

**RESUMEN EJECUTIVO**  
**INFORME DE AUDITORÍA COOPERATIVA GLOBAL SOBRE ACCIONES DE**  
**ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (CCAA) – EROSIÓN COSTERA**  
**VIGENCIAS 2018-2023**

En el marco de las acciones de la Iniciativa para el Desarrollo de la Intosai (IDI), la Contraloría General de la República de Colombia, a través de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente y su Dirección para el Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos ambientales, desarrolló la Auditoría Cooperativa Global sobre las acciones de adaptación al cambio climático. Con esta actuación se buscó evaluar la gestión de los gobiernos ante los desafíos críticos que representa el cambio climático, a través de la participación de 11 países de la región, miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), y 49 entidades fiscalizadoras superiores a nivel global.

Para el caso colombiano, la erosión costera fue seleccionada como tema central de análisis teniendo en cuenta que el país cuenta con más de 3.200 km de costas en los océanos Pacífico y Atlántico, a los que se suman sus territorios insulares. Sin embargo, de acuerdo con la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático del país de 2017<sup>1</sup>, la costa caribe podría perder hasta 23.070 hectáreas y la costa pacífica 26.117 hectáreas de línea de costa para el año 2100 a causa del aumento del nivel del mar y la erosión costera. En este sentido resulta fundamental que el país implemente medidas de adaptación y mitigación a este fenómeno bajo la perspectiva del cambio climático, entre las que se encuentran soluciones de obras duras, soluciones basadas en naturaleza (SbN) o mixtas, junto con la promoción de prácticas sustentables para el desarrollo de la infraestructura de las zonas costeras.

Al respecto, Colombia estableció el Plan Maestro de Erosión Costera de 2017 el cual procuró establecer un enfoque integral y sostenible que involucrara a las instituciones públicas con el fin de implementar acciones de mitigación a los efectos de la erosión costera, para la protección de los recursos naturales e infraestructuras en áreas vulnerables. Por tal motivo a través de esta auditoría se evaluaron las acciones realizadas por las diferentes instituciones públicas implicadas, así como las inversiones y resultados obtenidos, y los mecanismos de participación establecidos para los diferentes actores sociales durante la formulación y ejecución de dichas medidas de adaptación.

## **1. Objetivos de la auditoría**

Teniendo en cuenta el contexto anterior, el objetivo general de esta auditoría cooperativa fue:

---

<sup>1</sup> IDEAM, PNUD, Minambiente, DNP, & Cancillería. (2017). *Tercera Comunicación Nacional de Colombia a La Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático*. [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023731/TCNCC\\_COLOMBIA\\_CMNUCC\\_2017\\_2.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023731/TCNCC_COLOMBIA_CMNUCC_2017_2.pdf)

*Auditar la gestión de las entidades gubernamentales en la adopción e implementación de los mecanismos de adaptación a los efectos de la erosión costera causada por el cambio climático (2018 – 2023) según lo establecido en el Plan Maestro de Erosión Costera.*

Para ello, fueron planteados los siguientes objetivos específicos:

- 1. Auditar las acciones y la articulación de las diferentes instituciones públicas involucradas en la gestión para la adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático.*
- 2. Auditar las inversiones y sus resultados obtenidos por las entidades responsables en la implementación de acciones orientadas a la adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático.*
- 3. Auditar la gestión adelantada por las entidades para garantizar la participación de los diferentes actores sociales en la formulación y ejecución de las medidas de adaptación a los efectos la erosión costera causada por el cambio climático.*

## **2. Conclusiones generales y concepto de la evaluación realizada**

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República de Colombia considera que las iniciativas desarrolladas en el Plan Maestro de Erosión Costera (2018–2023) no han operado de conformidad con los principios evaluados de economía, eficacia y eficiencia. En dicho sentido, fueron configurados 10 hallazgos administrativos a cuatro entidades (ver Anexo 1).

Estos hallazgos resaltan aspectos críticos para que se logre el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente en el PMEC de 2017, destacando la necesidad de una coordinación efectiva para asegurar el trabajo conjunto de todas las entidades involucradas, la actualización formal del Plan y un sistema de priorización de acciones que asigne recursos a las áreas más afectadas, articulando estos esfuerzos desde lo local y lo regional.

En dicho sentido, las acciones emprendidas en el marco del PMEC de 2017 para la gestión de la erosión costera en Colombia se han visto comprometidas por la falta de una coordinación integral y continua entre las diversas entidades involucradas. A pesar de los esfuerzos realizados, como la generación de documentación técnica y la capacitación a comunidades, estas iniciativas no han logrado articularse adecuadamente con los estudios y programas existentes. En consecuencia, se limita un análisis completo del sistema natural asociado a las costas, dificultado la toma de decisiones al existir aún alta incertidumbre sobre el comportamiento de los sistemas ecológicos y sociales. La ausencia de un seguimiento claro y la falta de claridad en la definición de competencias entre las entidades agravan esta situación.

De manera similar, la gobernanza en la gestión de la erosión costera en Colombia enfrenta serios desafíos, pues a pesar de presentarse a lo largo de las costas Caribe, Pacífico e insulares del país, la implementación de acciones ha sido limitada. Si bien el Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC) de 2017 se ha integrado en el Plan Nacional de Desarrollo, la fragmentación de información y la falta de controles adecuados han obstaculizado una respuesta coordinada y efectiva ante esta problemática. La delegación del liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hacia entidades como la UNGRD ha desviado el enfoque hacia un manejo de riesgos, en lugar de abordar la erosión costera como un desafío estructural. Además, la escasez de recursos y la insuficiente participación comunitaria limitan aún más las iniciativas implementadas, lo que subraya la necesidad urgente de mejorar la coordinación interinstitucional y establecer mecanismos claros para la asignación de recursos.

Al respecto, el análisis de la gestión de la erosión costera en Colombia pone de manifiesto la necesidad urgente de incluir a las comunidades afectadas en el proceso de toma de decisiones y en la implementación de proyectos. La falta de materialización de un enfoque integral que articule las acciones a nivel local y regional impide abordar adecuadamente la complejidad del problema, especialmente en un contexto marcado por el crecimiento urbano y la migración. En dicho sentido, para lograr una gestión efectiva, es crucial que se fortalezcan los mecanismos de inclusión y participación comunitaria, garantizando que las voces y necesidades de las poblaciones locales sean consideradas en la planificación y ejecución de intervenciones frente a la erosión costera.

**Anexo 1. Síntesis de hallazgos de la Auditoría Cooperativa Global sobre acciones de Adaptación al Cambio Climático (CCAA) – erosión costera 2018-2023**

Hallazgo	Entidad	Situación detectada
1. Plan Maestro de erosión costera	Minambiente	El Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC), aprobado en 2017, es la política vigente para abordar la erosión costera en Colombia. Asigna al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la coordinación y seguimiento de las acciones frente a este fenómeno. Antes de su promulgación, entre 2014 y 2017, se identificaron 86 puntos afectados por erosión, priorizando 20 como críticos. Sin embargo, no se encontraron acciones efectivas ni un control centralizado sobre las inversiones en esos puntos críticos, lo que ha provocado un aumento en la erosión costera en algunos de ellos.
2. Coordinación PMECC	Minambiente	El Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC) asigna al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) la coordinación de las acciones contra la erosión costera. Sin embargo, el Comité Técnico Asesor no se ha reunido con regularidad, afectando la gestión técnica. Las entidades locales conocen su rol, pero no han recibido instrucciones claras desde la creación del plan. El esquema de gobernanza del PMECC ha sido inoperante y el MADS ha delegado su rol a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).
3. Proyecto Recuperación de ecosistemas coralinos afectados por la enfermedad de pérdida de coral pétreo – SCTLD.	Minambiente- INVEMAR- UNGRD	La enfermedad Stony Coral Tissue Loss Disease (SCTLD) fue identificada por primera vez en San Andrés, Colombia, a inicios de 2022, tras haberse detectado en Florida en 2014. Esta enfermedad amenaza la protección costera que brindan los arrecifes de coral al disipan la energía de las olas y preservar la integridad de las playas. La SCTLD afecta a más de 34 especies de coral en el Gran Caribe, siendo el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina uno de los más impactados. Ante esta urgencia, se ha creado el proyecto “Recuperación de ecosistemas coralinos afectados por SCTLD” para evaluar el daño en los arrecifes y desarrollar estrategias de restauración, uniendo esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo una expedición científica. No obstante, y pese a que contó con recursos del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) del Minambiente, demoras en el desembolso de los recursos han afectado la ejecución y cumplimiento de las metas.
4. Sistema de toma de decisiones y priorización de proyectos	Minambiente	El Plan Maestro de Erosión Costera de 2017 incluyó la Iniciativa de Acción no. 3 del Plan de Implementación “Mejoramiento del sistema de toma de decisiones y priorización de proyectos” en la cual se estableció a corto plazo “la implementación de las medidas para los 8 sitios de erosión costera más críticos, identificados en PMECC”. Sin embargo y a pesar que dicho plazo correspondió a un periodo de 3 a 5 años, finalizando en la vigencia 2022 de acuerdo con lo informado por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siete de los ocho puntos, no dieron cumplimiento a lo establecido en el Plan.
5. Acceso a datos y desarrollo de una base de datos centralizada	Dimar	Según el Plan Maestro de Erosión Costera (PMECC) de 2017, los datos sobre la erosión y los modelos de simulación son esenciales para entender los procesos costeros y proponer medidas de prevención y mitigación efectivas. El PMECC destaca que, mediante la coordinación de estudios de diferentes instituciones, se podría consolidar una base de

Hallazgo	Entidad	Situación detectada
		datos centralizada de modelos costeros, facilitando el acceso a desarrolladores de proyectos relacionados con la erosión costera. En su Plan de Implementación, se formuló la acción No. 14 para "Mejorar acceso a datos y desarrollar una base de datos centralizada", asignando a la Dirección General Marítima (DIMAR) la responsabilidad de construir y mantener esta base de datos. Además, se subraya la necesidad de mejorar el acceso a datos a mediano plazo, ya que actualmente hay una falta de información a largo plazo sobre batimetría, sedimentos, evolución de la línea de costa y uso del suelo. Pese a ello, al consultarse a la DIMAR sobre la implementación de la acción no. 14 no presentó evidencia de su desarrollo e informó que <i>"no se conoce el medio jurídico mediante el cual se implementó dicho documento"</i> .
6. Programa de fortalecimiento de capacidades para todos los actores	Minambiente	<p>El PMEC destaca la importancia de la coordinación integral de estudios y programas para un análisis completo del sistema natural. Señala que no solo es relevante evaluar cada estudio individual, sino también integrar sus conclusiones para identificar problemas, planificar medidas y evaluar impactos, lo cual no se realiza de manera habitual en Colombia. Las obras costeras a menudo se evalúan aisladamente, sin considerar su impacto en la costa adyacente.</p> <p>En este contexto, se propone la iniciativa de acción No. 10 para fortalecer capacidades entre los actores involucrados, enfocándose en la capacitación sobre estudios necesarios para definir los impactos de las obras en la zona costera y reducir la incertidumbre. Al respecto, se han desarrollado diversas investigaciones de fenómenos que pueden acrecentar la erosión costera, como es el caso de la subsidencia o hundimiento progresivo de la superficie que para el periodo 2014-2020 se encontró que era el causante del 41% de los cambios observados en el aumento relativo del nivel del mar en la ciudad de Cartagena. No obstante, no se encontró la inclusión de fenómenos como este en espacios como la Mesa Técnica Nacional de Erosión Costera de manera que se diera cumplimiento a lo establecido en la acción no. 10 frente al fortalecimiento de capacidades para definir los impactos de las obras y/o proyectos que se definen para la zona costera, considerando la reducción de la incertidumbre de dichos impactos.</p>
7. Articulación de los Instrumentos de gestión marino-costera	Minambiente	A pesar de la existencia de políticas e instrumentos, no se ha logrado una gestión integrada de los ecosistemas marinos y costeros. Esto se refleja en la falta de medidas específicas para abordar problemáticas de alto impacto, como la erosión costera, debido a la falta de articulación en las políticas y a la insuficiente integración de acciones necesarias para enfrentar este desafío. Estos problemas son consecuencia directa de la ausencia de una gobernanza sólida en las políticas establecidas, lo que también contribuye a la falta de claridad en la definición de competencias entre las entidades y autoridades marítimas nacionales involucradas, así como a las debilidades en la coordinación interinstitucional e intersectorial.
8. Ejecución de obras del contrato N°.9677-PPAL001-1844-2021	UNGRD	<p>Las principales incidencias en el proyecto de mitigación de la erosión costera en Cartagena incluyen:</p> <p>Retrasos en permisos: La aprobación del Plan de Manejo de Tránsito (PMT) y las autorizaciones de DIMAR y ANLA tardaron más de lo previsto.</p> <p>Conflictos sociales: Vendedores y carperos de la playa 6 exigieron compensaciones y retrasaron las obras.</p>

Hallazgo	Entidad	Situación detectada
		<p>Suspensiones del contrato: Cinco suspensiones se emitieron por falta de entrega de áreas y conflictos sociales, extendiendo el plazo hasta junio de 2024.</p> <p>Diferencias en las cantidades de obra: Se detectaron discrepancias que requirieron una adición de \$2.400 millones.</p> <p>Prolongación del contrato: Varias extensiones modificaron el plazo original hasta junio de 2024.</p> <p>Estos problemas han afectado el cronograma y el presupuesto del proyecto.</p>
9. Esquema de financiamiento para la Implementación del Plan Maestro de Erosión Costera	Minambiente	<p>Según lo establecido en el P MEC, no existe una estructura específica dedicada a la financiación de actividades para afrontar la erosión costera. Aunque los proyectos de protección costera se financian con fondos tanto públicos como privados, esta financiación es dispersa y carece de una estrategia y estructura financiera definidas. Por ello, se han propuesto la iniciativa 15 enfocada a asignar más recursos para proyectos de erosión costera y la iniciativa 16 de establecer un esquema de financiamiento claro y transparente. Sin embargo, hasta la fecha, los avances en estas iniciativas han sido limitados, y las entidades siguen buscando financiación para suplir sus necesidades en la estructura tradicional.</p> <p>El P MEC fue formulado sin incorporar un esquema de financiamiento efectivo que respalde la implementación de las acciones propuestas por parte de las entidades convocadas a enfrentar la prevención, mitigación y control de la erosión costera en sus territorios.</p>
10. Educación ambiental y comunidades en una coalición de voluntades intersectoriales (Iniciativas 17 y 18 del P MEC)	Minambiente	<p>Las iniciativas 17 y 18 relacionadas con aspectos sociales, en el marco del P MEC, se están implementando por medio de la ejecución del proyecto “Adaptación basada en los ecosistemas para la protección contra la erosión costera en un clima cambiante”, cuyos aportes sin duda involucran la participación de las comunidades, sin embargo, en zonas costeras como San Andrés y Chocó, las acciones y logros se desarrollan en el marco del cumplimiento de las funciones y competencias asignadas a las autoridades territoriales y regionales, es decir, que no constituyen una prioridad en el marco de la gobernanza defendida desde el Plan Maestro de Erosión Costera.</p>