN PARA EL MANEJO Y CONTROL DEL PEZ LEON (Pterisvolitans) EN EL CARIBE COLOMBIANO, como se explicó precisamente en su momento al equipo Auditor, **ASOCARS NO elaboró el libro, el libro lo realizaron de manera conjunta el Ministerio de ambiente y Desarrollo sostenible, el INVEMAR, parques Nacionales Naturales de Colombia y CORALINA como se puede observar en las páginas 2 y 3 del mencionado libro.** Negritas y subrayas fuera del texto*

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por ser parte de los autores del libro tiene los derechos de autor, en tal sentido en el marco del **convenio 103 de 2013 se acordó que ASOCARS realizara la corrección de estilo y el diseño de diagramación del libro,** además de los espacios de dialogo mencionados en el párrafo que antecede, todo ello amparado por la reglas propias de la autonomías de la voluntad de las partes, premisa que rige a los convenios. Negrillas y subrayas fuera del texto.*

Aunado a lo anterior, en ningún momento ASOCARS se endilga la autoría del libro. Razón por la cual no entendemos cual es la falta que presuntamente se está cometiendo. (..)”



Análisis de Respuesta

Revisado los documentos remitidos por ASOCARS en su respuesta no desvirtúa el hallazgo, tal como se comunicó “Es decir que el documento final contratado, que debía elaborar y entregar ASOCARS en el primer semestre de 2013, ya había sido publicado en la página web del INVEMAR desde enero de 2012; adicional a esto, en el expediente contractual archivado en el MADS como producto entregado por Asocars, encontramos que el documento entregado tiene fecha marzo de 2013. Lo anterior evidencia que el documento contratado con Asocars ya existía a la fecha de suscripción del convenio”.

En su respuesta la Asociación enfáticamente señala que Asocars no elaboró el libro, *“el libro lo realizaron de manera conjunta el Ministerio de ambiente y Desarrollo sostenible, el INVEMAR, parques Nacionales Naturales de Colombia y CORALINA como se puede observar en las páginas 2 y 3 del mencionado libro. Convenio 103 de 2013 se acordó que ASOCARS realizara la corrección de estilo y el diseño de diagramación del libro”*. Lo que evidencia que el producto ya se había elaborado y publicado, no remiten en su respuesta modificación u otro sí del convenio que indique que Asocar solo realizaría Corrección de estilo, diseño y diagramación del libro. Uno de los productos que Asocars debía entregar se indicó en la cláusula tercera Informes y Productos. Numeral **f) Plan para el manejo y control del pez león** ya existía.

El objeto del convenio indica en su cláusula Quinta, que el desembolso 2 debía realizarse a los 3 meses a partir de la ejecución del convenio, por el 40% del valor total de los aportes del MADS, es decir \$626.000.000, y como requisito se exigía la entrega de los documentos finales de socialización de la reglamentación de las Uacs, **-para el manejo y control del pez león**, Plan de seguimiento y monitoreo de los planes de manejo de las Unidades Ambientales Costeras. Folio 4 del convenio.

Por lo anterior, el presente hallazgo se establece con presunta incidencia Disciplinaria y Penal.

Hallazgo No. 8 Administrativo – Realización de Talleres en el Convenio 103 de 2013.

Criterios

El manual de supervisión del MADS indica en términos generales, 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. Al celebrar contratos y

con la ejecución de los mismos las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales enunciados explícitamente en el Preámbulo y en el artículo 2º de la Constitución Política colombiana, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Según lo estipulado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes sobre la materia, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda, 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.

La Constitución Política de Colombia en los siguientes artículos consagra, "Art. 2. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, art. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 3º de la Ley 489 de 1998, trata sobre principios y finalidades de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

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

Ley 80 de 1993 Artículo 3º.- *De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la*



efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Hechos:

El MADS y ASOCARS suscribieron el Convenio 103 de 2013, cuyo **objeto** consistió en *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para impulsar actividades dirigidas al ordenamiento ambiental del territorio marino costero, acompañamiento y seguimiento a la evaluación de la Política Nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e insulares de Colombia (PNAOCI) y la gestión del riesgo en el marco de las funciones de la autoridad marina de las Corporaciones Autónomas Regionales costeras”* subrayas y negrillas fuera del texto. Por un valor final de \$1.921.712.691.

Para la ejecución del mismo, tanto en los estudios previos como en el texto del convenio, se dispuso que como resultado de espacios de dialogo o talleres, ASOCARS entregará el número de documentos descritos en la Cláusula tercera, Informes y productos.

La Cláusula Novena del Convenio estableció quien debía ejercer la supervisión y las obligaciones derivadas de ella, así: **SUPERVISIÓN Y CONTROL**. *“La supervisión será ejercida por la Directora de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, o por quien designe por escrito el ordenador del gasto, la cual consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del contrato, en este sentido quien ejerza la supervisión se encuentra facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y es responsable por mantener a la entidad informada de los hechos y circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados en conductas punibles o que puedan poner en riesgo el cumplimiento del convenio”*. Subrayas fuera del texto

En el examen que la CGR realizó a los documentos y anexos de la carpeta contractuales, se evidencia que la Funcionaria designada por parte del MAADS para la Supervisión del convenio, participó activamente en la realización de los Espacios de dialogo o talleres asumiendo el papel de expositora en los contenidos que ASOCARS debía desarrollar como contratista de acuerdo con las obligaciones de productos entregables del convenio.

La situación se hizo evidente en los siguientes espacios:

1. Socialización Reglamentación UAC- Decreto 1120 de 31 de mayo de 2013 UAC-PACIFICO NORTE CHOCOANO, BAUDO Y DARIEN. Fecha julio 12 de 2013. Ciudad Medellín Antioquia. Lugar sala de juntas CORANTIOQUIA.

OBJETIVO DEL TALLER

Socializar el decreto 1120 del 31 de mayo de 2013, por medio del cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras-UAC, enmarcado en la UAC Pacifico norte chocoano, Baudo y Darien.

"5.1. Presentación de la reglamentación de las Unidades Ambientales Costeras UAC Expositor: ... del MADS, funcionaria de la Dirección de Asuntos Marinos y costeros"

2. Socialización reglamentación UAC-Decreto 1120 de 31 de mayo de 2013 UAC LLAS. Julio 16 de 2013. Ciudad Tumaco-Nariño, lugar auditorio Corponariño.

OBJETIVO DEL TALLER

Socializar el decreto 1120 del 31 de mayo de 2013, por medio del cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras-UAC, enmarcado en la UAC llanura aluvial del sur.

"5.1. Presentación de la reglamentación de las Unidades Ambientales Costeras UAC Expositor: Andrea Ramírez del MADS.

3. PLAN DE SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE MANEJO DE LAS UNIDADES AMBIENTALES COSTERAS. Fecha julio 24 de 2013 Ciudad Bogotá. Lugar Hotel Vaiggio Urbano. OBJETIVO DEL TALLER. Construcción colectiva de los indicadores para el plan de seguimiento y monitoreo de los planes de manejo de las Unidades Ambientales Costeras - UAC. 5.1 Presentación Proyecto SPINCAM. Expositor Andrea Ramírez y Leonardo Arias.

Causa:

Debilidades en el control de la ejecución de las obligaciones contractuales contraídas.

Efecto

Incumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas por Asocars en el convenio 103 de 2013, así como los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.



Respuesta de ASOCARS

Con respecto a ésta observación es importante reiterar que ASOCARS firmo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible un convenio de Asociación cuya finalidad es aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros **para cumplir fines conjuntos, entonces pensar que el Ministerio no puede participar en el desarrollo de los talleres como expositor se sale de toda lógica**, más aun cuando en los talleres producto de esta observación se estaba socializando la reglamentación de las unidades Ambientales Costeras, mecanismo de ordenamiento territorial que involucra al Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas regionales y de Desarrollo Sostenible con jurisdicción marino costera." Negritas y subrayas fuera del texto.

Análisis de Respuesta

El objeto del convenio no incluía la participación activa del Ministerio en el desarrollo de los talleres, por ello en el clausulado del convenio se pactó específicamente las obligaciones para Asocars, en la cláusula Tercera sobre Informes y Productos y en la cláusula Quinta. Además, la participación en la ejecución del contrato no es una función compatible con las funciones de un supervisor.

Hallazgo No. 9 Administrativo y con Otra Incidencia (OI2) – Cumplimiento Obligaciones Contractuales

Criteria

El Contrato 085/2013 en su *Cláusula primera*- objeto. indica: *EL CONSULTOR se compromete a prestar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de 130 planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, **de conformidad con el estudio previo** origen de este contrato, y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del CONSULTOR forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última [...]*

Teniendo en cuenta el contenido de los estudios previos se encuentra que:

En el numeral 1. *IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE SE PRETENDE SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN*, y en el literal a. [...] "la Gerencia del Proyecto tendría bajo su responsabilidad, la ejecución total en dos



fases. La primera fase consiste en el diagnóstico o preaprestamiento y la segunda fase en la ejecución de los POMCAS" [...].

En el numeral 3 DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR, ESPECIFICACIONES E IDENTIFICACIÓN DEL CONTRATO A CELEBRAR en el numeral

b. Alcance del Objeto: En desarrollo del alcance del objeto, EL CONTRATISTA, deberá entregar, entre otros, los siguientes productos:

(...) 10. Propuesta de regionalización para cada CAR o grupo de la CAR, buscando economías de escalas técnicas y económicas.

11. Propuesta de modelo operativo identificado para la formulación de los POMCA; formalizado por medio de actas de concertación y suscripción de convenios derivados correspondientes, identificando los compromisos adquiridos por las partes.

12. Estudios previos y demás documentos específicos regionalizados, construidos bajo la dirección de la Gerencia del proyecto, para iniciar el proceso de contratación de los ejecutores.

13. Informes sobre el acompañamiento en la selección de los ejecutores

14. Informes de avance del monitoreo y seguimiento a la ejecución del proyecto, a partir de la supervisión de la Interventoría.

15. Informes de avance en los apoyos logísticos a los talleres regionales

(...) f. Obligación de las partes

OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

(...) Obligaciones durante la Fase 2

(...) 16 Participar en el comité de evaluación de los ejecutores e Interventores para la realización de la evaluación técnica de las propuestas que se reciban.

Hechos

En la ejecución del contrato 085/2013 celebrado entre el Fondo Adaptación y Asocars, no se evidencia la realización de las siguientes actividades e informes, que fueron contemplados en los estudios previos, que hacen parte integral del



contrato, en el numeral 3 *DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR, ESPECIFICACIONES E IDENTIFICACIÓN DEL CONTRATO A CELEBRAR* y en el literal b. *Alcance del objeto*:

(...)

10. *Propuesta de regionalización para cada CAR o grupo de la CAR, buscando economías de escalas técnicas y económicas.*

11. *Propuesta de modelo operativo identificado para la formulación de los POMCA; formalizado por medio de actas de concertación y suscripción de convenios derivados correspondientes, identificando los compromisos adquiridos por las partes.*

12. *Estudios previos y demás documentos específicos regionalizados, contruidos bajo la dirección de la Gerencia del proyecto, para iniciar el proceso de contratación de los ejecutores.*

13. *Informes sobre el acompañamiento en la selección de los ejecutores*

14. *Informes de avance del monitoreo y seguimiento a la ejecución del proyecto, a partir de la supervisión de la Interventoría.*

15. *Informes de avance en los apoyos logísticos a los talleres regionales*

Además, en el Otrosí No. 1 del contrato 085/2013, por medio del cual se modifican las obligaciones del contratista durante la fase 2 de ejecución, se pospone la obligación de "Participar en el comité de evaluación de los ejecutores e interventores, para la realización de la evaluación técnica de las propuestas que se reciban", de la cual no se evidencia su realización.

Causa

Debilidades en el control de la ejecución de las obligaciones contractuales contraídas.

Efecto

Posible incumplimiento de las obligaciones establecidas en los estudios previos y en el contrato 085 de 2013.

Respuesta de Asocars

Al respecto es preciso indicar que absolutamente todos los productos fueron realizados y entregados a satisfacción al Fondo Adaptación como se puede corroborar en las carpetas de informes del contrato, las cuales reposan en el archivo de ASOCARS para la consulta.

Por otra parte, en el acta de terminación y recibo a satisfacción del contrato 085/2013 se puede corroborar la entrega de la totalidad de los productos, los cuales fueron recibidos a satisfacción por el Fondo Adaptación, en tal sentido a continuación citaremos los productos entregados por ASOCARS:

PRODUCTOS DEL CONSULTOR:

- ✓ Los productos entregados por el consultor se encuentran a continuación:
- ✓ Plan de trabajo, incluida la metodología utilizar, cronograma y equipo de trabajo.
- ✓ Formatos de requerimientos de información a solicitar a las CAR.
- ✓ Informe de talleres nacionales y rondas de visitas regionales.
- ✓ Listado de las diferentes actividades específicas que deba desarrollar cada CAR para la formulación y/o ajuste de cada uno de los POMCAS de su jurisdicción, sean estos de cuencas individuales o compartidas con otras CAR, validando con la Gerencia del proyecto.
- ✓ Cronograma de actividades detallados por cada POMCA.
- ✓ Equipo soporte modelado a contratar por cada CAR, identificando la capacidad instalada y requerimientos externos necesarios.
- ✓ Análisis de la disponibilidad de profesionales (personas naturales o jurídicas públicas y privadas) idóneos en la zona para actuar como ejecutores y/o interventores.
- ✓ Propuesta de regionalización [...]

Análisis de Respuesta

Se mantiene el hallazgo puesto que no envían evidencias de la ejecución de los ítems que se plantean. Se envía un listado de actividades, mas no envían las evidencias de las entregas de las actividades que no se observaron dentro del expediente revisado en el Fondo Adaptación. Es relevante precisar que el numeral 16 por su importancia fue incluida dentro del Otrosí No. 1 del contrato 085/2013, por medio del cual se modifican las obligaciones del contratista durante la fase 2 de ejecución, se pospone la obligación de "Participar en el comité de evaluación de los ejecutores e interventores, para la realización de la evaluación técnica de las propuestas que se reciban", de la cual no se evidencia su realización. Por lo anterior y por ser el contratante el Fondo Adaptación, sujeto de control de la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura, se dará traslado del presente hallazgo a esa Contraloría Delegada.

Hallazgo No. 10 Administrativo - Programa de Fortalecimiento Institucional de las CARS – Contrato 085 de 2013.

Criterio:

Según el artículo 6 de los estatutos de ASOCARS: "**FINALIDAD Y OBJETO.** La finalidad de la Asociación es promover el posicionamiento de las autoridades ambientales regionales, en el marco del régimen de autonomía otorgado por la Constitución Política.



El objeto principal de ASOCARS es desarrollar actividades encaminadas a contribuir con el fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de la articulación y representación ante las diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la gestión de convenios y contratos para la ejecución de proyectos, que promuevan el cumplimiento de las funciones ambientales establecidas por la Constitución Política y la ley a las asociadas, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País.”

En el Plan Estratégico Cuatrienal 2012 a 2015 denominado “ASOCARS Facilitadores de la Gestión Ambiental”, la Asamblea General estableció como uno de los programas el “**Fortalecimiento Institucional**”. El Objetivo de éste Programa es: el desarrollo de convenios y contratos orientados al fortalecimiento de las competencias técnicas de las CARS.

Hechos:

Con base en el programa de Fortalecimiento Institucional ASOCARS celebró el 12 de julio de 2013 el contrato 085 con el Fondo Adaptación, por valor de \$7.500.000.000, cuyo objeto era: “(...) *Prestar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de 130 planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011, de conformidad con el estudio previo origen de este contrato y los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del CONSULTOR forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.* (...)”

En la evaluación realizada al contrato 085 de 2013 no se evidencia el aporte real de ASOCARS al fortalecimiento institucional y a las competencias técnicas de las CARS, toda vez que la mayor labor realizada por ASOCARS consistió en la contratación de servicios profesionales, para el levantamiento de la información necesaria en la ejecución del contrato; la cual ascendió a \$4.638,9 millones lo que representa el 80% de los costos del contrato que ascendieron a \$5.789,2 millones; contratación que podrían realizar directamente las CARS involucradas.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas POMCAS, fue expedida por parte del MADS mediante Resolución 1709 del 27 de diciembre de 2013 y que mediante esta guía se establecen los criterios, procedimientos y la metodología para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, así como los temas de la participación y gestión del riesgo, se

observa que el contrato entre ASOCARS y el Fondo Adaptación debió ser suscrito con posterioridad a la expedición de esta guía y no antes.

Causa:

No se evidencia el aporte real de ASOCARS al fortalecimiento institucional de las CARS y sus competencias técnicas, por cuanto su mayor participación fue como intermediario en la contratación del personal para el levantamiento de la información requerida. Además, se evidencia falta de coordinación y planeación entre las diferentes entidades intervinientes.

Efecto:

Falta de contribución a través del contrato 085-2013 al objetivo misional de ASOCARS de fortalecer la institucionalidad de las CARS y sus competencias técnicas.

Respuesta de ASOCARS

Según ASOCARS su participación (...) *permitió la articulación de las entidades del orden nacional involucradas en la dirección del proyecto, Fondo Adaptación y MADS, con la región encargadas de desarrollar el objeto, lo que permitirá avanzar en el conocimiento y planeación ambiental del territorio, generando los determinantes ambientales actualizados y acordes con las nuevas realidades, que redundaran en la más pobladas del país.*

El detalle de estas afirmaciones se encuentra en el documento adjunto (...)

Análisis de Respuesta

En la respuesta no se desvirtúa el hallazgo en el sentido que no se evidenció el aporte real de ASOCARS, al fortalecimiento institucional y a las competencias técnicas de las CARS toda vez que la mayor labor del contrato consistió en la contratación de servicios profesionales que representaron el 80% del contrato. Actividades que podrían realizar directamente las CARS involucradas. Así mismo el fortalecimiento institucional debería contribuir a la optimización de los recursos, lo cual no se demostró. Por lo anterior se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 11 Administrativo - Saldos Contrarios Cta. 2805 – Anticipos y Avances Recibidos

Criterio:

El Decreto 2650 de 1993 por el cual se modifica el Plan Único de Cuentas para Comerciantes determina: "*Capítulo 2. DINÁMICAS Y DESCRIPCIONES: Las dinámicas y descripciones serán de uso obligatorio y todos los asientos contables deberán efectuarse de conformidad con lo establecido en ellas.*



Con relación al rubro del Pasivo el Capítulo 3, Artículo 15. DESCRIPCIONES Y DINÁMICAS, señala que este grupo comprende: *“el conjunto de las cuentas que representan las obligaciones contraídas por el ente económico en desarrollo del giro ordinario de su actividad, pagaderas en dinero, bienes o en servicios. Comprende las Obligaciones Financieras, los Proveedores, las Cuentas por Pagar, los Impuestos, Gravámenes y Tasas, las Obligaciones Laborales, los Diferidos, Otros Pasivos, los Pasivos Estimados, Provisiones...”*, y establece además que: *“Las cuentas que integran esta clase tendrán siempre saldos de naturaleza crédito...”*. (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, en lo que se refiere a la cuenta Otros Pasivos – Anticipos y Avances Recibidos, el Decreto 2650 de 1993 indica que en ésta *“Registra las sumas de dinero recibidas por el ente económico de clientes como anticipos o avances originados en ventas, fondos para proyectos específicos, cumplimiento de contratos, convenios y acuerdos debidamente legalizados, que han de ser aplicados con la facturación o cuenta de cobro respectiva”*.

Hechos:

La CGR evidenció que ASOCARS en su contabilidad a diciembre 31 de 2016 mantiene registrado en los libros auxiliares de la cuenta 280595 - *Anticipos y Avances Recibidos* del grupo *“Otros Pasivos”*, valores acumulados con saldo contrario, es decir de naturaleza débito, por valor de \$17.963 millones que corresponde a los montos cargados, por concepto de honorarios, gastos de viaje, y otros gastos originados en los convenios suscritos por ASOCARS con diferentes entidades, los cuales permanecen registrados en estas cuentas incluso desde el año 2011 a pesar de estar liquidados.

Causa:

Esta inconsistencia se ocasiona por una deficiente gestión de control interno, lo que permite que no se hayan depurado estos saldos contrarios a diciembre 31 de 2016.

Efecto:

Los saldos contrarios reflejados en las cuentas auxiliares de la cuenta creada para el manejo contable de cada uno de los convenios suscritos por ASOCARS se encuentran conjugados por el valor crédito registrado como ingreso por el total del valor de cada convenio, de tal forma que el saldo de la cuenta a nivel mayor es cero; sin embargo estos saldos determinan procedimientos contables contrarios a las dinámicas que para cada cuenta prescribe la norma, reflejando saldos que no corresponde con la realidad financiera de cada una de las cuentas auxiliares, toda

vez que los convenios correspondientes se encuentran liquidados desde hace varios años.

Respuesta de ASOCARS

La administración de ASOCARS ha venido dejando en los registros de los libros auxiliares de la cuenta No. 280595 – Anticipos y Avances Recibidos los valores acumulados que menciona la CGR, para efectos de control y vigilancia de terceros interesados y reforzada por la recomendación de los asesores NIIF, por lo que esta información no afecta los resultados contables de la Asociación.

Análisis Respuesta

A pesar que el Decreto 3022 de diciembre 27 de 2013, por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera indica que las entidades que conforman el Grupo 2, al que pertenece ASOCARS, deberán aplicar para sus estados financieros el marco regulatorio dispuesto en el anexo que hace parte integral de este decreto, esta norma no deroga expresamente los Decretos 2649 y 2650 de 1993; de tal forma que en el Sistema Único de Información Normativa del Estado colombiano, SUIN, administrado por la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, las normas referidas se encuentran vigentes a la fecha, entendiéndose el concepto de vigencia como la capacidad de una norma para producir efectos jurídicos.

De otra parte, teniendo en cuenta lo expresado por el Concejo Técnico de la Contaduría Pública en su Documento de Orientación Técnica No. 001 - Contabilidad bajo los Nuevos Marcos Normativos, en donde indica refiriéndose al alcance y propósito de la nueva legislación, que estos marcos "...no regulan el manejo contable sino el reconocimiento, medición, presentación y revelación de la información financiera en los estados financieros de propósito general"; se puede concluir que el aspecto procedimental relacionado con el tratamiento de las cuentas descrito en el Capítulo 2 del Decreto 2650, no fue reglamentado por la nueva normatividad.

En lo que se refiere al Plan Único de Cuentas para comerciantes, definido en el Decreto 2650 de 1993, está compuesto por un Catálogo de Cuentas y la Descripción y Dinámica para la aplicación de las mismas; constituyéndose estas últimas en una herramienta instrumental, la cual debe observarse para el registro contable de todas las operaciones o transacciones económicas y así la presenta el Artículo 4º de este decreto, "...Las dinámicas señalan la forma en que se deben utilizar las cuentas y realizar los diferentes movimientos contables que las afecten".



Sobre estas bases se encuentra soportado el manejo contable de las diferentes cuentas que comprenden el Plan Único de Cuentas, fundamentos que no han sido modificados ni eliminados en el nuevo marco normativo; en consecuencia no se puede desconocer por parte de ASOCARS la aplicabilidad y aún vigencia de lo prescrito en el citado artículo 4º del decreto 2650 de 1993.

Por expuesto anteriormente considera la CGR que el hallazgo se mantiene.

Hallazgo No. 12 *Administrativo con Otra Incidencia (OI3) – Excedentes Acumulados.*

Criterios:

ASOCARS es una asociación sin ánimo de lucro clasificada por la DIAN y de conformidad con el RUT, como perteneciente al régimen tributario especial y como tal liquida su impuesto de renta a una tarifa del 20% sobre el beneficio neto obtenido durante la vigencia fiscal, el cual puede ser exento si el excedente o beneficio es reinvertido dentro del año siguiente al cual se obtuvo, en programas que desarrollen su objeto social, de conformidad con lo establecido en el Decreto 4400 de diciembre 4 de 2004, por el cual se reglamenta el artículo 19 y el Título VI, Libro I del Estatuto Tributario referente al Régimen Tributario Especial que determina:

“Artículo 1º. Contribuyentes con régimen tributario especial. Son contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y Complementarios sujetos al régimen tributario especial, de que trata el Título VI del Libro Primero del Estatuto Tributario, los siguientes:

1. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 del Estatuto Tributario, que cumplan totalmente con las siguientes condiciones:

a) Que el objeto social principal sea la realización de actividades de salud, deporte, educación formal, cultura, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental o programas de desarrollo social;

b) Que las actividades que realice sean de interés general;

c) Que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social y este corresponda a las actividades enunciadas en el literal a) del presente artículo...”

Adicional a lo citado, el Decreto 4400 en su artículo 8º y el párrafo subsiguiente prescribe que:

“De conformidad con el párrafo 4° del artículo 19 del Estatuto Tributario, el beneficio neto o excedente de que trata el artículo 5° del presente Decreto estará exento del impuesto sobre la renta cuando:

... b) Se destine y ejecute dentro del año siguiente al de su obtención, o dentro de los plazos adicionales establecidos por la Asamblea General o máximo órgano directivo que haga sus veces, a una o varias de las actividades descritas en el literal anterior, siempre y cuando las mismas sean de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad, en los términos del artículo 2° del presente Decreto. La destinación total del beneficio neto se deberá aprobar previamente a la presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios del respectivo periodo gravable.

Parágrafo. La parte del beneficio neto o excedente que no se destine conforme con las previsiones del presente artículo o que no cumpla con su ejecución y el generado en la no procedencia de los egresos, constituye ingreso gravable sometido a la tarifa del veinte por ciento (20%) y sobre este impuesto no procede deducción o descuento”.

El mismo Decreto 4400, en su Artículo 1, Parágrafo 3°, con relación a estos requisitos establece que: *“De conformidad con el párrafo primero del artículo 19 del Estatuto Tributario, las corporaciones, fundaciones y asociaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro que no cumplan con la totalidad de las condiciones señaladas en el numeral primero del artículo 1° y el artículo 2° del presente decreto son contribuyentes del impuesto sobre la renta asimiladas a sociedades de responsabilidad limitada.”*

El Estatuto Tributario en su artículo 358, referente a la condición de beneficios o excedentes exentos, indica:

...“El beneficio neto o excedente determinado de conformidad con el artículo anterior, tendrá el carácter de exento cuando se destine directa o indirectamente, en el año siguiente a aquél en el cual se obtuvo, a programas que desarrollen dicho objeto social.

(...) La parte del beneficio neto o excedente que no se invierta en los programas que desarrollen su objeto social, tendrá el carácter de gravable en el año en que esto ocurra.”

Hechos:

La CGR observa que ASOCARS ha liquidado su impuesto de renta por los años gravables 2015 y anteriores acogidos a los beneficios tributarios dedicados al régimen especial particularmente en lo que se refiere a la exención de impuesto



sobre los excedentes obtenidos durante estos años, sin que se evidencie por parte de esta auditoría el registro contable que soporte la inversión de éstos, pues al analizar los saldos de la cuenta de Patrimonio con corte a diciembre 31 de 2015, se concluye que existe registrado bajo el rubro “*Excedentes Acumulados*”, cuenta 373501, un valor de \$390,6 millones por este concepto, que incluye la conjugación de los excedentes de los años 2003 a 2013 con las pérdidas acumuladas por los años 2002, 2004 y 2005, lo que indica que durante el periodo 2013 – 2015, no aplicaron tales excedentes a programas institucionales acordes con el objeto social de ASOCARS que se vieran reflejados contablemente, situación que desconoce los criterios definidos en el Estatuto Tributario referentes a la condición de exentos.

Para la vigencia 2015, en la Asamblea General realizada en marzo 11 de 2016, se aprobó la incorporación de los excedentes del ejercicio que totalizaron \$83,8 millones al presupuesto determinado para la vigencia 2016; sin embargo, la cuenta de “*Excedentes Acumulados*”, al cierre de este último periodo sigue reflejando el valor acumulado descrito anteriormente incluyendo lo correspondiente al año 2015, para un total de \$392,4 millones.

Causa:

Lo anterior se origina por desconocimiento e inaplicabilidad de la normativa tributaria aplicable a ASOCARS que se refleja en deficiencias en la gestión por parte del Revisor Fiscal, quien es el responsable de avalar las liquidaciones de impuestos correspondientes.

Efecto:

Como consecuencia de lo anterior, ASOCARS ha liquidado el impuesto de renta correspondiente a los años referidos, incumpliendo la normatividad determinada para el manejo tributario de los excedentes.

Respuesta de ASOCARS

Hasta el 29 de diciembre de 2016, las declaraciones tributarias quedaban en firme a los dos (2) años siguientes al vencimiento, siempre y cuando no se hayan presentado requerimientos por parte de la DIAN. A partir del 29 de diciembre de 2016, con la modificación al artículo 714 del Estatuto Tributario, las declaraciones tributarias quedarán en firme a los tres (3) años siguientes al vencimiento. Por lo anterior, las declaraciones tributarias 2013 y 2014 quedaron en firme. Con relación al año gravable 2015, ASOCARS indica que en la Asamblea General efectuada en marzo de 2016, se aprobó la incorporación de excedentes por valor de \$83,8 millones para la ejecución del Plan Operativo de ASOCARS, por lo tanto cumple



con los criterios definidos en el Estatuto Tributario para acogerse a la exención sobre el beneficio neto. De los cuales se invirtieron \$ 77 millones, quedando un saldo de \$6.8 por invertir. Por lo anterior, considera ASOCARS que cumplió, para este año con los criterios exigidos por la norma para considerar exentos los excedentes obtenidos en el 2015.

Análisis de la Respuesta

Si bien es cierto que una vez ha vencido el plazo que tiene la Dian para revisar las declaraciones tributarias de los contribuyentes, las declaraciones quedan en firme, es decir que la Dian no tiene competencia para cuestionarlas ni modificarlas, ASOCARS ha incumplido reiterativamente con los criterios definidos en el Estatuto Tributario y demás relacionadas referentes con la exención de impuesto sobre la renta, acogiendo irregularmente a los beneficios que otorga tales normas al momento de liquidar sus declaraciones de renta.

Al cierre del 2015, contablemente se observa que la cuenta Excedentes Acumulados se acreditó en \$77 millones, por la aplicación de los mismos. La norma establece que se consideran exentos si se destinan y ejecutan dentro del año siguiente al de su obtención; sin embargo también indica el artículo 19 del Estatuto Tributario que: *“La parte del beneficio neto o excedente que no se destine conforme con las previsiones del presente artículo o que no cumpla con su ejecución y el generado en la no procedencia de los egresos, constituye ingreso gravable sometido a la tarifa del veinte por ciento (20%) y sobre este impuesto no procede deducción o descuento”*, cálculo que no se observa en la liquidación correspondiente al año 2015.

Por expuesto anteriormente considera la CGR que el hallazgo se mantiene en el sentido que ASOCARS ha liquidado irregularmente sus declaraciones de renta, declarando exento de impuesto los excedentes obtenidos durante estos años; por lo tanto se valida como hallazgo de auditoria con Otra Incidencia (OI) para comunicar a la DIAN.

Hallazgo No. 13 Administrativo para Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS1) - Contabilidad Presupuestal

Criterios:

La Resolución Reglamentaria No. 0001 de mayo 7 de 2014 de la CGR en el artículo 1, define el Sistema de Contabilidad Presupuestal Público como el *“conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso de*



contabilidad presupuestal de las entidades del sector público y los particulares que administren recursos públicos, que busca garantizar el adecuado registro y control de las operaciones presupuestales que se realizan”.

Así mismo el artículo 6 de la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0007 de junio 9 de 2016, por la cual se reglamenta la rendición de información para la contabilidad presupuestal indica al respecto: *“El sistema de Contabilidad del Presupuesto General del Sector Público es el conjunto de órganos, normas, procedimientos, medios de registro e instrumentos de reporte que conforman la contabilidad de la ejecución presupuestal de las entidades del sector público y de los particulares que manejan recursos de la Nación, que busca garantizar el adecuado registro y control de las operaciones presupuestales”.*

De otra parte, el Artículo 3 de la Resolución No. 0001 de 2014 prescribe, refiriéndose a la Contabilidad Presupuestal, que esta *“consiste en el registro contable de las operaciones del proceso de ejecución presupuestal, que realicen las entidades de que trata el artículo 2 de la presente resolución, en los Libros de Contabilidad Presupuestal y con base en el Catálogo de Cuentas Presupuestales y atributos establecidos por la Contraloría General de la República”.*²

El artículo 2 del Título II de la Resolución Reglamentaria 0001 de 2014 y el artículo 9 del capítulo I de la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0007 de 2016, indican que los libros oficiales de la contabilidad presupuestal para las entidades a las que se refieren en cada una de estas normas son: Ingresos, Gastos, Cuentas por Pagar y Legalización del Gasto, Vigencias Futuras y Reservas Presupuestales, exceptuando estos dos últimos para las entidades particulares que manejen recursos públicos, según lo determinó el parágrafo 2 del artículo 11 de Reglamentaria 0001 de 2014: *“Los particulares que administren recursos públicos deberán elaborar y tramitar un presupuesto con los recursos públicos administrados y cumplirán las normas establecidas en la presente resolución, aunque no están obligados a llevar los libros de Reservas Presupuestales ni Vigencias Futuras”.*

Hechos:

Considerando lo expuesto, la CGR observa que ASOCARS como entidad particular que maneja recursos públicos, provenientes de las cuotas asociativas de

² El ámbito de aplicación señalado en el artículo 2 de las Resoluciones Orgánicas 0001 de 2014 y 0007 de 2016 determina que las disposiciones de las referidas normas son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades nacionales incluyendo a los particulares que manejen fondos o bienes de la nación en relación a dichos fondos o bienes.

las Corporaciones Autónomas Regionales que conforman esta entidad, no lleva libros de contabilidad presupuestal y no ha establecido a partir de las normas citadas un sistema de contabilidad presupuestal que le permita registrar los movimientos derivados del manejo de estos recursos que administra.

Causa:

Lo anterior se presenta por el desconocimiento e inaplicabilidad de las directrices emitidas por la CGR en materia presupuestal.

Efecto:

La anterior deficiencia permite que no exista un control adecuado sobre los recursos públicos administrados, tal como se evidencia en el caso de los gastos misionales presupuestados para la vigencia, sobre los que no se conoce el monto ejecutado por cada programa misional del Plan Operativo Anual, situación que va en detrimento de uno de los objetivos establecidos en el Sistema de Contabilidad Presupuestal que busca garantizar el correcto registro y control del presupuesto público.

Respuesta de ASOCARS

“ASOCARS es una entidad sin ánimo de lucro, de naturaleza jurídica privada, conformada por la asociación voluntaria de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible del País. Las Corporaciones no cancelan cuotas asociativas sino realizan un pago de aportes ordinarios, contrario a lo que indica la Contraloría en la observación.

De la lectura juiciosa del contenido de las Resoluciones 001 y 007, ASOCARS expresa que no encuentra de manera expresa la inclusión de las entidades sin ánimo de lucro como ASOCARS en ninguno de los artículos posteriores al que define el ámbito de aplicación, por lo que resulta consecuente que la resolución no la puede aplicar la asociación.”

Análisis de Respuesta

El propósito principal de la Resolución Orgánica de la CGR No. 0007, es reglamentar la rendición de información para la contabilidad presupuestal y del tesoro para las entidades obligadas dentro del ámbito de aplicación de la norma, que incluye a los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación, dentro de los cuales se encuentra ASOCARS, la cual por esta misma circunstancia se encuentra clasificada como órgano sujeto de control por parte de la CGR; en



consecuencia ASOCARS debe observar los lineamientos establecidos por la Resolución 0007 de 2016.

Por las razones expuestas, el hallazgo se valida con presunta connotación para Proceso Administrativo Sancionatorio.

Seguimiento al Plan de Mejoramiento

Revisados los documentos y soportes de las acciones de mejora establecidas en el Plan de Mejoramiento de ASOCARS correspondiente a las vigencias 2012 y 2013, se estableció que del total de las 14 acciones de mejora propuestas por ASOCARS para los hallazgos presentados en el informe de auditoría correspondiente, cuya fecha de cumplimiento es el 31 de diciembre de 2015, las relacionadas con los hallazgos No. 1 y 11 se consideran cumplidas pero “no efectivas” las cuales deberán ser objeto del nuevo plan de mejoramiento, tal como se presenta en la siguiente cuadro:

Tabla 12
Observaciones Del Plan De Mejoramiento No Efectivas

CÓDIGO HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	Parcialmente Cumplida			Observaciones
		No Efectiva	No Evidencias		
H.1	H.1 En los Planes Operativos vigencias 2011,2012 y 2013, la entidad presente indicadores que no permiten el reconocimiento de una meta esperada y la posterior evaluación a partir de la confrontación de valores numéricos contra valores esperados, que reflejen la obtención de resultados cuantitativos y medibles.		x		A pesar que se diseñaron indicadores estos no que permitan de manera clara y precisa la evaluación de una meta esperada.
H.11	H.11 Revisando los planes operativos de las vigencias mencionadas, se evidenció que estos vienen incompletos en su presentación en aspectos tales como indicadores; avance de seguimiento; productos no concretos ni específicos. Si bien la entidad dispone de la información soporte, dificulta ejercer el control en los términos que le competen a este organismo de control, de manera adecuada y		x		Continúa la deficiencia en cuanto al establecimiento de metas concretas para cada vigencia.

3. ANEXOS

3.1 Estados Financieros Comparativos 2015 - 2016

ASOCIACION DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO
SOSTENIBLE - ASOCARS

NIT 830.027.275 - 7

ESTADO DE SITUACION FINANCIERA A DICIEMBRE 31

(CIFRAS EXPRESADAS EN PESOS COLOMBIANOS)


ACTIVO	NOTA	2,016	2,015
<u>ACTIVO CORRIENTE</u>			
Efectivo y equivalentes al efectivo.			
Corriente		66,535,984	33,925,170
Restringido		34,024	519,061,498
Total Efectivo y equivalentes al efectivo	3	<u>66,570,008</u>	<u>552,986,668</u>
Cuentas por cobrar corto plazo			
Clientes		536,749,656	1,390,464
Cuentas Corrientes Comerciales		174,677,875	153,427,789
Cuentas por Cobrar a Trabajadores		3,000,000	0
Deterioro de Cartera		-149,427,789	-141,427,789
Total Cuentas por cobrar corto plazo	4	<u>564,999,742</u>	<u>13,390,464</u>
Diferidos			
Gastos Pagados por Anticipado		0	13,010,132
Total Diferidos	5	<u>0</u>	<u>13,010,132</u>
TOTAL ACTIVO CORRIENTE		<u>631,569,750</u>	<u>579,387,264</u>
<u>ACTIVO NO CORRIENTE</u>			
Propiedades, Planta y Equipo			
Equipo de Oficina		64,543,228	64,543,228
Equipo de Cómputo y Telecomunicaciones		116,131,755	116,131,755
Depreciación Acumulada		-40,464,406	-20,232,203
Total Propiedades, Planta y Equipo	6	<u>140,210,577</u>	<u>160,442,780</u>
TOTAL ACTIVO NO CORRIENTE		<u>140,210,577</u>	<u>160,442,780</u>
TOTAL ACTIVO		<u><u>771,780,327</u></u>	<u><u>739,830,044</u></u>


Las notas que se acompañan forman parte integral de los Estados Financieros


ASOCIACION DE CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO
SOSTENIBLE - ASOCARS
NIT 830.027.275 - 7
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA A DICIEMBRE 31
(CIFRAS EXPRESADAS EN PESOS COLOMBIANOS)

PASIVO	NOTA	2,016	2,015
<u>PASIVO CORRIENTE</u>			
Otros Pasivos no Financieros	7	11,118,296	15,600,965
Otros Pasivos Financieros	8	111,223,316	5,297,924
Cuentas por Pagar Comerciales	9	543,880,462	209,657,271
Beneficios a los Empleados	10	25,373,281	24,472,375
Cuentas por Pagar a Partes Relacionadas	11	0	183,088,442
Pasivos por Impuestos	12	25,621,000	315,000
TOTAL PASIVO CORRIENTE		717,216,355	438,431,977
TOTAL PASIVO		717,216,355	438,431,977
 <u>PATRIMONIO</u>			
Resultados de Ejercicios Anteriores		240,547,494	217,579,442
Resultados del Ejercicio		-165,983,522	83,818,625
TOTAL PATRIMONIO		54,563,972	301,398,067
TOTAL PASIVO + PATRIMONIO		771,780,327	739,830,044

Las notas que se acompañan forman parte integral de los Estados Financieros


RAMÓN LEAL LEAL
Director Ejecutivo


DIEGO ABRIL ALONSO
Contador
T.P. 135.817 - T


JOSE VICENTE SALINAS MARTINEZ
Revisor Fiscal
T.P. 3.126 - T

ASOCIACION DE CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO
SOSTENIBLE - ASOCARS

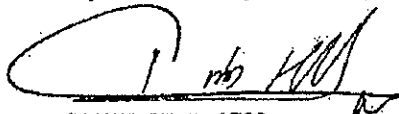
NIT 830.027.275 - 7


ESTADÓ DE RESULTADOS INTEGRAL DE ENERO 01 A DICIEMBRE 31


(CIFRAS EXPRESADAS EN PESOS COLOMBIANOS)

INGRESOS	NOTA	2,016	2,015
De Actividades Ordinarias			
Cuotas Asociativas	14	867,925,253	1,006,886,541
Contratos	15	608,608,704	2,638,626,293
Actividades de Asociación	16	18,992,000	12,861,000
Total Ingresos de Actividades Ordinarias		<u>1,495,525,957</u>	<u>3,658,373,834</u>
Devoluciones en Ventas		0	-41,725,341
Ingresos no Operacionales	17	4,598,606	7,534,030
Ingresos Netos		<u>1,500,124,563</u>	<u>3,624,182,523</u>
COSTOS			
De Contratos	18	<u>-602,123,635</u>	<u>-2,611,637,752</u>
GASTOS OPERACIONALES			
De Administración	19	<u>-1,047,854,271</u>	<u>-906,770,206</u>
GASTOS NO OPERACIONALES			
Gastos no Operacionales	20	<u>-36,130,179</u>	<u>-21,955,940</u>
Resultado del Ejercicio		<u>-185,983,522</u>	<u>83,818,625</u>
Otro Resultado Integral		0	0
Resultado Integral Total del Ejercicio		<u>-185,983,522</u>	<u>83,818,625</u>

Las notas que se acompañan forman parte integral de los Estados Financieros


RAMON LEAL LEAL
Director Ejecutivo


DIEGO ABRIL ALONSO
Contador
T.P. 135.817 - T


JOSE VICENTE SAINAS MARTINEZ
Revisor Fiscal
T.P. 3.726 - T