



MinMinas
Ministerio de Minas y Energía

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

**MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
OFICINA DE CONTROL INTERNO**

**EVALUACIÓN A LA DIRECCIÓN DE FORMALIZACIÓN MINERA
CON CORTE A 25 DE JULIO DE 2014**

Bogotá, D.C., Julio de 2014

OCI-INFORME—048-2014

TRD 15.73 Auditoría Interna de Gestión Independiente al Sistema de Control Interno

Página 1 de 29

Calle 43 No 57-31 CAN Bogotá, Colombia
Conmutador (57 1) 2200 300
Código postal 111321
www.minminas.gov.co





TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVO.....	3
2. ALCANCE	3
3. CLIENTES	3
4. EQUIPO DE TRABAJO.....	3
5. CRITERIOS DE EVALUACIÓN	3
6. METODOLOGÍA.....	4
6.1 MEDICIÓN DEL RIESGO.....	4
6.2 MEDICIÓN DEL CONTROL	5
6.3 MEDICIÓN DE LA GESTIÓN	5
6.4 VALIDACIÓN.....	5
7. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....	6
7.1. PLANTA DE PERSONAL	6
7.1.1. Comparación Planta Formal y Planta Funcional	7
6. VALORACIÓN DEL RIESGO, EFICIENCIA DEL CONTROL Y EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN.....	29



EVALUACIÓN A LA DIRECCIÓN DE FORMALIZACIÓN MINERA

1. OBJETIVO

Evaluar la gestión de la Dirección de Formalización Minera durante la vigencia 2014, con base en el análisis de la información relacionada con la Planta de Personal, el Cumplimiento de las Funciones y el Mapa de Riesgos.

2. ALCANCE

La evaluación cubrirá los siguientes temas:

- Planta de Personal.
- Funciones
- Mapa de Riesgos.

3. CLIENTES

Los clientes de la evaluación son el Ministro, El Viceministro de Minas y el Director de Formalización Minera.

4. EQUIPO DE TRABAJO

El equipo de trabajo estuvo conformado por Ingrid Cecilia Espinosa Sánchez, Jefe de la Oficina de Control Interno, quien supervisó la evaluación realizada por Alexander Brito Vergara, Contratista de la misma Oficina.

5. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

- Constitución Política Artículos 23, 74, 86, 87 Y 88.
- Ley 87 de 1993, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en la entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones".
- Resolución 18 1531 de 2008, "Por la cual se crea el Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Minas y Energía -SIGME- y se conforman las instancias para la implementación, desarrollo y mejoramiento continuo de los Sistemas de Control Interno, Gestión de la Calidad y de Desarrollo Administrativo".
- Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009).
- Decreto 0381 de 2012, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía".
- Decreto 0382 de 2012, "Por el cual se modifica la Planta de Personal del Ministerio de Minas y Energía".



- Resolución 9 0215 del 22 de marzo de 2013, “Por la cual se distribuyen los cargos de la Planta de Personal del Ministerio de Minas y Energía”.
- Programa Anual de Auditoría Interna de Gestión Independiente de la Oficina de Control Interno, vigencia 2014.

6. METODOLOGÍA

La evaluación se realizó mediante mesas de trabajo, solicitud de información, consultas a la página Web del Ministerio de Minas y Energía y verificación documental.

6.1 MEDICIÓN DEL RIESGO

Se procedió a determinar si la variable analizada cuenta con riesgo identificado en el Mapa de Riesgos. Cuando no se encontró documentado el riesgo, la Oficina de Control Interno procedió a identificarlo con base en el criterio normativo aplicable, para posteriormente analizarlo, valorarlo y determinar su **materialización**.

El criterio aplicado para establecer la materialización del riesgo de las variables analizadas, correspondió a los siguientes parámetros de valoración y medición del nivel del riesgo:

Nivel del Riesgo	
Bajo	
Mediano	
Alto	

Bajo: Se refiere a que el tópico analizado muestra un grado de desarrollo importante y aporta de manera sustancial al logro de los objetivos. De manera no significativa, presenta algunas dificultades, pero los resultados finales se obtienen sin mayor contratiempo. *No presenta Materialización de Riesgo* respecto del cumplimiento normativo y del procedimiento establecido.

Mediano: Es cuando el tópico analizado muestra un grado de desarrollo. Su aporte al logro de los objetivos no es sustancial y presenta dificultades operativas que retrasan la ejecución de las metas previstas. *Presenta algún grado de Materialización de Riesgo* respecto del cumplimiento normativo y del procedimiento establecido.

Alto: Significa que el tópico muestra un desarrollo, pero su funcionamiento causa problemas para la normal ejecución de la gestión. Si bien no impide el logro de los resultados, los retrasa de manera importante y sólo se obtienen de manera parcial. *Presenta Materialización de Riesgo* respecto del cumplimiento normativo y del procedimiento establecido.



6.2 MEDICIÓN DEL CONTROL

Se procedió a determinar si la variable analizada cuenta con control identificado en el Mapa de Riesgos o en el procedimiento documentado. Cuando no se encontró documentado el control, la Oficina de Control Interno procedió a describirlo con base en el riesgo identificado, para posteriormente analizarlo y determinar su **eficiencia**.

El criterio aplicado para determinar la *Eficiencia* o *Ineficiencia* del control descrito de la variable evaluada, correspondió a los siguientes parámetros de medición del control.

Control Eficiente: Cuando el control contribuye con la prevención de la materialización del riesgo inherente, indica que el control se aplica o es apropiado.

Control Ineficiente: Cuando el control no contribuye con la prevención de la materialización del riesgo inherente, indica que el control no se aplica, es ineficaz o inapropiado.

6.3 MEDICIÓN DE LA GESTIÓN

Con base en el análisis e impacto del resultado alcanzado por el ejecutor de la variable analizada, la materialización del riesgo inherente y la eficiencia del control, la Oficina de Control Interno procedió a establecer la **efectividad** de la gestión.

El criterio aplicado para determinar la Efectividad o No Efectividad de la gestión del ejecutor de la variable evaluada, correspondió a los siguientes parámetros.

Gestión Efectiva: Cuando la acción realizada condujo al logro de los resultados programados, a la observancia normativa o al cumplimiento del procedimiento establecido, a través del uso óptimo de los recursos utilizados¹, la no materialización del riesgo inherente o la eficiencia del control.

Gestión No Efectiva: Cuando la acción realizada no condujo al logro de los resultados programados, a la observancia normativa o al cumplimiento del procedimiento establecido, viéndose afectada por la no utilización óptima de los recursos, la materialización del riesgo inherente o la ineficiencia del control.

6.4 VALIDACIÓN

La información contenida en el presente informe, fue validada con la Dirección de Formalización Minera, mediante correo electrónico del 14 de agosto de 2014, cuyos comentarios fueron incluidos en este documento.

¹ Desde el punto de vista de la Economía, definida como la ausencia de desperdicio en la obtención de un resultado determinado. Glosario DAFP, del 6 de marzo de 2012.



7. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

La Oficina de Control Interno, a través de Memorando con radicado número 2014043261 del 9 de julio de 2014, informó a la Dirección de Formalización Minera, el inicio de la Evaluación Integral, indicando su alcance. Así mismo, solicitó la designación de la persona canal de comunicación durante el desarrollo de la misma.

Teniendo en cuenta el memorando anterior, la Dirección de Formalización Minera contestó mediante correo electrónico de fecha 9 de julio de 2014, que fue designada la Dra. Ruth Estela Jiménez, Asesora de la Dirección de Formalización Minera, como canal de comunicación durante el desarrollo de la evaluación.

7.1. PLANTA DE PERSONAL

➤ Criterio Normativo

El artículo 3 del Decreto 071 de 2001², determina que el Ministro de Minas y Energía distribuirá mediante resolución, los cargos de la Planta Global y ubicará el personal teniendo en cuenta la estructura, los planes, los programas y las necesidades del servicio.

El numeral 18 del artículo 5 del Decreto 0381 del 16 de febrero de 2012, establece que el Ministro de Minas y Energía distribuirá los cargos de la Planta Global de Personal del Ministerio, de acuerdo con la estructura, las necesidades de organización y sus planes y programas; dicha distribución de cargos, podrá ser modificada en cualquier momento según las necesidades del servicio.

El artículo 4 del Decreto 382 de 2012³, señala que el Ministro de Minas y Energía distribuirá los cargos de la Planta Global, mediante acto administrativo y ubicará el personal teniendo en cuenta la organización interna, las necesidades del servicio, los planes y programas de la entidad.

La Resolución 9 0215 del 22 de marzo de 2013, en su artículo 1, distribuye los cargos de la Planta de Personal del Ministerio de Minas y Energía, establecidos en los Decretos 71 del 17 de enero de 2001, 0382 del 16 de febrero de 2012, 2585 y 2586 del 13 de diciembre de 2012.

² Por el cual se adopta la Planta de Personal del Ministerio de Minas y Energía.

³ Por el cual se modifica la Planta de Personal del Ministerio de Minas y Energía.



➤ Riesgos

Riesgo Identificado por la Oficina de Control Interno⁴: [1] Que el recurso humano asignado, se desempeñe en otra área organizacional.

Control Identificado por la Oficina de Control Interno⁵: Comprobar que el recurso humano, se desempeñe en el área organizacional asignada.

La Oficina de Control Interno, analizó la Planta de Personal a 24 de julio de 2014, específicamente lo relacionado con la Distribución de Empleos y la Ubicación Actual, determinando la Planta Formal y la Planta Funcional de la Dirección de Formalización Minera, obteniendo los siguientes resultados:

7.1.1. Comparación Planta Formal y Planta Funcional

Planta Formal⁶

Dirección de Formalización Minera

Según la Resolución 9 0215 del 22 de marzo de 2013⁷, a la Dirección de Formalización Minera, le corresponden dieciséis (16) cargos, como se discrimina en la Distribución de Empleos establecida en la Planta de Personal a 25 de julio de julio de 2014 y se observa a continuación:

⁴ Teniendo en cuenta que en el Mapa de Riesgos no se encuentra registrado riesgo alguno, respecto del tema analizado, la OCI procedió a identificarlo con base en el criterio normativo, con miras a su análisis, valoración y establecer la materialización.

⁵ Con base en el riesgo identificado por la OCI, se procedió a establecer un control para la mitigación del mismo, con miras a analizarlo y determinar su efectividad.

⁶ Planta Formal, es la establecida por la Entidad en la distribución de los cargos de la Planta Global de Personal.

⁷ Por la cual se distribuyen los cargos de la Planta de Personal del Ministerio de Minas y Energía.



NO.	DEPENDENCIA	VINCULACION	UBICACION ACTUAL	CARGO	CODIGO	GRADO
1	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	INR	FORMALIZACION MINERA	DIRECTOR TECNICO	100	21
2	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROVISIONALIDAD	MINERA EMPRESARIAL	ASESOR	1020	10
3	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	ENCARGO	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	23
4	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	ENCARGO	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	23
5	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	ENCARGO	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	23
6	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	VACANTE DEFINITIVA	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	21
7	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	ENCARGO	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	21
8	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	21
9	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	19
10	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	19
11	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	17
12	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	15
13	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	13
14	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	2044	11
15	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROPIEDAD	FORMALIZACION MINERA	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	4044	13
16	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	SECRETARIO EJECUTIVO	4210	18



Planta Funcional⁸
Dirección de Formalización Minera

La Planta de Personal de la Dirección de Formalización Minera, de conformidad con la Ubicación Actual de los cargos de la Planta de Personal del 25 de julio de 2014, está conformada por catorce (14) cargos, así:

NUMERO	DEPENDENCIA	NOMBRE	VINCULACION	UBICACION ACTUAL	CARGO	CODIGO	GRADO
1	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	HERNANDEZ ALFONSO	LIR	FORMALIZACION MINERA	DIRECTOR TECNICO	100	21
2	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	PEDRO CARVALLO PEDRO ENRIQUE	PROVISIONALIDAD	MINERA BIRRESERVAL	ASISOR	1020	10
3	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	MONROY SANCHEZ BOLIVIA MARIA	ENCARGO	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	23
4	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	CHAMARTILLA VLADIMIR	ENCARGO	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	23
5	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	ALFONSO ARIAS MIGUEL ANGEL	ENCARGO	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	23
6	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	VACANTE DEFINITIVA	VACANTE DEFINITIVA	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	21
7	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	SANCHEZ ZULUAGA SANDRA ALEJANDRA	ENCARGO	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	21
8	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	ACERTELO LOPEZ MANUEL ANTONIO	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	21
9	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	BOJORA TORRES MARTHA ALEJANDRA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	19
10	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	ORDONEZ VARGAS MONICA	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	19
11	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	RAMOS CHAPARRO ANDRES HERNANDEZ	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	17
12	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	BERALDEZ OCAÑO CARLOS EDUARDO	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	15
13	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	OSORIO RAMIREZ FELIX	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	13
14	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	LEON GONZALEZ GILSON HAR	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	2044	11
15	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	RAMIREZ MARTINEZ MARTHA SUSANA	PROPELADO	FORMALIZACION MINERA	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	4044	13
16	DIRECCION DE FORMALIZACION MINERA	GALVAN MENCO JOSE DA GOBERTO	PROVISIONALIDAD	FORMALIZACION MINERA	SECRETARIO EJECUTIVO	4210	18

⁸ Planta Funcional, es la ubicación real de los cargos de la Planta Global de Personal.



- Se determina que el cargo Asesor Código 1020, grado 10, de acuerdo a la Distribución de Empleos⁹, corresponde a la Dirección de Formalización Minera y se encuentra prestando sus servicios en la Dirección de Minería Empresarial.
- Así mismo, se analizó que existe un cargo de Profesional especializado, Código 2028, Grado 21, dentro de la planta formal de la Dirección de Formalización Minera, que a la fecha se encuentra en vacante definitiva.

Observación de la Oficina de Control Interno: Se estableció que la Planta Formal¹⁰ de la Dirección de Formalización Minera, no es la misma Planta Funcional¹¹, toda vez que en la Planta Formal, se asignaron dieciséis (16) cargos a la Dirección¹², de los cuales uno (1) se encuentra prestando sus servicios en otra dependencia¹³ y otro se encuentra vacante definitiva.

Lo anterior indica, que el riesgo “*Que el recurso humano asignado, se desempeñe en otra área organizacional*”, se materializó en lo transcurrido de la vigencia 2014¹⁴, ubicándose en un nivel de riesgo **MEDIANO**, permitiendo determinar que el control aplicado fue **NO 100% INEFICIENTE**.

Se establece que la gestión del responsable de cumplir con la Resolución 9 0215 del 22 de marzo de 2013¹⁵ y la Distribución de Empleos establecida en la Planta de Personal, respecto de los cargos asignados a la Dirección de Formalización Minera, durante lo transcurrido de la vigencia 2014, fue **NO 100% EFECTIVA**.

Recomendación de la Oficina de Control Interno: Se recomienda proveer el cargo vacante definitivo y que el funcionario que se encuentra cumpliendo sus funciones en otra dependencia las cumpla en la Dirección de Formalización Minera, para que la planta formal sea la misma funcional.

La Subdirección de Talento Humano, debe realizar los ajustes que considere necesarios, de manera que la Planta Formal¹⁶ coincida con la Planta Funcional¹⁷ de la Dirección de Formalización Minera.

⁹ Establecida en la Planta de Personal del 24 de julio de 2014.

¹⁰ Planta Formal, es la establecida por la Entidad en la distribución de los cargos de la Planta Global de Personal.

¹¹ Planta Funcional, es la ubicación real de los cargos de la Planta Global de Personal.

¹² De conformidad con la Distribución de Empleos establecida en la Planta de Personal del 24 de julio de 2014.

¹³ Dirección de Minería Empresarial.

¹⁴ A 24 de julio de 2014.

¹⁵ Por la cual se distribuyen los cargos de la Planta de Personal del Ministerio de Minas y Energía.

¹⁶ Planta Formal, es la establecida por la Entidad en la distribución de los cargos de la Planta Global de Personal.

¹⁷ Planta Funcional, es la ubicación real de los cargos de la Planta Global de Personal.



Validación: Mediante correo de fecha 14 de agosto de 2014, la Dirección de Formalización Minera, manifestó lo siguiente refiriéndose al artículo 3 del decreto del Decreto 071 de 2001: *“Esta norma está derogada...Incorporar los nuevos decretos de Planta de Personal”*.

Comentario OCI: La OCI no acoge lo manifestado por la Dirección de Formalización Minera, por cuanto el decreto 71 del 17 de enero de 2001, mediante el cual se adoptó la planta de personal del Ministerio, no está derogado, este ha sido modificado por los decretos 2583 de 2002, 3027 y 4338 de 2005, 3304 de 2006, 2807 de 2007, 4072 de 2007, 4416 de 2011, 0382, 2585 y 2586 de 2012.

7.2. MAPA DE RIESGOS

El Ministerio de Minas y Energía a través de la Resolución 18 1898 del 5 de noviembre de 2008, adoptó el Sistema de Administración de Riesgos – SAR, entendido como el componente que permite promover acciones para evitar que se afecten el logro de los objetivos del Ministerio, en este se encuentra el mapa de riesgos de la Dirección de Formalización Minera, que se auditó.

Riesgo Identificado por la Oficina de Control Interno¹⁸: Que los riesgos identificados en el Mapa de Riesgos se materialicen.

Control Identificado por la Oficina de Control Interno¹⁹: Verificar la materialización de los riesgos después de los controles.

Verificación: La OCI, consultó el mapa de riesgos publicado en Intraminas y evaluó la identificación, análisis y valoración de los riesgos asociados a los procesos de: *“Formulación y Adopción de Políticas, Planes, Programas y Reglamentación Sectorial”, “Ejecución de Políticas, Proyectos y Reglamentación Sectorial” y*

Proceso “Formulación y Adopción de Políticas, Planes, Programas y Reglamentación Sectorial”.

Ese proceso, tiene el siguiente objetivo: “Garantizar el desarrollo del sector minero a través de la formulación de políticas, proyectos y reglamentación sectoriales claros y efectivos que contribuyan al cumplimiento del plan sectorial”.

La Dirección de Formalización Minera, tiene identificados los siguientes riesgos y sus correspondientes seguimientos publicados, así:

¹⁸ Teniendo en cuenta que no se encuentran identificados todos los riesgos en el Mapa de Riesgos del “Dirección de Formalización Minera”, la Oficina de Control Interno procedió a identificarlo, con miras a su análisis y valoración.

¹⁹ Con base en el riesgo identificado por la OCI, se procedió a establecer un control para la mitigación del mismo, con miras a analizarlo y determinar su efectividad.



- 1. Riesgo:** Identificación inadecuada de la problemática o necesidad.
Descripción del Riesgo: Que no se identifique adecuadamente la necesidad o problemática o que se identifiquen necesidades que en realidad no lo son.
Tipo de Riesgo: Personas.
Descripción del Agente Generador del Riesgo: Ministro, Viceministro y Director.
Causas: Planeación inapropiada para identificar oportuna y adecuadamente la problemática o necesidad del sector. Desconocimiento de compromisos y/u objetivos planteados en PND y/o Planes Sectoriales.
Efecto-Consecuencias: Política o lineamiento no acorde a la necesidad encontrada. Carencia de política o lineamiento para minimizar la necesidad y atacar la problemática.
Controles Existentes: incluir en las estrategias de planeación las necesidades identificadas, como actividades dentro del plan operativo.
Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto.
Acciones: Definir estrategias para la identificación de las necesidades del sector en función del Plan Nacional de Desarrollo para la formulación de políticas, proyectos y reglamentación sectoriales
Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14
Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.
- 2. Riesgo:** Selección inadecuada del grupo de diseño.
Descripción del Riesgo: Selección de personal no competente para el diseño.
Tipo de Riesgo: Personas.
Descripción del Agente Generador del Riesgo: Ministro, Viceministro, y/o Directores Técnicos.
Causas: Planeación inadecuada (para prever y presupuestar los recursos necesarios para la asignación y selección del grupo de diseño).
Efecto-Consecuencias: No alcanzar los objetivos propuestos en la formulación de la Política. Desarrollo inadecuado del país o freno del mismo. Deterioro en la calidad de vida de los colombianos.
Controles Existentes: Planear el presupuesto humano y financiero para el diseño.
Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto.
Acciones: Revisión del documento formulado, que tenga los recursos adecuados y seleccionando el responsable adecuado.
Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14
Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.
- 3. Riesgo:** Información incompleta o inadecuada para la toma de decisiones.
Descripción del Riesgo: Que la información recolectada no sea la adecuada para los requerimientos establecidos.
Tipo de Riesgo: Personas.



Descripción del Agente Generador del Riesgo: Grupo responsable del diseño en la Dirección.

Causas: Información desactualizada, imprecisa e incompleta.

Efecto-Consecuencias: Retraso en el análisis de la información. Respuesta inoportuna a las necesidades del sector y para generar acto administrativo.

Controles Existentes: Desarrollar mecanismos de interacción ágil con los generadores de información.

Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto

Acciones: Unificación de información con otras Entidades, revisar la información de Entrada para verificar que esta sea consistente y adecuada con el propósito o necesidad detectada

Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14

Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.

4. Riesgo: Oportunidad en el análisis de la información para la toma de decisiones.

Descripción del Riesgo: Que el análisis de la información se realice fuera del tiempo requerido.

Tipo de Riesgo: Personas.

Descripción del Agente Generador del Riesgo: Funcionarios asignados al diseño

Causas: Inadecuada Planificación.

Efecto-Consecuencias: Retraso en la formulación de la Política

Controles Existentes: Realizar el análisis de acuerdo a lo establecido

Tipo de Control: Preventivo: Afecta Probabilidad

Acciones: Cronograma de trabajo

Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14

Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.

5. Riesgo: Objeciones legales, políticas o administrativas a la reglamentación existente (Normatividad vigente relacionada).

Descripción del Riesgo: Que el Acto Administrativo sea elaborado sin vincular el contexto (técnico y legal) existente.

Tipo de Riesgo: Personas.

Descripción del Agente Generador del Riesgo: Funcionario asignado de la Dirección y Oficina Asesora Jurídica.

Causas: Inadecuada interpretación de la normatividad o desconocimiento.

Efecto-Consecuencias: Acto Administrativo no cumple con el objetivo planeado.

Controles Existentes: Sometimiento a discusión/Revisión periódica del Acto Administrativo.

Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto

Acciones: Hacer seguimiento una vez esté en implementación el Acto Administrativo.

Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14



Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: Si.

6. Riesgo: Falta de divulgación de las políticas, planes, programas y objetivos del sector.

Descripción del Riesgo: Los medios de divulgación no son masivos.

Tipo de Riesgo: Personas.

Descripción del Agente Generador del Riesgo: Direcciones Técnicas

Causas: Selección inapropiada del medio de divulgación

Efecto-Consecuencias: Desconocimiento del Acto Administrativo por parte del Usuario Final.

Controles Existentes: Envío del Acto Administrativo mediante oficio, comunicación con el Usuario, Publicación en la página web del Ministerio

Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto

Acciones: Mecanismo para conocer la percepción del Usuario final

Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14

Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.

En el reporte trimestral con corte a 30 de junio del presente año, uno de los seis (06) riesgos se materializó, el número cinco (05). La Oficina de Control Interno, procedió a verificar el sustento de la información registrada por la Dirección de Formalización Minera, para tal efecto revisó los riesgos 1 y 5.

Riesgo 1: Identificación inadecuada de la problemática o necesidad.

El sustento de esta información es la resolución número 9 0719 del 8 de julio de 2014, que dio como resultado el documento propuesta *Versión final de la "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia"*

En donde se analizó el numeral. 5.4 Problema Central, Ejes Problemáticos.

Como problema central, se encuentra la existencia de bajos niveles de formalización de la actividad minera en Colombia en aspectos legales, técnicos, ambientales, económicos y tributarios, sociales y laborales que traen como consecuencia, impactos (pobreza) y bajo índices de desarrollo humano) sociales negativos en la regiones en donde se desarrolla la extracción minera²⁰.

Así mismo este documento trae consignados una serie de ejes problemáticos, que son los problemas que impiden la formalización de la minería en Colombia y la política propuesta los cubrirá, en total 16, sin embargo se escogieron de manera aleatoria seis (06) que da un porcentaje del 44% aproximadamente.

²⁰ Tomado del documento propuesta –versión final de la "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia"



- Débil articulación interinstitucional de las entidades relacionadas con el sector minero.
- Demora en trámites gubernamentales en los procesos de legalización y titulación minera.
- Altas barreras de ingreso al negocio que dificultan los procesos de legalización y formalización minera.
- Bajos niveles de conocimiento en temas normativos, técnicos, ambientales, empresariales y laborales, por parte de los mineros para abordar la formalización.
- La actividad minera se percibe y se realiza como una economía de subsistencia con muy bajos excedentes que no garantizan la sostenibilidad del negocio, ni el bienestar de las comunidades.
- Carencia de líneas de créditos especiales para el desarrollo de la actividad minera.

Observación: La Oficina de Control Interno reconoce los esfuerzos que la Dirección de Formalización, se encuentra efectuando en Colombia, para identificar la problemática de formalización en el sector minero, lo cual se encuentra expresado en el documento *Versión final de la "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia"*.

Riesgo 5: Objeciones legales, políticas o administrativas a la reglamentación existente (Normatividad vigente relacionada).

Como este riesgo se refiere a objeciones legales, políticas o administrativas, cuando se estaba formulando la política nacional para la formalización de la Minería en Colombia, se expidió la ley 1382 de 2010 "Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas", la Honorable Corte Constitucional, mediante la sentencia C-336 de 2011, de fecha 11 de mayo de 2011, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva declaró inexecutable la ley antes referida por:

- I. Haber desconocido el requisito de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes; y
- II. Este vicio no resulta subsanable a través de ninguna de las vías previstas por la jurisprudencia aplicable, lo que implica la expulsión de dicha normatividad del ordenamiento jurídico.



Aclarando, que la Honorable Corte Constitucional, difirió los efectos de la inconstitucional por dos (02) años.

Observaciones: La Oficina de Control Interno considera aunque el riesgo de número Objeciones legales, políticas o administrativas a la reglamentación existente (Normatividad vigente relacionada), se materializó en el segundo trimestre del año 2014, que la Dirección de Formalización Minera, debe continuar con la Formulación y Adopción de Políticas, Planes, Programas y Reglamentación Sectorial, como lo ha venido efectuando hasta ahora, dado que se han visto los resultado y se verán aún más a largo plazo.

“Ejecución de Políticas, Proyectos y Reglamentación Sectorial”.

Ese proceso, tiene el siguiente objetivo: “Implementar las políticas, proyectos y reglamentación sectorial, mediante el cumplimiento de las operaciones planificadas de acuerdo con los parámetros técnicos, legales, ambientales y económicos formulados de acuerdo al propósito”.

La Dirección de Formalización Minera, tiene identificados los siguientes riesgos y sus correspondientes seguimientos publicados, así:

1. Riesgo: Las Actividades y Programas no están Alineados con la Política.
Descripción del Riesgo: Programas y actividades que no se enmarquen en la política.
Tipo de Riesgo: Entorno.
Descripción del Agente Generador del Riesgo: Dirección Técnica, Viceministro de Minas, Despacho Ministro y Oficina de Planeación.
Causas: Falta de Conocimiento de los Directivos de las Políticas del Estado.
Efecto-Consecuencias: Falta de implementación de las Políticas.
Controles Existentes: Revisiones por parte del DNP y Oficina de Planeación.
Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto.
Acciones: Revisiones periódicas por parte del Director Técnico y Oficina de Planeación del Ministerio.
Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14
Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.
2. Riesgo: La falta de Coordinación Interinstitucional impide la ejecución de los proyectos y programas.
Descripción del Riesgo: Falta de coordinación entre Entidades Públicas.
Tipo de Riesgo: Entorno.
Descripción del Agente Generador del Riesgo: Directivos y Asesores de Entidades Públicas, Min. Ambiente –Min. Minas- ANM.
Causas: Falta de Directrices Claras de Colaboración Institucional.



Efecto-Consecuencias: Falta de Contundencia en la Gestión.

Controles Existentes: Agenda Conjunta Corporaciones –Min. Ambiente –Min. Minas.

Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto.

Acciones: Convenios con las Corporaciones para Realizar Acciones conjuntas para Facilitar la Formalización de los Pequeños Mineros.

Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14

Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.

3. Riesgo: Los recursos no son suficientes para implementar los programas.

Descripción del Riesgo: Falta de recurso para ejecutar las políticas.

Tipo de Riesgo: Entorno.

Descripción del Agente Generador del Riesgo: DNP –MI. Hacienda

Causas: Falta de Recursos Físicos, Financieros, Tecnológicos adecuados.

Efecto-Consecuencias: Falta de implementación de las políticas.

Controles Existentes: Oficina de Planeación, Justificación Técnica de necesidad de recursos.

Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto.

Acciones: Formular proyectos para apropiar recursos para implementar la política.

Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14

Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.

Sin embargo, mediante correo electrónico de fecha 25 de julio del presente año, la funcionaria de enlace de la Dirección de Formalización Minera, para la presente evaluación comunicó lo siguiente:

“Evidencia de la ejecución y seguimiento no hay porque se acaba de adoptar y hasta ahora esta en proceso de divulgación para iniciar su implementación”

Por lo cual no se puede evaluar los riesgos asociados al objetivo del proceso “Ejecución de Políticas, Proyectos y Reglamentación Sectorial”.

“Seguimiento, Vigilancia y Control a Políticas, Proyectos y Reglamentación Sectorial”.

Ese proceso, tiene el siguiente objetivo: “Implementar las Políticas, Proyectos y Reglamentación Sectorial, mediante el cumplimiento de las operaciones planificadas, de acuerdo con los parámetros técnicos, legales, ambientales y económicos formulados de acuerdo al propósito”.

La Dirección de Formalización Minera, tiene identificados los siguientes riesgos y sus correspondientes seguimientos publicados, así:



- 1. Riesgo:** Falta de oportunidad en el seguimiento a la implementación de la política, los planes y programas.
Descripción del Riesgo: Que no se realice seguimiento periódico a las políticas.
Tipo de Riesgo: Entorno.
Descripción del Agente Generador del Riesgo: Empresa Externa, ANM, Gobernación de Antioquia, SGC y UPME.
Causas: No se cuenta con la información al momento de ser solicitada.
Efecto-Consecuencias: Retraso en la actividad de seguimiento.
Controles Existentes: Solicitud de información mediante oficios o memorandos, conformación telefónica y reiterar solicitud de ser necesario.
Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto
Acciones: Seguimiento a la solicitud de información para que llegue a tiempo.
Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14
Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.
- 2. Riesgo:** Información suministrada errónea o incompleta.
Descripción del Riesgo: No contar con datos reales.
Tipo de Riesgo: Entorno.
Descripción del Agente Generador del Riesgo: Empresa Externa, ANM, Gobernación de Antioquia, SGC y UPME.
Causas: Información suministrada en forma errónea.
Efecto-Consecuencias: Retraso en la actividad de seguimiento.
Controles Existentes: Revisión y análisis de información.
Tipo de Control: Correctivo: Afecta Impacto
Acciones: Seguimiento a la solicitud de información para que llegue a tiempo.
Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14
Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.
- 3. Riesgo:** Que no se realice a tiempo.
Descripción del Riesgo: Que no se realice a tiempo
Tipo de Riesgo: Entorno.
Descripción del Agente Generador del Riesgo: Profesional Responsable de la Dirección.
Causas: Falta de Recursos físicos, Financieros, y tecnológicos adecuados.
Efecto-Consecuencias: Los informes no se obtendrían con la misma prontitud y además los márgenes de errores serían mayores.
Controles Existentes: Solicitar apoyo a otras áreas cuando se requiera.
Tipo de Control: Preventivo: Afecta Probabilidad.
Acciones: Revisión y análisis de información.
Fecha Seguimiento Segundo Trimestre: 30/06/14
Resultado Seguimiento Segundo Trimestre: No.



La Dirección de Formalización Minera, para las evidencias de evaluación de estos riesgos comunicó mediante correo electrónico de fecha 25 de julio lo siguiente: “Evidencia de la ejecución y seguimiento no hay porq se acaba de adoptar y hasta ahora esta e n proceso de divulgación para iniciar su implementación”

Por lo anteriormente expuesto no se evaluarán los riesgos asociados a al objetivo del proceso Seguimiento, Vigilancia y Control a Políticas, Proyectos y Reglamentación Sectorial”

De acuerdo con los resultados obtenidos de la verificación de la materialización de los riesgos del Mapa de Riesgos, se determina que el riesgo “Que los riesgos identificados en el Mapa de Riesgos se materialicen”, **NO SE MATERIALIZÓ** en lo transcurrido de la vigencia de 2014, ubicándose en un nivel de riesgo **BAJO**, permitiendo determinar que el control aplicado fue **EFICIENTE** y que la gestión fue **EFFECTIVA**.

7.3. SEGUIMIENTO A FUNCIONES

Criterio Normativo: El Decreto 381 de febrero 16 de 2012, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía en el Capítulo IV- Funciones, en el artículo 13 determina las Funciones de la Dirección de Formalización Minera.

Riesgo Identificado²¹: Que la entidad sea sancionada por incumplimiento de las funciones legalmente establecidas.

Control Identificado²²: Verificar cumplimiento normativo.

Se verificó el cumplimiento de las siguientes cuatro funciones del Decreto 381 de 2012, correspondiente al 33% aproximadamente de las funciones que desarrolla la Dirección de Formalización Minera:

- **Hacer seguimiento al Plan Estratégico Sectorial, Plan Operativo y a los indicadores sectoriales y evaluar los resultados.**

El sustento de esta información es la resolución número 9 0719 del 8 de julio de 2014, que dio como resultado el documento propuesta –versión final de la “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia”.

Frente a los indicadores sectoriales, se tiene los ingresos de impuestos y regalías de los principales minerales (carbón, oro, níquel, hierro plata, sal y otros) a partir de 2010

²¹ No se encuentra incluido en el Mapa de Riesgos del Proceso “Formulación y Adopción de Políticas, Planes y Programas de Reglamentación Sectorial”.

²² Con base en el riesgo identificado por el auditor se procedió a establecer un control para la mitigación del mismo, con miras a analizarlo y determinar su efectividad.



presentan un incremento significativo, únicamente para el 2012 los mismos ascienden casi a 2 billones²³.

El carbón es el mineral más representativo, aportando casi el 80% de las regalías.

Boyacá es el departamento que cuenta con más Unidades de producción minera con el 18 del total del país, seguido por Antioquia con el 14%, Cundinamarca y Bolívar con el 10%.

En cuanto minería por tipo de mineral explotado se encuentra que un 47% de las UPM censadas corresponde a minerales no metálicos, que comprende fundamentalmente un (97%) a materiales de construcción y en donde la ilegalidad se encuentra en el 60%. Le sigue en su orden los metálicos con el 31% del total de las UPM censadas, donde el peso fundamental está en el oro y la plata, con un 85% de UPM sin título con el 20% de las UPM censadas aparece el carbón en donde la falta de titularidad es menor que en los anteriores casos²⁴.

En el tema de regalías el 65% del total de UPM no pagan regalías de estas el 37.2% corresponde a títulos mineros que evaden el pago de regalías al Estado²⁵.

Sobre el tema de empresarismo, la mayoría de las UPM carecen de las mínimas herramientas empresariales tales como: contabilidad y sistemas de manejo de inventarios. Tan solo el 20% de las UPM censadas manifestó llevar una contabilidad y menos del 30% dijo lleva un sistema de inventarios²⁶.

En lo que respecta a la asociatividad en los 23 departamentos censados el 79% de las UPM no se encuentran vinculadas a organizaciones empresariales. A su vez el 21% de las UPM que si se encuentran vinculadas, el 48% de estas UPM cuentan con título minero, mientras que el 52% se encuentran vinculadas sin titulación minera²⁷.

En lo que se refiere a trabajadores por nivel educativo, de los trabajadores censados, el 61.2% alcanza un nivel educativo máximo de básica primaria, dentro de los cuales cerca de un 10% es analfabeta. Menos del 3% son profesionales y trabajan fundamentalmente para una UPM con título minero, se evidencia un bajo nivel de calificación de los trabajadores empleados en la actividad minera²⁸.

Observación: La Oficina de Control Interno, recomienda que la Dirección de Formalización Minera, debe continuar con los esfuerzos, dado que en el tema de

²³ Tomado de "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia".

²⁴ Tomado de "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia".

²⁵ Tomado de "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia".

²⁶ Tomado de "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia".

²⁷ Tomado de "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia".

²⁸ Tomado de "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia".



regalías, educación, asociatividad, empresarismo, niveles de alfabetismo, son bajos, o muy bajos y determinan por ende la suerte del sector.

Así mismo, esos bajos niveles referidos anteriormente, establecen que la pequeña y media minería, no tenga acceso a créditos, no se asocien las personas por una mentalidad individualista, o por bajo nivel educativo de las personas que la practican.

- **Proyectar los reglamentos técnicos sobre la exploración, explotación, beneficio, transformación y transporte de minerales relacionados con la formalización minera.**

La formalización minera en Colombia, no sólo hace referencia al trabajo bajo el amparo de un título minero sino también definir estructuras empresariales y asociativas que permitan el acceso a los que ciudadanos del común tienen acceso.

Cuando un minero ha entrado a la formalidad minera (valga la redundancia), el tema de la exploración, explotación, beneficio del material extraído, la transformación del mismo y el transporte no se hace sin el lleno de los requisitos.

Por lo cual se debe diferenciar, la función arriba descrita, entre minería de pequeña, y gran escala. Aclarando que no para esta función no se toma como referencia la de mediana escala.

La empresa que realiza la minería a gran escala, el proceso de explotación, explotación, beneficio del material extraído, la transformación y el transporte del material se hace dentro de las óptimas reglas de calidad, dado que le empresa grande contamina pero así mismo, realiza los correctivos necesarios para efectuar el menor impacto ambiental posible, que su explotación y explotación implique una actividad que en lo posible moleste lo menos a los pobladores de la región.

En los lugares en donde se beneficia y se transforma el material, son sitios alejados de los sitios de explotación y explotación, los trabajadores que realizan esta actividad cumplen con las normas de bioseguridad.

En la pequeña minería, el minero explota y explota, contaminando y causando un impacto ambiental grande para la actividad que realiza, en donde por ejemplo en la extracción del oro, pueden utilizar materiales nocivos para la salud humana y deterioran el medio ambiente como mercurio y cianuro, no quiere decir que el gran minero no los utilice pero realiza acciones correctivas.

El material es beneficiado muchas veces en el mismo lugar en donde se explota y en donde se extrae, las minas no tienen las condiciones mínimas de bioseguridad y por lo tanto en muchas hay accidentes que cobran vidas humanas.



En cuanto al transporte del mismo, se hace de manera que sigue contaminando el medio ambiente, y es de manera imperceptible para las autoridades de policía por que la actividad no es bajo el amparo de un título.

Una vez hechas estas comparaciones, es prudente indicar que la Dirección de Formalización Minera, debe propender porque las actividades de minería en el país, sean formales, es decir trabajar bajo el amparo de un título minero, cumplir los aspectos técnicos y ambientales de la industria, cumplir los aspectos sociales y laborales de la industria y cumplir los aspectos económicos de la misma.

Frente al tema de reglamentos técnicos, se determina en cuanto a comunidades negras, que las mismas por la ley 70 de 1993 y su decreto reglamentario 1745 de 1995, están cobijados con actividades de minería tradicional, y tienen el derecho de prelación sobre la explotación de sus yacimientos en sus territorios.

Frente al tema de reglamentos técnicos de las comunidades indígenas, por el decreto 2164 de 1995, están cobijados con actividades de minería tradicional, y tienen el derecho de prelación sobre la explotación de sus yacimientos en sus territorios.

Así mismo, tanto comunidades indígenas como negras, por el decreto 1320 de 1998, están cobijados para que se les efectúe la consulta previa, cuando se van a efectuar actividades que causen un impacto en sus comunidades, como es el caso de en primera instancia de exploración y posterior explotación de recursos naturales no renovables.

Así mismo, el Estado Colombiano creó la ANLA, autoridad Nacional de Licencias Ambientales, dado que en concordancia con la expedición de una licencia minera también va la licencia ambiental.

Todos esta reglamentación, ha determinado que en Colombia, se haya tomado conciencia de las actividades de exploración, explotación, beneficio y transporte de materiales y que se haya buscado que sea bajo la figura de la formalización.

Porque es importante que la Dirección de Formalización Minera, siga realizando talleres, foros, convenios con las otras Entidades del Estado que por sus funciones están dentro del tema de la minería, para fortalecer la formalización de esta actividad en Colombia y se permita que el tema de explotación, explotación, beneficio y transporte de los minerales se haga dentro de la legalidad es decir dentro del marco legal y el marco legal es la formalización.

Observación: La Oficina de Control Interno determina que la función proyectar los reglamentos técnicos sobre la exploración, explotación, beneficio, transformación y



transporte de minerales relacionados con la formalización minera, por parte de la Dirección de Formalización Minera está llevando a cabo por parte de esta Dirección.

- **Identificar con las entidades del gobierno del orden nacional y territorial la problemática de los proyectos asociados a la formalización minera.**

El sustento de esta información es la resolución número 9 0719 del 8 de julio de 2014, que dio como resultado el documento propuesta –versión final de la “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia”.

En donde el Ministerio de Minas y Energía, ha trabajado de manera conjunta con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, en la Agenda Ambiental interministerial, y se destacan los siguientes programas, entre otros: delimitación de zonas excluibles de la minería, estrategias para la protección, conservación y uso sostenible de las cuencas, elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Minero, fortalecimiento de la gestión ambiental en el cierre de proyectos mineros, avanzar en la erradicación de la minería ilegal, talleres de capacitación en el uso/eliminación del mercurio²⁹.

En la actualidad, con el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, se tiene los siguientes procesos productivos competitivos y sostenibles:

- ✓ Fortalecer e implementar instrumentos de gestión minero ambiental.
- ✓ Desarrollar el Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM).
- ✓ Promover buenas prácticas y tecnologías que contribuyan a lograr una mayor eficiencia para la minería de oro, en particular la relación con el uso de mercurio y cianuro.
- ✓ Promover la investigación tecnológica del sector minero-ambiental.
- ✓ Reglamentar e implementar el Registro Único Ambiental (RUA).

Con lo cual con el Ministerio de Ambiente, existe una relación que beneficia a la institucionalidad de las Entidades, redundando en un menor impacto ambiental y en las buenas prácticas sin el uso de materiales nocivos para la salud humana y del medio ambiente como el cianuro y el mercurio.

De los talleres y foros realizados, con Entidades como las CAR, Ministerio de Defensa Nacional, Autoridades Locales y Regionales, Ministerio del Trabajo, Ministerio del Interior, ANM, SENA, entre otros, se determinaron las siguientes debilidades, escogidas aleatoriamente:

- ❖ Ausencia de esquemas de incentivos que estimulen procesos de formalización.

²⁹ Tomado de “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia”.



Es bien sabido por todos los mineros que quieren entrar a formalizarse que este proceso que demanda una gran cantidad de recursos económicos, ambientales, sociales y laborales, que en muchos casos el pequeño minero, no está en las condiciones financieras, ambientales, sociales que permitan realizar esa actividad.

- ❖ Bajos niveles de tecnificación que no permiten desarrollar procesos formales de minería eficiente.

Con lo cual, se determina que al no haber eficiencia en la gestión, puede haber desperdicio que hace que el margen de ganancias sea menor frente al hecho que si hubiera mayor tecnificación y formalización en la minería.

- ❖ No se genera valor agregado, inexistencia de encadenamientos productivos que no permite mejorar el bienestar de las comunidades mineras.

Lo anterior, permitió al Ministerio de Minas y Energía, determinar que el comercializador se queda con las mayores ganancias que dentro de la cadena productiva son los que tienen los compradores para los minerales extraídos y el pequeño minero sigue en la misma situación de pobreza extrema.

Observación: La Dirección de Formalización Minera, ha interactuado con otras Entidades del ordena Nacional, Territorial y local, con el fin de identificar con las entidades del gobierno del orden nacional y territorial la problemática de los proyectos asociados a la formalización minera, actividad que viene realizando con el fin de identificar cuáles son las falencias de los proyectos productivos

Por lo cual, esta Oficina Considera que la función se está cumpliendo, sin embargo, la Dirección de Formalización Minera debe seguir con sus esfuerzos de efectuar, convenios, y seguir interactuando con las otras Entidades del Estado, que están incluidas dentro de la problemática de la minería.

- **Diseñar e impulsar lineamientos para la formulación de programas y políticas para la legalización y desarrollo de la minería tradicional.**

El sustento de esta información es la resolución número 9 0719 del 8 de julio de 2014, que dio como resultado el documento propuesta –versión final de la “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia”.

El Ministerio de Minas y Energía, desde los últimos años ha impulsado la minería tradicional como la expedición del decreto 933 de 2013, en el cual se define la minería tradicional desde la óptica de la informalidad y a través de la misma definió el trámite



de la formalización de los mineros tradicionales, así como la formalización de los mismos.

Así mismo, en el año inmediatamente anterior, se expidió la ley 685 de 2013, denominada ley del mercurio, en la cual se otorgan créditos blandos a los mineros, se otorga cofinanciación, entre otros aspectos.

Por último, el decreto 480 de 2014, reglamentó el subcontrato de formalización minera como una herramienta que regula las condiciones para celebrar subcontratos de formalización entre los mineros y los explotadores mineros de pequeña escala que realicen actividades de explotación minera en áreas de títulos mineros.

Con lo cual se adiciona el marco normativo ya existente sobre las reglamentaciones de la minería tradicional, que comenzó con la ley 685 de 2001, la cual ha tenido diferentes modificaciones, supresiones y/o adiciones, con el fin de adecuarla a los tiempos cambiantes de la minería.

Así mismo, dentro del documento “Plan de Implementación 2014 de Política de Formalización Minera, se encuentra el proyecto: “Elaborar lineamientos de Política para la formalización minera”, que comprende las siguientes actividades:

- A. Formular lineamientos para el control a la explotación ilícita de minerales.
- B. Realizar el diagnóstico de la Política de Seguridad e Higiene Minera.
- C. Formular la Política Social para el Sector Minero.

Actividades que se vienen ejecutando desde el mes de junio del presente año y que finalizarán en diciembre del 2014.

Frente a la formulación y programas de legalización, el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Formalización Minera, ha implementado la formalización como política de Estado.

“(…)

El cual debe entenderse como un proceso de mejoramiento continuo, dirigido tanto a comunidades mineras tradicionales que ejercen su actividad sin título minero, como aquellos que contando con un derecho minero, la desarrollan en completa informalidad legal, técnica ambiental, económica, laboral y social

(…)”³⁰.

Y la Dirección de Formalización Minera, ha enfocado su programa de formalización Minera en cuatro (04) líneas estratégicas, así:

³⁰ Tomado de “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia”.



1. Minería bajo amparo de un título minero.
2. Fortalecimiento Asociativo y Empresarial.
3. Formación para el trabajo minero.
4. Desarrollo y productividad minera.

Observación: la Oficina de Control Interno considera que esta Función de Diseñar e impulsar lineamientos para la formulación de programas y políticas para la legalización y desarrollo de la minería tradicional, por parte de la Dirección de Formalización Minera se está cumpliendo a cabalidad, dado que se expidió un documento que es la ruta, con la cual este Ministerio espera en unos implementado en un 1000% la minería tradicional, y haber legalizado a los mineros que no realizan sus actividad bajo el amparo de un título minero.

- **Coordinar acciones con entidades de la rama ejecutiva para el control de la explotación ilícita de minerales.**

Mediante presentación de programa power point la funcionaria de Enlace de la Dirección de Formalización Minera, remite información sobre las diferentes entidades del orden nacional, que han participado en el proceso de construcción de la política de formalización minera, entre esas tenemos:

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
2. Ministerio del Trabajo.
3. Ministerio de Industria y Comercio.
4. Ministerio de Transporte.
5. Ministerio de Salud.
6. Ministerio de Defensa nacional
7. Departamento Nacional de Planeación (DNP).
8. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Y del orden territorial y local tenemos las siguientes, así:

1. Alcaldías.
2. Gobernaciones.
3. Asambleas Departamentales
4. Concejos Municipales.
5. Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

Lo anterior, con el fin de erradicar la explotación ilícita de minerales y proceder a la formalización de la minería.

El Ministerio de Minas y Energía desde el año 2007 creó el programa de control a la ilegalidad, mediante convenio con la fiscalía General de la Nación, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo



Sostenible, la Procuraduría General de la Nación, e INGEOMINAS, hoy servicio Geológico Minero, con el propósito de controlar la presencia de personas y grupos dedicados a la explotación ilícita de minerales y el deterioro ambiental ocasionado por la extracción indiscriminada y antitécnica, mediante la suspensión de actividades, el inicio de procesos judiciales en contra de explotadores ilegales y la incautación de maquinaria y equipos utilizados en la minería.

Información corroborada por informes de medios audiovisuales (prensa escrita, hablada radio y televisión), que determinan que se debe proceder a destruir la maquinaria que se utiliza en la extracción ilegal de minerales, las cuales contribuyen a daños ambientales irreparables y son el motor de la riqueza de los grupos al margen de la ley.

Así mismo la Dirección de Formalización Minera ha efectuado, entre otros:

- 15 mesas de trabajo creadas y puestas en marcha para la formalización en los departamentos de Valle, Chocó, Caldas, y Risaralda.
- 25 diálogos de formalización adelantados por todo el país.
- 19 Talleres de construcción de Política: Norte de Santander, Valle, Chocó, Nariño, Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Cauca, Santander y Antioquia.

Observación: La Oficina de Control Interno considera, que en el cumplimiento de la función de Coordinar acciones con entidades de la rama ejecutiva para el control de la explotación ilícita de minerales, la Dirección de Formalización Minera, ha fortalecido a los mineros que a los mineros que se encuentra de manera no formal con los talleres, diálogos y foros que ha efectuado, con el fin de erradicar la ilegalidad.

Así mismo, ha coordinado con las diferentes Entidades del Estado, antes expresadas acciones para acabar con la ilegalidad y a los mineros que no se encuentran al amparo de un título minero en mineros formales.

- **Coordinar con el Ministerio de Educación Nacional, SENA y Universidades los programas de formación y capacitación laboral de pequeños mineros.**

El sustento de esta información es la resolución número 9 0719 del 8 de julio de 2014, que dio como resultado el documento propuesta –versión final de la “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia”, y presentación de programa power point la funcionaria de Enlace de la Dirección de Formalización Minera.

Como primer insumo se ha efectuado el censo minero, en el cual se determinó que existen 14.357 Unidades de Producción Minera (UPM), censadas en 23 departamentos el 63% carece de título minero y se y este porcentaje en departamento como Chocó,



Córdoba, Bolívar y Antioquia llega al 80%, esto en lo que se refiere al tema de titulación³¹.

Otro insumo para efectuar el programa de formalización minera tiene que ver el tamaño de la minería, con base en las Unidades de producción Minera (UPM), censadas en los 23 departamentos, se estableció que sólo el 1% son consideradas grandes (208), el 26% son medianas (3.748), y el mayor porcentaje, es decir el 72% son consideradas pequeñas (10.401), el tamaño UPM, fue calculado con base en el número de trabajadores.

Y para la función analizada las UPM son pequeñas, las que tienen hasta 5 trabajadores³²

Por lo cual la Dirección de Formalización Minera ha efectuado:

- 15 mesas de trabajo creadas y puestas en marcha para la formalización en los departamentos de Valle, Chocó, Caldas, y Risaralda.
- 25 diálogos de formalización adelantados por todo el país.
- 19 Talleres de construcción de Política: Norte de Santander, Valle, Chocó, Nariño, Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Cauca, Santander y Antioquia.
- 1 Jornada de trabajo en la Universidad de los Andes (empresas mineras).
- 1 Jornada de trabajo en la Universidad Externado (academia).
- Reuniones con entidades del Gobierno Nacional: Ministerios, DNP, CAR, ANM, entre otros.
- 11.500 Mineros de pequeña escala beneficiados a través de normatividad y reglamentación de normas técnicas mineras.
- 10.000 mineros de pequeña escala beneficiados con Políticas enfocadas hacia la formalización de la minería.
- Se determinaron siete (07) departamentos pilotos de formalización minera, así: Tolima, Risaralda, Nariño, Valle del Cauca, Antioquia, Santander y Chocó.
- 30.000 mineros capacitados y certificados en aspectos relacionados con la formalización minera.

Así mismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), ha capacitado a miles de personas en aspectos del proceso minero.

Observación: Por lo cual, la Oficina de Control Interno, considera que la función de Coordinar con el Ministerio de Educación Nacional, SENA y Universidades los programas de formación y capacitación laboral de pequeños mineros, se está efectuando con base en el sustento antes identificado.

³¹ Tomado de "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia".

³² Tomado de "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia".



De acuerdo con los resultados obtenidos de verificar el cumplimiento de las funciones anteriormente evaluadas, permite determinar que el riesgo “Que la entidad sea sancionada por incumplimiento de las funciones legalmente establecidas”, vigencia 2014, no se materializó, ubicándose en un nivel de riesgo **BAJO**, permitiendo determinar que el control aplicado fue **EFICIENTE** y que la gestión fue **EFFECTIVA**.

6. VALORACIÓN DEL RIESGO, EFICIENCIA DEL CONTROL Y EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN

Con base en la evaluación, la Oficina de Control Interno determinó la *Eficiencia* del control para el cumplimiento de la variable analizada, la valoración del *riesgo* inherente y la *Efectividad* de la gestión realizada, cuyos resultados se resumen en el siguiente cuadro:

ÍTEM	VARIABLE ANALIZADA	VALORACIÓN DEL RIESGO	CONTROL	GESTIÓN
PLANTA DE PERSONAL	Comparación Planta Formal y Planta Funcional.	MEDIANO	NO 100% EFICIENTE	NO 100% EFECTIVA
MAPA DE RIESGOS	Que los riesgos identificados en el Mapa de Riesgos se materialicen.	BAJO	EFICIENTE	EFFECTIVO
FUNCIONES	Que la entidad sea sancionada por incumplimiento de las funciones legalmente establecidas.	BAJO	EFICIENTE	EFFECTIVO


INGRID CECILIA ESPINOSA SANCHEZ
Jefe Oficina de Control Interno

