



## **INFORME DE AUDITORÍA**

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS  
VIGENCIA 2011**

**CGR-CDMA N° 21  
Julio de 2012**

## INFORME DE AUDITORIA

### MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS

Contralor Delegado para el Medio Ambiente	Jorge Enrique Cruz Feliciano
Director de Vigilancia Fiscal	Mauricio Alberto Peñarete O.
Supervisor	Julieta Arias González
Responsable de Auditoria	Ximena Ordóñez Barbosa
Equipo de Auditores	Aida Nury Casallas Medina Genny R. Caycedo Rincón Aurora Ladino Céspedes Ivonne Janeth Guerrero Celis Stella Espinosa Ricaurte Susana Gil Sierra Elizabeth Avendaño A. Adriana Gutiérrez

## TABLA DE CONTENIDO DEL INFORME

Página

<b>1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO</b>	
<b>2. DICTAMEN INTEGRAL</b>	
2.1 GESTIÓN Y RESULTADOS	
2.1.1. Control de Gestión	
2.1.1.1 <i>Procesos Administrativos</i>	
2.1.1.2 <i>Indicadores</i>	
2.1.1.3 <i>Ciclo Presupuestal</i>	
2.1.2. Control de Resultados	
2.1.2.1 <i>Objetivos Misionales</i>	
2.1.2.2 <i>Cumplimiento Planes Programas y Proyectos</i>	
2.1.3 Control Financiero	
2.1.4 Control de Legalidad	
2.1.5 Sistema de Control Interno	
2.2. FONDO NACIONAL AMBIENTAL - FONAM	
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	
3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	
3.1.1. Control de Gestión	
3.1.1.1 <i>Procesos Administrativos</i>	
3.1.1.2 <i>Indicadores</i>	
3.1.1.3 <i>Ciclo Presupuestal</i>	
3.1.2. Control de Resultados	
3.1.2.1 <i>Objetivos Misionales</i>	
3.1.2.2 <i>Cumplimiento Planes Programas y Proyectos</i>	
3.1.2 Control Financiero	
3.1.3 Control de Legalidad	
3.2. FONDO NACIONAL AMBIENTAL – FONAM	
3.3. SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA	
<b>4. ANEXOS</b>	
Anexo 1. Estados Contables MADS	
Anexo 2. Estados Contables FONAM	

## 1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

El Gobierno Nacional presentó el 16 de agosto de 2010 el Proyecto de Ley 53 de 2010 Cámara y 166 de 2010 Senado “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Nacional y se dictan otras disposiciones”, en sus artículos 11 al 13 reorganiza el sector Ambiente, posteriormente el MAVDT promulga la Resolución 0671 del 11 de abril de 2011, mediante la cual crean y reglamenta el Comité de Acompañamiento para el proceso de escisión del MAVDT.

Seguidamente el gobierno nacional expide la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESCINDEN UNOS MINISTERIOS, SE OTORGAN PRECISAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PLANTA DE PERSONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, en la cual:

- Artículo 11 ordenó que se escindieran del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico ya las dependencias a su cargo.
- Artículo 12 reorganizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Artículo 18 literal c), concedió facultades extraordinarias para modificar los objetivos y estructura orgánica de los ministerios reorganizados por disposición de la citada ley, y para integrar los sectores administrativos, facultad que se ejercerá respecto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; literal d) confiere facultades extraordinarias para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional y entre éstas y otros organismos del Estado.

Por último el 27 de septiembre de 2011 se promulga el Decreto 3570 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”

## **Cargue Saldos Iniciales SIIF II**

El proceso de inicio del programa SIIF II en el modulo contable se presentó con una gran cantidad de inconsistencias que se evidenciaron por los documentos como instructivos, circulares y resoluciones generadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador del programa y la Contaduría General de la Nación, que es el organismo que programa la presentación de la información contable, los cuales fueron publicados y evidencian los diferentes aplazamientos programados por deficiencias en los reportes.

Se puedo evidenciar que el sistema SIIF II como herramienta presento deficiencia en la emisión de los reportes contables porque no genero libros auxiliares.

Para subsanar la debilidad del programa SIIF II, se tomo como alternativa el aplicativo SIFAME el cual presenta unos libros auxiliares con el registro de todas las operaciones de causación y pago de las obligaciones constituidas como cuentas por pagar en el año 2010 que fueron pagadas en el 2011.

## **Escisión de los Ministerios**

Teniendo en cuenta el artículo 32 del Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011, dice: *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, continuará ejecutando, hasta el 31 de diciembre de 2011, en lo pertinente las apropiaciones comprometidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con anterioridad a la expedición del presente decreto. El mismo procedimiento se aplicará para la ejecución de las cuentas por pagar y las reservas presupuestales de las vigencias fiscales de 2010 y 2011.”*

El 28 de noviembre de 2011 se celebra el convenio interadministrativo de cooperación No. 190 celebrado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en donde se define en el numera **6.**: *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible continuará ejecutando hasta el 31 de diciembre de 2011, en lo pertinente a las apropiaciones comprometidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con anterioridad a la expedición del presente Decreto. El mismo procedimiento se aplicará para la ejecución de las cuentas por pagar y reservas presupuestales de las vigencias fiscales 2010 y 2011(..)* **7.** *Que lo anterior significa que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) tendrá una carga operativa representativa, toda vez que los pagos originados en convenios, contratos y demás actos jurídicos suscritos con anterioridad al 27 de septiembre de 2011, como Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MAVDT), deberán tramitarse por el MADS con el cumplimiento de todos los requisitos inherentes al pago, lo que*

*conlleva el registro de las operaciones de presupuesto, tesorería, cuentas y contabilidad en el SIIF y en el SIFAME, 8. Que el volumen de operaciones a septiembre 30 de 2011 de MAVDT, en cuanto a órdenes de pago se refiere, ascendió a 9.126 distribuidas así: Ministerio 5.906 (64.7% ) Fonam 2.701 (29.6%) y Fonvivienda 519 (5.7%)*

Doctor

**FRANK JOSEPH PEARL GONZÁLEZ**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y

**MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO**

Calle 37 No. 8-40

Bogotá D. C.

Señor Ministro y demás miembros del Consejo Directivo:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, 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, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2011 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

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, evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados financieros de acuerdo de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados financieros), Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración de la entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal de la entidad Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, rindió la cuenta consolidada por la vigencia fiscal del año 2011, dentro de los plazos previstos en la resolución orgánica No 6289 de marzo de 2011.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA´s) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. 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 los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad 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 y la opinión.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones en el suministro de la información que afectaron el alcance de nuestra auditoría.

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

## 2.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.



## **2.1.1 Control de Gestión**

### *2.1.1.1 Procesos Administrativos*

El componente de Control de Gestión con una ponderación de **20%**, obtuvo una calificación de **66.10** puntos, este componente tuvo por objeto 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.

Se evidencia que la entidad a mayo de 2012 no tiene mapa de procesos y procedimientos, mapa de riesgos, el Sistema de Gestión de Calidad está en proceso de contratación para su adopción, el manual de funciones aprobado en diciembre de 2011 está en revisión, no ha aprobado su plan de acción, no tiene definido ni implementado la metodología para su evaluación y seguimiento, en conclusión el proceso de escisión dejó al MADS sin cómo cumplir debidamente con sus funciones.

## **2.1.2 Control Resultados**

Este componente con una ponderación del 30%, obtuvo una calificación de 80 puntos, el control de resultados determina en qué medida el MADS logró el cumplimiento de los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

### *2.1.2.1 Objetivos Misionales*

Los objetivos Misionales del MADS en el componente de Control de Resultados tiene una ponderación del 50% y obtuvo una calificación del 90 puntos, teniendo en cuenta que la Entidad ha dado cumplimiento a sus objetivos misionales en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

### *2.1.2.1 Cumplimiento Planes Programas y Proyectos*

Este componente tiene una ponderación del 50% del Control de Resultados y obtuvo una calificación del 70 puntos, teniendo en cuenta que las metas del Plan de Acción se deben definir como los resultados o logros, que se esperan obtener con la ejecución de cada uno de los proyectos que lo conforman y deben estar enfocadas a dar cumplimiento al programa de gobierno. Del análisis realizado al Plan de Acción del Ministerio, el cual está conformado por proyectos que presentan metas, indicadores, actividades y unidades de medida, se observa que no guardan

coherencia entre sí, toda vez que establece indicadores de meta que no miden la problemática definida en el proyecto.

### **2.1.3 Legalidad**

Como resultado de la evaluación de la Gestión de Recursos Públicos y teniendo en cuenta las observaciones y hallazgos formulados, se generó la calificación que se detalla a continuación

El componente de Control de Legalidad, obtuvo una calificación de 50 puntos, este componente tuvo por objeto determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos y la gestión realizada por el MADS en las diferentes etapas de la contratación.

La entidad da cumplimiento a la normatividad aplicable para la realización de los procesos contractuales, sin embargo, se evidenciaron deficiencias en la Planeación seguimiento y supervisión a los contratos.

Igualmente se establecieron deficiencias en la gestión **archivística, esta debilidad** es reiterativa toda vez que la CGR ha venido insistiendo en esta inconsistencia presentada por el Ministerio en varias vigencias Fiscales. En la presente auditoria se pudo establecer que las carpetas de contratos no son actualizadas oportunamente por los funcionarios responsables, igualmente existen carpetas de contratos que no pudieron ser ubicadas sin que a la fecha de terminación de la auditoria hayan sido reconstruida, situación que pone en riesgo la Memoria institucional del Ministerio.

### **2.1.4 Financiero**

En cumplimiento del Plan General de Auditoría de la vigencia 2012 fueron examinados los Estados Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y del Fondo Nacional Ambiental a 31 de diciembre de 2011.

#### **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:**

La Auditoría a los estados contables incluyó el examen y análisis de las cuentas: Efectivo con el 0.78% de representatividad, Inversiones con el 49.65%, Deudores con 30.65%, Propiedad planta y equipo con el 14.79% del total del Activo, las Cuentas por Pagar, que representa el 3.49% de los pasivos y los Pasivos estimados que representa el 96.22% del total de los pasivos,

Además, se verificó el Control Interno Contable y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento de la vigencia anterior en las metas directamente relacionadas con Estados Financieros.

Las inconsistencias y salvedades, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a \$14.689,3 millones, valor que representa el 9.0% del activo de la entidad, y que se desagrega en \$13.859 millones correspondientes a Anticipos no legalizados, \$830.3 millones correspondientes a ingresos de ejercicios anteriores, y valorizaciones no registradas por cuantía indeterminada.

#### **FONDO NACIONAL AMBIENTAL:**

La Auditoría a los estados contables consolidado, incluyó el examen y análisis de las cuentas: Efectivo con el 3% de representatividad, Inversiones con el 86%, Propiedad planta y equipo con el 1%, Otros Activos con un 14% del total del Activo, y Otros Pasivos que son el 53% del total de los pasivos, el Patrimonio Institucional disminuyó en un 5% con relación al año anterior.

Se evaluó el sistema de control Interno Contable y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento de la vigencia anterior en las metas directamente relacionadas con Estados Financieros.

Las deficiencias, que afectan la razonabilidad de los estados contables de FONAM ascienden a \$902 millones, correspondiente al rubro de Propiedad Planta y Equipo por \$383 millones y Otros Activos de \$519 millones, que representa el uno por ciento del activo de la entidad.

##### *2.1.4.1 Opinión de los Estados Financieros*

#### **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:**

##### **OPINION: CON SALVEDADES**

En nuestra opinión, por lo expresado en el párrafo anterior, “excepto” por las inconsistencias presentadas en el presente informe, los Estados Financieros del MADS presentan razonablemente la situación financiera a 31 de diciembre de 2011 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

## **FONDO NACIONAL AMBIENTAL:**

### **OPINION: SIN SALVEDADES**

En nuestra opinión, los estados financieros mencionados presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación financiera del auditado Fondo Nacional Ambiental a 31 de diciembre de 2011 así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con los principios de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

#### **2.1.5 Sistema de Control Interno.**

La evaluación del sistema de control interno arrojó como resultado una calificación de 2.001, ubicando el sistema en el rango de INEFICIENTE.

En la Vigencia 2011, el Sistema de Control Interno en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hasta el mes de septiembre de 2011 y para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de octubre de 2011, presento muchas deficiencias en gran parte debido a la incertidumbre del proceso de escisión y luego a los traumatismos que dejo la separación de las entidades en todas las áreas en especial las de apoyo y estratégicas teniendo en cuenta que el MADS quedo con muy poco personal que soportará el debido proceso de ejecución del plan de acción, de igual forma presentó traumatismos en los archivos que estancaron la gestión del Ministerio.

#### **2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA MADS**

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República no fenece la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2011.

#### **FENECIMIENTO DE CUENTA FONAM**

Con base en el Concepto sobre la Gestión y resultados y la Opinión sobre los Estados Contables de FONAM, la Contraloría General de la República fenece la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2011.

#### **2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 38 hallazgos administrativos, de los cuales 14 corresponden a hallazgos con presunto alcance

disciplinario y 1 hallazgo para inicio de proceso administrativo sancionatorio, los que serán trasladados ante la autoridad competente y sobre los cuales la Entidad deberá suscribir el Plan de Mejoramiento a través del SIRECI dentro de los 15 días siguientes al recibo del informe final de Auditoría.

En atención a la denuncia 2010-11639-D en la cual se realizó seguimiento a la liquidación del Convenio 33F de 2006 celebrado entre el MAVDT y CORPOGUAVIO, se estableció que se devolvieron los recursos por parte de la Corporación el día 28 de febrero de 2008 por valor de \$\$216.876.471 correspondientes a \$199.412.507 de Crédito y \$17.463.964 de Nación; se considera un beneficio de auditoría, toda vez que se trata de un hallazgo evidenciado en la Auditoría realizada a FONAM para las vigencias 2009 y 2010.

Bogotá, D. C,

**JORGE ENRIQUE CRUZ FELICIANO**  
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

*DVF Mauricio Peñarete Ortíz*  
*Supervisor Julieta Arias González*

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

##### 3.1.1 Gestión

La Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible obtuvo una calificación para la vigencia 2011 de **74,215%**, que de acuerdo a la Guía de auditoría la gestión es desfavorable, la cual se explica en el siguiente cuadro:

COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
<b>Control de Gestión</b>	Procesos Administrativos	34%	65,0	<b>22,10</b>	<b>20%</b>
	Indicadores	33%	55,0	<b>18,15</b>	
	Ciclo Presupuestal	33%	78,3	<b>25,85</b>	
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN</b>		<b>100%</b>		<b>66,1</b>	<b>13,22</b>
<b>Control de Resultados</b>	Objetivos misionales	50%	90,0	<b>45,00</b>	<b>30%</b>
	Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	50%	70,0	<b>35,00</b>	
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS</b>		<b>100%</b>		<b>80,0</b>	<b>24,00</b>
<b>Control de Legalidad</b>	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	50,0	<b>50,00</b>	<b>10%</b>
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD</b>		<b>100%</b>		<b>50,0</b>	<b>5,00</b>
<b>Control Financiero</b>	Razonabilidad Financiera	100%	90,0	<b>90,00</b>	<b>30%</b>
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO</b>		<b>100%</b>		<b>90,0</b>	<b>27,00</b>
<b>Evaluación SCI</b>	Calidad y Confianza	100%	49,950	<b>49,95</b>	<b>10%</b>
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO</b>		<b>100%</b>		<b>49,95</b>	<b>5,00</b>
<b>CALIFICACIÓN FINAL DE GESTIÓN PONDERADA</b>					<b>74,22</b>

Fuente: Equipo Auditor

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	PROMEDIO
<b>CONTROL DE GESTIÓN</b>	66,111
Procesos Administrativos	65,000
Indicadores	55,000
Ciclo Presupuestal	78,333
<b>CONTROL DE RESULTADOS</b>	80,000
Objetivos misionales	90,000
Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	70,000
<b>CONTROL DE LEGALIDAD</b>	50,000
<b>CONTROL FINANCIERO</b>	90,000
<b>EVALUACIÓN SCI</b>	49,950

### *3.1.1.1 Procesos Administrativos*

El componente de Control de Gestión con una ponderación de **20%**, obtuvo una calificación de **66.10** puntos, este componente tuvo por objeto 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.

Se evidenció que la entidad a mayo de 2012 no tiene mapa de procesos y procedimientos, mapa de riesgos, el Sistema de Gestión de Calidad está en proceso de contratación para su adopción, el manual de funciones aprobado en diciembre de 2011 está en revisión, no ha aprobado su plan de acción, no tiene definido ni implementado la metodología para su evaluación y seguimiento, en conclusión el proceso de escisión dejó al MADS sin cómo cumplir debidamente con sus funciones.

#### **Hallazgo 1 D1 PAS1 Plan de Mejoramiento**

Revisados los planes de mejoramiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT vigencia 2010 y del Fondo Nacional Ambiental - FONAM, vigencias 2009 y 2010, se encontraron las siguientes irregularidades:

En el informe al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial vigencia 2010, resultó un total de 42 hallazgos de los cuales corresponden al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible 32, para los cuales se propusieron acciones únicamente en 14 de ellos.

Los hallazgos incluidos en el Plan de Mejoramiento son los siguientes:

#### **Gestión Misional**

*H1 Pasivos ambientales ANLA.*

*H2 Ejecución metas plan de acción ANLA.*

*H3 Programación de metas Vs. Coberturas* Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

*H4 Reporte a SIGOB* No aceptan la observación y manifiestan:

“No se considera que deba existir acción de mejora frente a este hallazgo debido a que:

1) SIGOB fue el sistema de seguimiento a metas utilizado por el anterior gobierno, el cual en la actualidad ha perdido su vigencia. El actual Gobierno ha definido un nuevo sistema de información sobre el cual se están definiendo las bases de desarrollo y los parámetros de seguimiento.

2) La administración de la información registrada en SIGOB no era una responsabilidad directa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la programación de metas era registrada directamente por el DNP y eran ellos los directos responsables de los criterios tenidos en cuenta para este tipo de información. Como se explicó a la Contraloría en el documento generado frente al informe preliminar, a pesar que desde la Dirección de Planeación del Ministerio se hicieron algunas observaciones frente a la inconsistencia en la suma vertical de las metas programadas, el DNP se mantuvo en su posición de no hacer ajustes a esta información.

3) La responsabilidad de la actualización de esta información no era del Ministerio, por lo que se reitera que de existir una acción de mejora al respecto, esta debería estar bajo responsabilidad directa del DNP."

#### *H5 Indicadores de equidad y valoración de costos ambientales:*

Los indicadores que se presentaron en la rendición de la cuenta fueron formulados acorde con las orientaciones dadas por la Contraloría en el "Boletín de actualización No 4.3", de hecho se incluyeron los mismos indicadores relacionados por la Contraloría como los adecuados para medir los principios de equidad y de valoración de costos.

Los indicadores incluidos en la Rendición de la Cuenta y que coinciden con los definidos en el "boletín de actualización" son:

Para el principio de equidad se incluyó el indicador de "prevención de emergencias y desastres" dentro del cual se midió la asistencia técnica que brinda el Ministerio respecto a la inclusión de la variable "riesgo" en los POT (las variables empleadas para este indicador son las mismas que se definen en el "Boletín de actualización 4.3".

Para el principio de valoración de costos ambientales, en la rendición de la cuenta se incluyeron los siguientes indicadores:

a) "planes de ordenamiento y manejo de la cuencas abastecedoras de agua (POMC) formulados y en implementación" que se encuentra estrechamente relacionado con el indicador "Ordenamiento de cuencas hidrográficas" definido en el "Boletín de actualización 4.3"



b) "Planes de manejo ambiental formulados en parámetros relacionados con abastecimiento hídrico de asentamientos humanos" que se encuentra relacionado con el indicador "Manejo de ecosistemas estratégicos" definido en el "boletín de actualización 4.3".

Para el Ministerio no son claras las razones por las cuales no se aceptan indicadores que se encuentran definidos por la misma Contraloría en el "Boletín de actualización 4,3" y que según este documento responden a los principios de equidad y valoración de costos. Se reitera la solicitud respetuosa que se hizo en la reunión para aclaraciones a las observaciones del informe preliminar, respecto a mesas de trabajo para poder conocer el tipo de indicadores que esperarían encontrar en el informe del Ministerio y la posibilidad de hacer su medición.

*H6 Títulos mineros otorgados en áreas protegidas - Parcial 20% cumplimiento*

La acción realizada por el MADS es apenas un comienzo en el proceso que se espera este órgano de control que inicien las entidades involucradas por lo cual se da un cumplimiento parcial del 20%

*H7 Sustracción de área protegida: El Ministerio en la acción de mejora manifiesta:* "No aplica plan de mejoramiento. Es claro el planteamiento del MAVDT que las 6.93 hectáreas de la zona de reserva forestal central, no hacen parte de un ecosistema de páramo, ya que no se identificó como tal, en el Atlas de Páramos de Colombia, que fue elaborado conjuntamente por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC - y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM - y el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, situación que fue materia de análisis, previo a la sustracción que ya se hizo mención."

*H8 Seguimiento plan de manejo ambiental: Competencia ANLA*

*H9 Seguimiento y verificación al PMA – Mina La Francia: Competencia ANLA*

*H10 Conceptos emitidos en la viabilidad de proyectos: Cumplida 100% MADS*

*H11 Seguimiento a incumplimiento de las condiciones otorgadas en la licencia ambiental: Competencia ANLA*

*H12 Mapa de riesgos del MAVDT: Vencía en febrero de 2012, pero a corte mayo no ha sido cumplida.*

*H13 Planes operativos MAVDT – IDEAM Vence en Junio de 2012*

## **Sistemas de Información**

*H14 Sistema de Información Ambiental SIA: Vence en Junio de 2012*

*H15 Administración de Cambios.* El Ministerio no planteo acción de mejora, manifestando “No aplica la acción de mejora, pues el proceso de administración de cambios se viene ejecutando en el MAVDT, cada miércoles entre las 10 am y 12 pm. Lo anterior fue dado a conocer al equipo auditor de la CGR”

*H16 Control Seguridad física y ambiental del centro de cómputo.* El Ministerio no planteo acción de mejora, manifestando “No aplica la acción de mejora, pues el MAVDT dentro de los procesos de Apoyo de gestión de tecnologías de información, tiene el documento de referencia Política de Seguridad Informática, donde detalla la seguridad física para la infraestructura tecnológica del centro de cómputo en su componente 8: Seguridad informática, lo que se cumple actualmente.

Este documento se encuentra publicado en la Intranet del MAVDT y el Componente 8 es conocido y puesto en práctica por el personal de seguridad privada ubicado en el piso 5, el supervisor de seguridad de turno, el jefe de seguridad del edificio, los administradores del centro de cómputo y el coordinador del grupo de sistemas. Lo anterior fue dado a conocer al equipo auditor de la CGR”

*H17 Plan de continuidad y recuperación de desastres Vence en Junio de 2012*

*H18 Seguimiento a los Planes Operativos Anuales:* Cumplimiento parcial, el Ministerio planteó realizar 3 comunicaciones, para la CGR la acción de mejora debe ir encaminada a la verificación efectiva por parte de la Oficina de control Interno, no solamente el de solicitar reportes.

*H19 Software Ventanilla Única de Trámite Ambiental –Vital: Competencia ANLA*

*H20 Macro proyectos de interés social nacional – MISN: Competencia Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*

*H21 Cumplimiento del Plan de Mejoramiento*

Al respecto de este hallazgo se lee en el Informe del Plan de Mejoramiento “No aplica acción de mejoramiento para éste hallazgo, ya que como lo afirma la misma CGR, el cumplimiento reportado por el Ministerio fue del 94%, así fueran cumplidas algunas acciones en forma extemporánea; y que el concepto de las Áreas responsables, las acciones si fueron efectivas. De igual forma mensualmente

*siempre se revisa el grado de avance de todos los hallazgos contenidos en el plan de mejoramiento”*

En el Informe de Auditoría Vigencia 2010, carta de presentación del informe remitido por la Contralora Delegada para el Medio Ambiente a la señora Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el numeral 2.6 (folio 12) claramente se establece la obligación para el Ministerio de *“ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe”*. Teniendo en cuenta el texto transcrito del Informe del Plan de Mejoramiento, claramente se evidencia que esta obligación no fue atendida por parte del Ministerio.

### **Gestión de los Recursos Públicos.**

De cinco hallazgos se propusieron acciones en dos de ellos (26 y 27) no obstante, en la presente auditoría se reitera las irregularidades, por lo cual es necesario que el Ministerio tome medidas para garantizar la efectividad en las acciones que proponga en el Plan de Mejoramiento.

*H22. Planeación* No se propusieron acciones

*H23 y H24* corresponden al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

*H25D1 Constitución de Pólizas* No se propusieron acciones

*H26 Conformación de Carpetas* no son efectivas las acciones propuestas

*H27 Cumplimiento de funciones de supervisor* no son efectivas las acciones propuestas

*H28D2PAS SICE* No se propusieron acciones

*H30F1 pagos por demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho* No se propusieron acciones

*H40 Procesos Judiciales en la Rendición de la Cuenta* No se propusieron acciones

En cuanto al Plan de Mejoramiento de la auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad regular realizada al Fondo Nacional Ambiental –FONAM, vigencias 2009 y 2010, se tiene que plantearon acciones de mejora para 11 hallazgos de los 19 resultantes, lo que significa que desatendieron el **57.89%**.

Las irregularidades encontradas son las siguientes:

*H6. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION. El software para la Ventanilla Única de Trámite Ambiental –Vital- con su módulo de Registro Único de Infractores Ambientales aún se encuentra en fase de pruebas. El Ministerio manifiesta que no aplica acción de mejora “Consideramos que lo expuesto por la C.G.R. en la casilla “Descripción Hallazgo” en la medida que el proceso de utilización, no depende de la gestión del MAVDT como coordinador del proyecto. El módulo de registro de infractores, no se encuentra en pruebas, sino en producción accesible desde la URL <http://190.60.246.155/ventanillasilpa>, y para el módulo de RUIA se accede desde la barra vertical en la pantalla de inicio. Ahora bien, en la actualidad el sistema no arroja datos, no porque se encuentre en fase de pruebas, sino porque no se han alimentado los datos de un proceso sancionatorio sobre la herramienta, que derive en una infracción que se publique en el RUIA. Sin embargo, en caso de ser necesario, es posible ingresar los datos de la publicación en el RUIA manualmente sin necesidad de ejecutar un proceso sancionatorio completo. Con esto se hace notar que VITAL y su módulo de registro de infractores ambientales ya se encuentra en producción a espera de que inicie su utilización por parte de las autoridades ambientales.” (Sic)*

Tal como se estableció en el informe de auditoría de las vigencias 2009 y 2010 a FONAM, luego de analizada la respuesta a las observaciones el hallazgo se dejó para que el MAVDT estableciera una política para lograr la implementación de la herramienta en las Corporaciones y el resto entidades públicas y privadas que lo requieran.

*H8 IP1 D1 Forma de contratación de interventorías, fue retirado del Plan de Mejoramiento*

*H9 D2 Contratación de varias interventorías para un solo proyecto, fue retirado del Plan de Mejoramiento*

*H10 IP2 D3 Determinación de plazos de ejecución incumplimiento del objeto contractual, fue retirado del Plan de Mejoramiento*

*H11 IP3 D4 Retrasos en la ejecución del convenio, condiciones para el desembolso de recurso y pagos sin requisitos contractuales, fue retirado del Plan de Mejoramiento*

*H12 IP4 D5 Retrasos en la ejecución del convenio, e interventoría, fue retirado del Plan de Mejoramiento*

*H13 Convenio 07F 2010 CAS, fue retirado del Plan de Mejoramiento*

*H14 D6 Diagnóstico ambiental de alternativas*, fue retirado del Plan de Mejoramiento

*H15 Informes del contratista*, la acción planteada tenía como fecha de terminación enero 1 de 2012, sin embargo presenta un avance del 0% y la acción propuesta no es efectiva

*H16 Contratación de personal*, la acción planteada tenía como fecha de terminación enero 1 de 2012, sin embargo presenta un avance del 0%

*H17 D7 Sistema Electrónico para la Contratación Pública- SECOP*, no se plantea la acción de mejora, se manifiesta en el formato del Plan de Mejoramiento que no existe la irregularidad, no obstante estando en firme el informe y el hallazgo la acción planteada debe corresponder a un planteamiento estructural que permita a la Entidad subsanar definitivamente la irregularidad, o continuar con la excelencia en la gestión.

*H19 IP5. Liquidación del convenio 33f 2006 – Corpoguavio*, en el plan de mejoramiento no fue incluido este hallazgo.

Al encontrar que se proponen acciones que no son efectivas por no garantizar que se subsanen las irregularidades de manera estructural y por otra parte que no se incluyeron acciones de mejora frente a hallazgos en un porcentaje equivalente a un 41% del MAVDT, y 57.89% de FONAM, la CGR evidencia una omisión por parte del Ministerio de acatar los resultados plasmados en el Informe de Auditoría<sup>1</sup>, el cual fue producto de un ejercicio en el que se aplicó el debido proceso, toda vez que se discutieron con la Entidad los hallazgos resultantes; este hecho, genera la necesidad de aclarar que la etapa de Plan de Mejoramiento no es instancia para la discusión de hallazgos, estos deben ser acatados por el Sujeto de Control y debe plantearse acción de mejora frente a cada uno de ellos.

La inobservancia del Informe de Auditoría, así como de las normas que regulan la materia especialmente el art. 4 de la Resolución Conjunta CGR 6445 de 2012, constituye una presunta falta disciplinaria, establecida en el artículo 34 de la Ley 734 de 2000, por lo cual se compulsaran las copias al órgano disciplinario que compete a fin de que se investigue dicha conducta, y por otra parte se solicitará el inicio de un proceso administrativo sancionatorio con fundamento en lo establecido en el artículo XX de la Ley 42 de 1993 y Resolución 5554 de 2004 del Contralor General de la República.

---

<sup>1</sup> Documentos emitidos en desarrollo de la función constitucional de Control Fiscal asignada a la Contraloría General de la República.

Es pertinente señalar que en las auditorias adelantadas por la CGR en las tres últimas vigencias, viene observando y dejando como hallazgos debilidades en temas como: la planeación de la Entidad, definición en los indicadores de gestión, en archivo documental, Supervisión de contratos, el Ministerio para corregir lo observado presenta un plan de mejoramiento que no soluciona el problema de forma estructural y continua, por lo cual en cada vigencia se incurren en las mismas falencias, lo cual genera para el MADS desgaste administrativo y que no se utilice el control fiscal como herramienta para el mejoramiento continuo de las entidades del Estado.

### **Análisis Respuesta**

En su respuesta el Ministerio aduce: *“Reiteramos que el Ministerio cumplió con las indicaciones efectuadas en su momento por la CGR, toda vez que, las Acciones de Mejora del Plan suscrito planteado por este Ministerio, fueron encaminadas a solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor de la vigencia 2010, sin embargo es preciso anotar que algunas Dependencias responsables de Hallazgos, no formularon para algunos casos acciones de mejora, debido a que, de acuerdo al criterio profesional, jurídico o técnico del área responsable en el momento de la emisión del Plan, se venían adelantado las actividades pertinentes para eliminar la causa de los hallazgos o en su defecto ya se encontraban subsanadas las causas generadoras de los mismos, tal como se evidencia en los argumentos presentados por las diferentes Dependencias en los Hallazgos correspondientes a la vigencia 2010, reportados en este informe. Vale la pena resaltar que a 31 de diciembre de 2011 los Planes de mejoramiento del MAVDT y del FONAM se encontraban en un cumplimiento del 100% en cuanto a compromisos.*

*Manifestamos que es nuestro interés subsanar las causas de las diferentes observaciones presentadas por la Contraloría si hubiere lugar a ello, por lo que en los casos que sea pertinente se replantearán nuevas acciones que apunten a la eliminación de éstas causas y a garantizar la mejora continua dentro de la institución.”*

Las razones señaladas no son suficientes para levantar el hallazgo y su incidencia disciplinaria, así como la solicitud de que sea adelantado un proceso administrativo sancionatorio, toda vez que la responsabilidad de establecer el Plan de Mejoramiento acorde con los resultados de la Auditoría realizada a la vigencia 2010, no se ha llevado a cabo, y por otra parte señalar como causa para esta irregularidad que hay dependencias que no presentaron las acciones, o que por existir temas que fueron subrogados por normatividad posterior a la fecha de quedar en firme el hallazgo, dejan en evidencia las deficiencias que tiene el MADS y los hallazgos planteados no se refieren a oficinas o dependencias

independientes, sino que tienen que ver con la gestión misma del Ministerio, independiente de la temática que aborde. Por otra parte, en el incumplimiento con obligaciones como las del SICE, tienen que verse reflejadas las acciones en compromisos reales que aborde el Ministerio en procura de mejorar su gestión, es irresponsable por parte de la Entidad que se presenten solicitudes tendientes a la discusión de la firmeza de hallazgos cuando es claro que ni en el plan de mejoramiento ni mucho menos en su seguimiento, el Ministerio puede asumir que sean las instancias pertinentes para discutirlos.

Es por esta razón que la CGR no entra a discutir las minucias de cada uno de los hallazgos, sino que advierte al Ministerio que sigue pendiente el cumplimiento de la elaboración del Plan de Mejoramiento correspondiente a auditorías anteriores.

El MADS manifiesta en la respuesta que "...se atenderán en concordancia a cada una de ellas, y bajo los parámetros que el Ministerio aplica para estos casos, los cuales van encaminados a eliminar las causas de los Hallazgos en forma permanente". Con lo cual es evidente la concurrencia en que las mismas observaciones se determinan año tras año sin que se eliminen las causas, por lo anterior el hallazgo se mantiene. El hallazgo y sus incidencias se confirman.

### *3.1.1.2 Indicadores*

Para la evaluación de este factor se tuvo en cuenta la formulación; oportunidad; confiabilidad de la información o datos de las variables que los conforman; calidad; utilidad; relevancia y; pertinencia de los resultados, este factor arrojó como resultado una calificación de 55.

Con los indicadores de gestión diseñados por el Ministerio no se puede adelantar la evaluación de su gestión, debido a que presentan debilidades en su diseño, asimismo tienen diseñadas las señales de alarma en caso de presentarse incumplimiento crítico, particularmente, los relacionados para medir los principios de eficiencia, eficacia y economía, que se limitan a medir la ejecución presupuestal, situación que no permite la prevención de riesgos y detección oportuna de debilidades en el desarrollo de las actividades y proyectos que conforman su gestión.

Para medir el Principio de Eficacia, el MADS diseñó dos indicadores, el primero consolida el grado de cumplimiento del Plan de Acción del resultado de los 3 viceministerios que conformaban la entidad los primeros trimestres y sus áreas de apoyo y el segundo los presenta en forma individual, pero sigue siendo el mismo indicador, lo que representa una débil e insuficiente medición para que se constituya en una herramienta gerencial para la toma de decisiones, más aún cuando las áreas que conforman el MADS alcanzaron una ejecución del 88%,

según la herramienta Sinapsis, la cual también presenta debilidades en la confiabilidad de la información que genera.

De los cuatro indicadores presentados en la rendición de la Cuenta para medir el Principio de Economía, los dos primeros también están orientados a medir el grado de cumplimiento del plan de acción a nivel presupuestal y los otros dos miden, a nivel interno del ministerio, la política de buenas prácticas ambientales del consumo de energía y agua y no a nivel institucional, por lo anterior no es posible evaluar el beneficio o pérdida social derivado de los diferentes proyectos realizados, como tampoco la adecuada adquisición y asignación de recursos tanto humanos como técnicos o financieros, en condiciones de cantidad, calidad y oportunidad, en procura de maximizar sus resultados.

Para el Principio de **Eficiencia** la entidad presentó dos indicadores dirigidos a evaluar al grupo de atención al usuario, que muestran la percepción que los ciudadanos tienen de la entidad y la oportunidad en dar respuesta a los diferentes requerimientos, al igual que los demás indicadores diseñados por la entidad éste tampoco cumple con los parámetros mínimos que midan la relación existente entre los recursos utilizados humano, técnico y financiero en la producción de servicios frente a los resultados obtenidos, situación que impide la toma de decisiones objetivas y oportunas

La entidad diseñó un indicador para medir el Principio de **Equidad**, referente a la relación entre el gasto en promoción de la cultura ambiental y el total del presupuesto para la vigencia, este indicador también es de cumplimiento y no refleja los criterios que fueron tenidos en cuenta en la selección de la población objetivo de planes y programas, aunado que tenían como meta utilizar el 1% del total del presupuesto de la vigencia y el gasto para educación ambiental tuvo una destinación del 0.48% del total del presupuesto.

Finalmente, para medir el Principio de **Valoración de Costos Ambientales**, diseñó un indicador relacionado con proteger un recurso “Proteger la calidad del aire como un bien y/o servicio ambiental para la sociedad”, se espera que se diseñen otros indicadores que muestren la protección de los demás componentes y/o recursos del medio ambiente.

### 3.1.1.3 *Ciclo Presupuestal*

## **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

El Presupuesto asignado al MADS para la vigencia 2011 fue de \$1.190.278.4 millones, se expidieron CDP por valor de \$1.176.651.6 millones teniendo en cuenta



que se comprometió en un 99.99% de lo comprometido se obligó el 98.88% .y se pagó 99.79% quedando cuentas por pagar del 0.2%

De acuerdo con el Decreto 3570 de 2011 escisión con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se trasladó al nuevo ministerio de acuerdo al Decreto 3660 de Octubre 3 de 2011 \$395.485.5 millones para gastos de funcionamiento.

#### EJECUCION PRESUPUESTAL 2011

	CDP	Compromisos	Obligaciones	Pagos	% de Ejecución
Funcionamiento	987.366.4	987.352.0	986.701.4	986.112.4	99.87
Inversiones	189.285.2	189.273.6	176.767.0	175.011.7	92.45
Totales	1.176.651.6	1.176.625.6	1.163.468.4	1.161.124.1	
Porcentajes		99.99%	98.88%	99.79%	

#### **Proyecto Recuperación de la Cuenca de la Laguna de Fúquene, Nacional – Código BPIN 1150025380000**

Valor del Contrato: \$11.784.0 millones, se expidió CDP. No. 3223 del 6 de diciembre de 2010 por valor de \$3.784.0 con Recursos de la vigencia.

Se constituyó en Recursos Vigencias Futuras por valor de \$8.000.0 millones con Referencia 1-2010-074605 del 25 de noviembre de 2010.

El valor de las vigencias futuras se constituyó en reservas presupuestales para la vigencia 2012 con la descripción recuperación de la cuenca de la laguna de Fúquene con recurso 11 Presupuesto Nacional.

En el convenio se imputan recursos para vigencias futuras de la vigencia 2011 las cuales no fueron ejecutadas y se constituyeron como reservas para la vigencia 2012 y que hasta la fecha (30 de Mayo de 2012) no han sido ejecutadas.

#### **Hallazgo 2 Programación Presupuestal**

Analizando la apropiación presupuestal para algunos proyectos no es clara la asignación presupuestal teniendo en cuenta que se llevan a cabo actividades sin hacer uso de los recursos apropiados, lo cual puede afectar la realización de otras actividades importantes no se puedan planificar o considerar por la falta de recursos, lo que genera incertidumbre en el cómo se hace la planeación y planificación para cada uno de los proyectos, lo cual se evidenció en las siguientes actividades:

- Implementación del plan de influenza aviar
- Divulgación de la política nacional de producción y usos sostenible
- Elaboración del plan de acción 2011 – 2014 de la política para residuos peligrosos Respel
- Implementación de la normatividad que regula la gestión de residuos de atención en salud y similares
- Realizar un estudio de nuevos contaminantes que afecta la calidad del aire por la aparición de nuevas fuentes de contaminación.
- Formulación de estrategias para la erradicación de la explotación ilícita de minerales.

### **Análisis Respuesta**

El Ministerio en su respuesta hace alusión únicamente al proyecto “Implementación del Plan de Influenza Aviar”, describiendo las actividades adelantadas y justificando la razón por la cual no se suscribieron los convenios, sin desvirtuar lo establecido por el equipo auditor en la observación, por lo anterior el hallazgo se mantiene.

### **FONDO NACIONAL AMBIENTAL**

Los ingresos operacionales del Fondo Nacional Ambiental de la Línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica ascendieron a \$29.011 millones, el recaudo de mayor importancia se constituye por concepto de Licencias con un 64% del total de los ingresos, lo integran el concepto de Evaluación por \$7.353 millones y de Seguimiento de \$7.910 millones e intereses por \$218 millones, se incluye los rendimientos por inversiones de \$3.210 millones aportando un 20% de los ingresos por Licencias. Persiste la falta de inclusión de los recursos de la Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonia que permitan adelantar los proyectos, obras o actividades ambientales en la Amazonia Colombiana.

INGRESOS FONAM A 31 DE DICIEMBRE DE 2012  
(Millones)

CITES	LICENCIAS	MULTAS	SINA	PEAJES	PARQUES	TOTAL
337	18.692	1.457	2.407	3.5	6.112.7	29.011

Fuente: Tesorería FONAM

Para la vigencia 2011, la Ley 1420 Presupuesto General de la Nación 2011, y el decreto de liquidación No. 4803 de 2010 establece el presupuesto de inversión a FONAM con aportes, nacional de \$3.840 millones y recursos propios por \$26.524 para un total de \$30.364 millones, por Ley 1451 de junio 21 de 2011 fue adicionado el presupuesto de inversión para el proyecto “Administración, control y

organización institucional para apoyo a la administración del estado, Intersubsectorial medio ambiente” por \$10.000 millones, y se constituyeron reservas presupuestales de \$5.280 millones, se comprometió \$35.767 millones y ejecutó pagos por \$29.039.9 millones, quedando Cuentas por Pagar de \$1.446 millones, en la ejecución de la inversión.

**EJECUCIÓN PRESUPUESTO FONAM 2011**  
(Millones)

	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligaciones	Pagos	%Ejecución Pptal	% Pagos
Inversión	40.364	35.767	30.486	29.039	89	95
Total	40.364	35.767	30.486	29.039	89	95

Fuente: Presupuesto FONAM

Del total presupuesto de inversión apropiado para la vigencia 2011, se ejecutó un 89%, no obstante se dejó de ejecutar los recursos propios para los proyectos, sobre Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, Fondo Nacional Ambiental por \$309 millones, y el proyecto con recursos de la nación por \$500 millones para la Implementación del Fondo Ambiental para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Martha, la Guajira, Cesar y Magdalena.

Ejecución de las Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar de la Vigencia 2010 ejecutadas en 2011.

Se constituyeron compromisos por \$2.829.7 millones y obligaciones por \$2.222 millones, alcanzando una ejecución del 77% de estas reservas, se efectuaron pagos por \$2.184 millones, no se conocen los actos administrativos de reintegro, que trata el Artículo 33<sup>o</sup> de la ley anual de Presupuesto.

### **3.1.2 Resultados**

#### *3.1.2.1 Objetivos Misionales*

### **Hallazgo 3 Evaluación Políticas**

En el Decreto 3570 del 12 de septiembre de 2011, estable como funciones del Ministerio Diseñar y formular la política nacional, regular las políticas públicas, apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural.

En la Evaluación de Política observamos que el Ministerio emite la norma dejando el cumplimiento en los gestores y la vigilancia exclusiva en las Corporaciones, no se evidencia una evaluación de política para medir el cumplimiento, efectividad e impacto, que puedan haber producido las normas emitidas

### **Análisis Respuesta**

Si bien es cierto que el Ministerio, por invitación de la Comisión Colombiana del Océano, viene haciendo seguimiento y evaluación a la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), es importante resaltar que esta es la única política en la cual se evidencia el seguimiento y evaluación, por lo cual el hallazgo se mantiene.

#### **3.1.2.2 *Cumplimiento Planes Programas y Proyectos***

Este componente tiene una ponderación del 50% del Control de Resultados y obtuvo una calificación del 70%, teniendo en cuenta que las metas del Plan de Acción se deben definir como los resultados o logros, que se esperan obtener con la ejecución de cada uno de los proyectos que lo conforman y deben estar enfocadas a dar cumplimiento al programa de gobierno. Del análisis realizado al Plan de Acción del Ministerio, el cual está conformado por proyectos que presentan metas, indicadores, actividades y unidades de medida, se observa que no guardan coherencia entre sí, toda vez que establece indicadores de meta que no miden la problemática definida en el proyecto.

### **Hallazgo 4 Proceso escisión contratación procesos**

El Gobierno Nacional presentó el 16 de agosto de 2010 el Proyecto de Ley 53 de 2010 Cámara y 166 de 2010 Senado, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, el MAVDT promulga la Resolución 0671 del 11 de abril de 2011, mediante la cual crean y reglamenta el Comité de Acompañamiento para el proceso de escisión, luego el Gobierno nacional expide la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011 por medio de la cual se escinden unos ministerios, específicamente el Artículo 11 ordenó que se escindieran del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, el Artículo 12 reorganizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El 27 de septiembre de 2011 se promulga el Decreto 3570 "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible” y es nombrado el actual Ministro.

De acuerdo a la cronología de los hechos se observa que el proceso de escisión inició con el proyecto de Ley el 16 de agosto de 2010, sin embargo la administración no tomo las medidas necesarias para llevar a cabo un proceso debidamente planificado que tuviera como resultado dos Ministerios y una Unidad Administrativa Especial, con una infraestructura definida, una planta de personal adecuada y suficiente para el cabal desarrollo de las funciones asignadas con los Decretos 3570, 3571 y 3573 de 2011.

Los procesos no se llevaron con la debida planificación, presupuesto y los estudios contratados no fueron suficientes ni abarcaron todos los aspectos que debían ser tenidos en cuenta como los perfiles requeridos, las instalaciones en las cuales debían funcionar cada uno de las nuevas entidades, y de acuerdo a las funciones definidas determinar su organigrama (cada tema quede donde corresponde) y los procesos y procedimientos.

Por otra parte, no se tuvo en cuenta la participación del personal en sus diferentes niveles con el fin de tener en cuenta el conocimiento y experticia en el desarrollo de su trabajo; en muchos casos se comunicaron decisiones ya tomadas sin tener en cuenta los perfiles y número de funcionarios necesarios para no causar traumatismos, situación evidenciada en áreas transversales como la Oficina Asesora de Planeación, Presupuesto y Contabilidad.

En el proceso de auditoría el MADS suministró un estudio técnico, el cual no especifica quien lo elaboró, como se contrató y que se adoptó del mismo para el proceso, solamente vemos su utilidad al ser presentado como un requisito para el proceso de escisión ante el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Como consecuencia de este proceso el MADS, en la vigencia 2011 se vio afectada la gestión y durante el 2012 se evidencia que la entidad a mayo no tiene mapa de procesos y procedimientos, mapa de riesgos, el Sistema de Gestión de Calidad está en proceso de contratación para su adopción, el manual de funciones aprobado en diciembre de 2011 está en revisión, no ha aprobado su plan de acción, no tiene definido ni implementado la metodología para su evaluación y seguimiento, en conclusión el proceso de escisión dejo al MADS sin cómo cumplir debidamente con sus funciones.

Otro proceso que se ve muy afectado es el manejo de la Secretaria Técnica del Fondo de Compensación Ambiental, toda vez que con la escisión la planta de

personal asignada a la Oficina Asesora de Planeación<sup>2</sup>, no se refleja personal asignado para el cumplimiento de esta labor, es de anotar que en la actualidad ninguna de las personas de planta encargadas de manejar este proceso hacen parte de la Entidad.

### **Análisis Respuesta de la Entidad**

En su respuesta, la Oficina de Planeación del Ministerio realiza un recuento normativo del proceso de escisión y manifiesta que para la modificación del Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales se contrató *“una firma experta en la realización de dicho proceso, que durante el desarrollo del mismo, se reunió con cada jefe de área para definir las necesidades de personal, determinando número de empleos, perfiles, y ubicación dentro de la dependencia”*, sin embargo, al solicitarse por escrito en varias oportunidades dicho contrato, dentro del proceso auditor, (oficios 2011 EE 9890 del 20 de febrero de 2012 y CGR-MADS 04 del 21 de marzo de 2012) la entidad se limitó a informar acerca del contrato celebrado con el señor Edgar González, el cual inició y finalizó en diciembre de 2010, hecho que contradice lo expuesto por el Ministerio con relación a que el proceso de escisión inició expresamente con la expedición de la ley 1444 de mayo de 2011.

De la respuesta presentada por la Oficina Asesora de Planeación se concluye que, a pesar de tener algunos comentarios, estos refuerzan y aclaran la observación planteada por el equipo auditor, por lo tanto, el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo 5 Evaluación cumplimiento de metas**

Las metas del Plan de Acción se deben definir como los resultados o logros, que se esperan obtener con la ejecución de cada uno de los proyectos que lo conforman y deben estar enfocadas a dar cumplimiento al programa de gobierno<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ley 344 de 1996 Los recursos de este fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto General de la Nación.

<sup>3</sup> La comparación entre lo programado y lo realizado sólo es válida si existe una formulación adecuada, que permita una programación realista e idónea de los diferentes productos, procesos, actividades e insumos requeridos en la operación. Si la programación de un proyecto es arbitraria, monitorear no tiene sentido. (Cohen, 1996). En este contexto, la formulación, programación y monitoreo están estrechamente vinculados.

Para llevar a cabo una buena medición de la gestión se requiere claridad en la definición de las estrategias, programas, proyectos, metas, objetivos e indicadores de cumplimiento; adicionalmente, es de gran importancia contar con la capacidad institucional para realizar el monitoreo, seguimiento y tomar las acciones correctivas necesarias, todo lo anterior con el fin de llevar de dar cumplimiento a los planes establecidos para la vigencia.

Del análisis realizado al Plan de Acción del Ministerio, el cual está conformado por proyectos que presentan metas, indicadores, actividades y unidades de medida, se observa que no guardan coherencia entre sí, toda vez que establece indicadores de meta que no miden la problemática definida en el proyecto, tal como se evidencia en los siguientes casos:

PROYECTO	META	INDICADOR DE LA META	ACTIVIDAD	UNIDAD
Recuperación de la cuenca de la laguna del Fúquene nacional	Desarrollo de estrategias ambientales en la Cuenca Ubaté-Suárez en el marco del CONPES 3451	Convenio en ejecución	-Aunar esfuerzos con la CAR para el desarrollo de las estrategias  -Supervisión de obligaciones al contrato interadministrativo con CAR	Informes bimensuales  Informes bimensuales
Adecuación y fortalecimiento institucional del sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias - MSF, nacional	-Implementación de las acciones establecidas en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible para el año 2011  - Incorporación de la variable ambiental en los sectores productivos	Documentos criterios ambientales de productos  Documento acciones realizadas Conpes 3550/08	-Conformación e implementación de la mesa nacional de producción y consumo sostenible  -Construcción de la línea base de los indicadores definidos en la Política Nacional de Producción y consumo sostenible y su metodología de seguimiento  -Definición de especificaciones técnicas sobre las características ambientales de productos , envases y empaques de consumo masivo para la promoción de este tipo de bienes en el mercado nacional  -Diseño técnico y jurídico de soporte para el desarrollo de una Ley para la gestión integral de residuos sólidos  -Divulgación de la política nacional de producción y consumo sostenible (talleres, viáticos y tiquetes)  -Ejecución de proyectos piloto demostrativos de Producción Más Limpia a través del programa SINA II  Elaboración de conceptos técnicos para incentivos tributarios Implementación del programa Soy Ecolombiano.  Implementación del Sistemas de información del uso de recursos naturales	Informes  Informes  Informes  Informes  REUNIONES, TALLERES, CAPACITACION  PROYECTOS EJECUTADOS

PROYECTO	META	INDICADOR DE LA META	ACTIVIDAD	UNIDAD
Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad institucional para la implementación de la política ambiental para la gestión ambiental de residuos o desechos peligrosos, nacional	Construir el plan de acción 2011-2014 de la política para el manejo de residuos peligrosos RESPEL e implementar las acciones establecidas para el año 2011	Plan de Acción 2011-2014 elaborado	Elaboración de conceptos técnicos y evaluación de planes de devolución post consumo.	Informes
			Elaboración del plan de acción 2011-2014 de la política para el manejo de residuos peligrosos RESPEL.	(conceptos elaborados) Plan de acción
			Implementación de la normatividad que regula la gestión de residuos de atención en salud y similares.	Informes
			Implementación del Plan Nacional del Convenio de Estocolmo.	Informes
			Participación en reuniones nacionales e internacionales en temas de RESPEL (viáticos y tiquetes).	Talleres, reuniones, capacitaciones
			Preparación, organización y realización de la X conferencia de las partes del Convenio de Basilea octubre 2011.	conferencia
			Promoción de la implementación del sistema de información del inventario de PCB	informes

Fuente: Sinapsis 2011

## Análisis Respuesta

El Ministerio en su respuesta realiza una transcripción de sus Funciones, haciendo especial énfasis en el hecho de no ser ejecutor, situación que no está siendo observada por esta comisión de auditoría, sin embargo, no desvirtúa las deficiencias planteadas con relación a la definición de las metas e indicadores de su Plan de Acción, por lo tanto la observación se mantiene.

## Hallazgo 6 Ejecución Proyectos

Del seguimiento realizado a la ejecución de los proyectos desarrollados por el Ministerio en la Vigencia 2011, en su papel de ejecutor como de supervisor, se observó la baja ejecución de algunos de ellos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Recuperación de la cuenca de la Laguna de Fúquene, Nacional \$11.734 millones, avance 0%.
- Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Recursos Fonam \$10.000 millones – meta Restauración/ reforestación de 1.600 hectáreas en la ronda hídrica del río Magdalena y humedales conexos, avance del 32% de los convenios suscritos
- Apoyo a la formación y capacitación de los funcionarios del MAVDT en el Distrito Capital, Bogotá D.C”, Cuyo objetivo era el mejoramiento de competencias del personal del ministerio en el marco del plan institucional de



capacitación, y desarrollar en convenio con entidades educativas programas orientados al mejoramiento de competencias en las temáticas propias del ministerio orientados a los diferentes niveles de la planta de personal; si bien es cierto realizaron algunas actividades mensualmente el proyecto como tal no se llevó a cabo, por lo cual no es cierto que el avance haya sido del 88%., este no alcanzo un 20%.

- Adecuación y fortalecimiento institucional del sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias, avance del 44%.

### **Análisis Respuesta**

La CGR concluye que se acepta que los contratos interadministrativos N° 300 de 2008 y N° 686 de 2009, respondieron especialmente a ejecución de acciones de mantenimiento y adecuación hidráulica de las corrientes principales y secundarias de la cuenca de la Laguna de Fúquene. En cuanto al Contrato Interadministrativo N° 608 de 2010, con una inversión de \$11.874 millones de recursos provenientes de la Nación correspondientes a \$3.874 millones de la vigencia 2010 y \$8.000 millones de la vigencia 2011, el cual planteaba actividades como: Elaboración de los estudios de diseño definitivos y de detalle y de estudios complementarios para la construcción del embalse de Tibita, incluyendo su interventoría; Realización del levantamiento topográfico detallado de la zona de construcción del embalse de Tibita y el área de influencia directa e indirecta del proyecto; Negociación y adquisición de los predios localizados en la zona de construcción del embalse de Tibita; Delimitación y cercado del área de influencia directa de la zona de construcción del embalse de Tibita; presenta para la vigencia 2011 avances mínimos; porque aunque el MADS presenta actuaciones de supervisión realizadas en la ejecución del contrato, estas no llevaron a lograr concluir ninguna de las actividades.

Teniendo en cuenta los argumentos presentados por el Ministerio, se llega a la conclusión que no se establecieron los correspondientes tiempos para cada una de los trámites que se iban a necesitar o estos no se previeron en la planificación. Por lo tanto a la fecha de realización de la presente auditoria aún estaban pendientes todas las actividades, prueba de esto es que la actividad de *“Levantamiento Topográfico y estudios de avalúos de predios para construir el embalse de Tibita”*, no cuenta con contratos que la desarrollen.

Así mismo aunque se verificaron algunas acciones adelantadas por la Supervisión del Ministerio, para acelerar el desarrollo del Convenio Interadministrativo N° 608 de 2010 con la CAR, existe falta de un ente que coordine a las entidades que intervienen (CAR, INCODER, MUNICIPIOS, GOBERNACIONES, IAHV, MADS y MVCT y seguimiento de DNP) y que tienen la responsabilidad de diferentes proyectos que desarrollan el CONPES. De otra parte los cambios continuos de los

responsables de la ejecución del Proyecto dificultan un adecuado progreso del mismo.

### **Hallazgo 7 D2 Convenios FONADE. Presunta connotación disciplinaria**

El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribió con Fonade convenios desde el año 2004, tales como: Convenio 194048 por valor de \$91.183 millones con fecha de terminación 31/10/11; Convenio 200837 por valor de \$12.643 millones con fecha de terminación 31/12/10. En desarrollo de estos convenios el Ministerio ha girado recursos a Fonade, Entidad que debía legalizar en la medida en que los ejecutara y a 31 de diciembre de 2011 los estados financieros reflejan no haberlo hecho.

El MADS reconoce que a 31 de diciembre de 2011 se encuentra saldos pendientes por legalizar y la Entidad no cuenta con la información individual de legalización de cada uno de los giros realizados, hecho que evidencia irregularidades en el seguimiento al manejo de los recursos en éstos convenios, y se desconoce si dichos recursos han cumplido con los fines del convenio o por el contrario se encuentran generando unos rendimientos a favor de la FONADE.

Existen deficiencias en la gestión del Ministerio, al celebrar convenios con FONADE en los cuales no se establece la forma de legalizar los recursos que gira a dicha Entidad, lo cual evidencia desconocimiento del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que trata del principio de responsabilidad así: *“En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.”* Además desconocimiento de los principios generales de la actuación administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Nacional.

### **Respuesta de la Entidad**

El Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico (VASB) del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio señala: *“Como ha podido observarse en el cuadro general y en la información que se anexa al presente los convenios (otrosí modificadorio de los convenios) que en su momento el Ministerio de Ambiente suscribió con Fonade y a cargo del VASB del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT, de la siguiente forma:*

**Convenio 194048 de 2004** la fecha de terminación es 31 de Octubre de 2011 teniendo en cuenta otrosí modificatorios al convenio, documentos que se anexan al presente oficio a saber:

- *Prórroga No. 1: suscrita el 10 de marzo de 2005, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2006.*
- *Prórroga No. 2: suscrita el 8 de septiembre de 2006, amplió el plazo hasta el 30 de diciembre de 2008.*
- *Prórroga No. 3: suscrita el 26 de junio de 2008, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2009.*
- *Prórroga No. 4: suscrita el 30 de noviembre de 2009, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.*
- *Prórroga No. 5: suscrita el 31 de diciembre de 2010, amplió el plazo hasta el 30 de junio de 2011.*
- *Prórroga No. 6: suscrita el 29 de junio de 2011, amplió el plazo hasta el 31 de octubre de 2011.*

**Convenio 197045 de 2007** la fecha de terminación es hasta el 31 de Diciembre de 2012, de conformidad con las modificaciones realizadas al mismo, que se enuncian a continuación y se anexan en fotocopia al presente:

- *Prórroga No. 1: suscrita el 21 de agosto de 2008, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2009.*
- *Prórroga No. 2: suscrita el 30 de diciembre de 2009, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.*
- *Prórroga No. 3: suscrita el 31 de diciembre de 2010, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2011.*
- *Prórroga No. 4: suscrita el 23 de noviembre de 2011, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2012.*

**Convenio 200837** cuya fecha de terminación es 31 de Octubre de 2010, que se anexan así:

- *Prórroga No. 1: suscrita el 11 de agosto de 2009, amplió el plazo hasta el 31 de julio de 2010.*
- *Prórroga No. 2: suscrita el 23 de junio de 2010, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.*

**Convenio 1200985 (1029) de 2009** fecha de terminación es el 29 de febrero de 201, de acuerdo a las siguientes modificaciones:

- *Prórroga No. 1: suscrita el 3 de noviembre de 2009, amplió el plazo hasta el 31 de julio de 2010.*
- *Prórroga No. 2: suscrita el 12 de febrero de 2010, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.*
- *Prórroga No. 3: se amplió el plazo hasta el 30 de junio de 2011.*
- *Prórroga No. 4: suscrita el 16 de junio de 2011, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2011.*
- *Prórroga No. 5: suscrita el 29 de diciembre de 2011 hasta el 29 de febrero de 2012.*

*De tal forma que para la **vigencia fiscal del año 2011**, objeto de la revisión por parte de esa auditoría, los convenios No. 197045 de 2007, No. 200837 de 2008 y No. 200985 de 2009 **estaban vigentes** y por ende **no podían haberse liquidado**.*

*Por otra parte el convenio es importante resaltar que para efectos de la liquidación, se cuenta con un término legal de máximo dos años, según lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150, reglamentaria del estatuto de la contratación estatal. Es decir, ninguno de los casos **para los convenios** por ustedes analizados en la evaluación de auditoría **se ha excedido en este plazo...***

*Una vez aclarado que los convenios suscritos con Fonade durante la vigencia del año 2011 no debían estar liquidados. Es necesario examinar lo relacionado con la legalización de los recursos, en este sentido se debe resaltar que dichos convenios se realizaron bajo la modalidad de Gerencia Integral, figura que tienen unas características especiales frente a la asunción de responsabilidades, a la administración y manejo de recursos. De tal forma que los pagos corresponden a la remuneración de esta Gerencia Integral y por ende no existen pactados valores como anticipos.*

*Frente a las aseveraciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por ustedes aludidas en este requerimiento, es necesario que se tenga en cuenta el proceso de escisión de los dos ministerios y el impacto que el mismo generó, en ambos ministerios, en cuanto a la necesidad de realizar transferencia de bienes, derechos y obligaciones, de conformidad en los establecido en el decreto 3570 t 3571 de septiembre de 2011. Y la continuidad del conocimiento de convenios y contratos que por esta delimitación de funciones del corresponde a cada Ministerio, de tal suerte que para el caso específico de estos convenios, desde el 1 de octubre de 2011 dejaron de ser competencia del MADS pasando al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio..."*

*Evaluada la respuesta del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio se evidencia que los convenios señalados en el hallazgo han sido modificados en su plazo de ejecución, por lo tanto los convenios con fecha de terminación en el año 2012 han*

sido retirados del hecho observado. El hallazgo se mantiene respecto de las deficiencias del antiguo Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, al no establecer términos a FONADE para legalizar los recursos que gira en virtud a los Convenios celebrados y mantener saldos sin legalizar para dicha Entidad.

### **3.1.3 Control Financiero**

#### **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:**

Al finalizar la vigencia 2011 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus Activos Totales ascendieron a la suma de \$162.840 millones, lo que significó una disminución del 11.89% con relación a la vigencia anterior. Cabe resaltar que la cuenta más representativa del total de los activos son las inversiones con un 49.65%, seguido se encuentra los deudores con 30.75% y propiedad planta y equipo con 14.79%.

En cuanto a los pasivos totales para la vigencia cerró a \$87.791 millones los cuales disminuyeron en un 76.65% con respecto a la vigencia anterior, los cuales están conformados por las cuentas por pagar con un 3.49% y los Pasivos estimados con el 96.22% del total de los pasivos.

Los ingresos del MADS con respecto a la vigencia anterior disminuyeron en un 23%, igualmente los gastos disminuyeron en un 37,16%, esto se dio por la escisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cual le transfirió recursos a Ministerio de Vivienda ciudad y Territorio de acuerdo al Decreto 3660 de Octubre 3 de 2011 por la suma \$395.485.5 millones.

Las Responsabilidades Contingentes al cierre de la vigencia presentaron \$2.159.785 millones de los cuales \$2.156.811 millones pertenecen a Litigios y Demandas.

Para el análisis y verificación de los Estados Contables del MADS, se seleccionaron las cuentas de mayor representatividad y las que por su naturaleza forman parte de contrapartida, como son: en cuanto al Activo: Efectivo, Inversiones, Deudores, Propiedad Planta y Equipo; Pasivo: Cuentas por Pagar, Pasivos Estimados y Litigios y Demandas.

#### **ACTIVOS**

##### ***Efectivo***

El MADS en la vigencia 2011 posee siete (7) cuentas bancarias correspondientes a: Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias, inversión, acreedores

y dos (2) cuentas para el manejo de los dineros recaudados por el Fondos de Compensación Ambiental que poseen una destinación específica determinada por la Ley 344 de 1996 y reglamentada por el Decreto 954 de junio de 1999.

### **Hallazgo 8 Registros Contables -Ingresos Financieros**

Revisado el movimiento de los ingresos financieros se observa que en la cuenta 480522 se registró la suma de \$23,2 millones, correspondientes a la vigencia 2010, por concepto de rendimientos girados por corporaciones, los cuales debieron ser registrados en la cuenta 481559 - ajuste de ejercicios anteriores por tratarse de ingresos de vigencias anteriores. Además no se pudo establecer el valor registrado para la vigencia 2010, según auxiliar con fecha 28/04/2011 por \$1,9 millones y el 30/09/2011 por \$805.2 millones, incumpliendo el régimen de contabilidad pública.

### **Análisis de Respuesta**

La entidad *responde que el hecho de haberse registrado en la cuenta 480522 Otros Ingresos Financieros – Intereses Sobre depósitos, obedeció que esta cuenta nos permite controlar de manera más directa los recursos recibidos de las Corporaciones al FCA.*

La CGR concluye: si bien es cierto que el registro de los ingresos financieros de la vigencia anterior pertenece al mismo grupo de cuenta (48), el Régimen de contabilidad pública es muy claro en la descripción de la dinámica en cada una de las cuentas 4805 Otros Ingresos financieros y 4815 Ajustes de Ejercicios Anteriores, además se puede mediante el libro auxiliar llevar el control de recursos recibidos de las Corporaciones. Por lo anterior se ratifica el hallazgo.

### **Inversiones**

A diciembre 31 de 2011 el saldo de inversiones es de \$80.852.7 millones, los cuales se encuentran en Títulos en Tesorería –TES y que corresponden a dineros recibidos de las CARS en las cuentas del Fondo de Compensación, según Decreto 1523 del 9 de mayo de 2008. Las inversiones son de carácter forzoso y se contabilizan por el costo de adquisición.

El MADS, mediante Resolución No. 1276 del 7 de julio de 2010, creó el comité de inversiones cuyo objeto es evaluar, aprobar las políticas y reglas de actuaciones que debe seguir la entidad, bajo los principios de seguridad, liquidez y rentabilidad.

## **Deudores**

Al cierre de la vigencia la entidad registro deudores por \$50.079.7 millones de los cuales la cuenta de mayor representatividad son los recursos entregados en administración por \$42.072.5 correspondientes a convenios celebrados entre el MADS y FONADE.

### **Hallazgo 9 Recursos entregados en Administración FONADE Convenio 194048/27**

La entidad suscribió con Fonade convenios desde 2004, que de acuerdo a sus términos debían estar liquidados a 31 de diciembre de 2010, mediante los cuales se giraban recursos en administración que Fonade debía legalizar en la medida en que los ejecutara. No obstante lo anterior, a 31 de diciembre de 2011 se encuentra saldos pendientes por legalizar por valor de \$13.859 millones. Adicionalmente la entidad no cuenta con la información individual de legalización de cada uno de los anticipos, lo cual genera incertidumbre sobre el saldo reflejado en los Estados Financieros.

De igual manera se evidencia que existen partidas por valor de \$2.017.9 millones, registradas en la vigencia 2011 las cuales corresponden a las vigencias 2008 y 2009 lo que conlleva a la no oportunidad en el registro de la información.

### **Análisis de Respuesta**

La entidad responde: *El convenio con FONADE 194048/27 y su objeto es una gerencia de proyecto servicio técnicos jurídicos, administrativos para ejecutar la gerencia de la interventoría administrativa del proyecto de agua potable y saneamiento básico ambiental financiado a través del mecanismo de ventanilla única. Este convenio presenta un saldo por legalizar a 31 de diciembre de 2011 de \$28.213.5 millones, esta cuenta se encuentra conciliada a la fecha. Se adjunta conciliación.*

La CGR al analizar la respuesta y teniendo en cuenta el saldo de \$42.072.5 millones y la suma de \$28.213.5 millones se encuentran conciliados, el hallazgo se establece por la suma de \$13.859 millones pendientes por legalizar.

### **Propiedades, Planta y Equipo**

La entidad al cierre de la vigencia 2011, registró en los estados financieros Propiedades, Planta y Equipo la suma de \$24.093 millones, discriminados así:

### Comparativo 2010 -2011

DESCRIPCION	2010	2011
Terrenos	1.685	1.685
Bienes Muebles en Bodega	3.904	3.528
Propiedad Planta y Equipo no Explotada	5.875	5.875
Edificios	13.273	13.612
Maquinaria y Equipo	754	1.338
Equipo Médico Científico	563	591
Muebles y Enseres y Equipo de Oficina	1.561	1.562
Equipos de Comunicación y Computación	5.274	5.555
Equipo de Transporte	799	1.276
Equipo de comedor	33	33
Sub-Total	33.721	35.055
Depreciación Acumulada	-9.892	-10.962
<b>TOTAL</b>	<b>23.829</b>	<b>24.093</b>

Fuente: Estados Financieros MADS

El método de depreciación utilizado es el de línea recta y se aplica a lo ordenado en la circular 011 de 1996 de la Contaduría General de la Nación.

Con Resolución 1322 de julio de 2011 se dio de baja Equipos de Cómputo para Educar por valor de \$127. Millones.

Durante la escisión no se ha realizado transferencia de bienes al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

### Hallazgo 10 Valorizaciones

Existe incertidumbre en el saldo de la cuenta valorizaciones de la propiedad planta y equipo, teniendo en cuenta que la última valorización practicada se hizo en el 2005. Se evidencia incumplimiento del procedimiento contable establecido para las propiedades, planta y equipo en el numeral 20 del régimen de contabilidad pública, el cual señala que la actualización debe efectuarse con periodicidad de cada tres (3) años y el registro debe quedar incorporado en el periodo contable respectivo.

### Análisis de Respuesta

La entidad Responde : *Producto de la escisión a la que fue sometido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, era necesario primero definir y tener bien claro el destino final de los bienes que tenía el antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En este sentido, y teniendo en cuenta que la valorización de los activos fortalece la estructura financiera de la entidad, toda vez que actualizan el valor de los mismos en condiciones normales, la entidad realizará una programación en el 2012 para la valorización de sus activos que finalmente quedarán en su poder. Con esta explicación, solicitamos muy cordialmente al equipo de Auditoría, retirar su observación del informe.*



La CGR, de acuerdo a la respuesta de la entidad ratifica el Hallazgo, puesto que lo correcto es elaborar primero la valorización para luego saber cuál es el monto a transferir al nuevo Ministerio.

## **Pasivos**

Al cierre de la vigencia 2011 el MADS, constituyó pasivos por valor de \$87.791.0 millones, los cuales están representados en las cuentas por pagar por valor de \$3.072.4 millones que con relación a la vigencia anterior disminuyeron en un 98.88% por la escisión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se cancelaron la mayoría de las cuentas por pagar, los pasivos estimados que ascienden a \$83.159.8 millones corresponden a la provisión de litigios y demandas en contra de la entidad.

## **GASTOS**

Los gastos ascendieron al cierre de la vigencia por valor de \$1.145.713.5 millones los cuales están representados por: Gastos de Administración: correspondientes gastos inherentes a nómina; los generales pertenecen a las erogaciones necesarias para el normal funcionamiento; los del transferencias giradas que corresponden sistema general de participaciones y el Gastos Público Social, correspondiente a agua potable y saneamiento básico.

## **Hallazgo 11 Litigios y demandas**

Revisada la cuenta Litigios y demandas y cotejada con el formato No. 9 de la rendición de la cuenta, se pudo establecer diferencia así:

Saldo según Balance a diciembre 31 de 2011	\$2.156.811.0 millones
Saldo según Formato No. 9	\$2.226.634.8 millones
Diferencia	69.823.8 millones

Lo cual evidencia inconsistencia en la información reportada entre dependencias e incertidumbre en la información remitida a través de la cuenta al órgano de control.

La entidad responde *que la diferencia de \$70.512.5 millones, corresponde a: procesos a favor del Ministerio reportados en el formato 9 de la CGR por valor de \$888.7 y a procesos devueltos por la Unidad de Parques a la Oficina Jurídica por valor de \$69.623.8 millones, los cuales no se presentaron a financiera y se revelarán en consecuencia en las Cuentas de Orden en el año 2012.*

De acuerdo a los anexos presentados por la entidad en respuesta a la observación, la CGR concluye que se dejó de registrar en las cuentas de orden la suma de \$69.623.8 millones y se ratifica el hallazgo por este monto.

### **Hallazgo 12 Notas a los Estados Financieros**

En las notas a los estados financieros, la entidad no revela el monto total del cálculo actuarial ni la metodología técnica utilizada para la provisión del cálculo actuarial correspondiente a Pasivo Pensional, según lo estipulado en el procedimiento del Régimen de Contabilidad Pública, Capítulo VIII, numeral 62.

*El Ministerio responde que a 31 de diciembre de 2011 cuenta con un cálculo actuarial para pensiones actualizado y contabilizado e sus estados financieros, teniendo en cuenta el oficio número 4120E1-4315 del 18 de septiembre de 2003 suscrito por la Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se informa que las responsabilidades del INDERENA se calculaban en un valor de \$187.529.6 y de acuerdo a la instrucción impartida por dicha dependencia esa suma debe actualizarse según el IPC.*

Según respuesta de la entidad se debió dejar la nota en el momento de presentar los estados financieros, por lo tanto se ratifica el hallazgo.

### **Boletín de Deudores Morosos**

La entidad no tiene deudores morosos y envió a la Contaduría General de la Nación el reporte correspondiente, dando cumplimiento al parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1066 del 2006 y Resolución 531 del 24 de noviembre de 2009.

### **EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE MADS**

Con fundamento en los párrafos que soportan la opinión a los Estados Contables precedentes, la CGR considera que el funcionamiento del Sistema de Control Interno Contable que aplica la Dirección financiera de la entidad **es eficiente**, toda vez que se obtuvo una calificación de **1.40** situación que garantiza que la información financiera, económica y social, cumple con las normas conceptuales, técnicas y procedimentales establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública.

El componente de evaluación que corresponde a la oficina de control interno tiene debilidades considerables teniendo en cuenta el hallazgo que se presenta.

### **Hallazgo 13 D3 Control Interno Contable**

A pesar de que la entidad remitió el informe de control interno contable a la Contaduría General de la Nación, no se evidenció que la Oficina de control interno realizara durante la vigencia 2011 auditorías al área financiera ni evaluaciones de su sistema de control interno contable lo que pone de manifiesto el incumplimiento de las funciones propias de la Oficina de control interno y surge para la CGR incertidumbre sobre la confiabilidad del informe remitido a la Contaduría teniendo en cuenta que el mismo se elabora con base a la auditorías y verificaciones practicadas por la oficina de control interno .

Lo anterior contraviene la Resolución 357 de 23 de julio del 2008 de la Contaduría General de la Nación, Numerales 5.1.1 y 6, por lo tanto se configura un hallazgo con presunto alcance disciplinario.

De acuerdo a lo expresado por la entidad y verificando los anexos, la oficina de Control Interno no presenta ningún informe realizado durante la vigencia 2011. Por lo tanto se ratifica el hallazgo

### **FONDO NACIONAL AMBIENTAL:**

El Fondo Nacional Ambiental al cierre de la vigencia 2011, cuenta con Activos de \$56.628 millones reflejando una disminución del seis por ciento con relación al año anterior de sus activos, aunque no se adelantó procedimientos de entrega oficial de los mismos a otras entidades, como cifra representativa están las inversiones con el 86 por ciento del total del activo.

Los pasivos ascienden a \$4.013 millones los cuales disminuyeron en un 21 por ciento con respecto a la vigencia anterior, están conformados por las Cuentas por Pagar con un 47 por ciento y Otros Pasivos por concepto de ingresos recibidos por anticipado por falta de oportunidad en la prestación de servicios en Licencias y corresponde a obligaciones misionales del 53 por ciento.

Para el análisis y verificación de los Estados Contables del FONAM, se seleccionaron las cuentas de mayor representatividad y riesgo así como su contrapartidas en el Activo se consideró el Efectivo, Inversiones, Propiedad Planta y Equipo; en el Pasivo, Otros Pasivos, ingresos recibidos por anticipado.

### **Hallazgo 14 Reglamento Operativo:**

El Fondo Nacional Ambiental adoptó el Reglamento Operativo sin el lleno de requisitos y contenido mínimo sobre los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de

financiación del Fondo, base para la administración de los recursos en las diferentes líneas de financiación del fondo, como lo estipula el Artículo 7 del decreto 4317 de 2004.

### **Hallazgo 15 Información en las notas de los estados contables FONAM**

El FONAM no reporta la información concerniente a las políticas del Sistema de Cuentas, como líneas de financiación, recaudo y recursos con destinación específica y subcuentas, determinadas en el Artículo 7 del Decreto 4317 de 2004, ni las afectaciones y cuantías por Traslado de recursos de licencias ambientales establecidos en el numeral 2 del artículo 6 del citado decreto, dispuesto por normas de creación de ANLA. Igualmente sobre el balance consolidado, FONAM - Parques e información pertinente del proceso contable aplicado al manejo de los recursos, por ley de apropiaciones, rendimientos, recuperaciones y pasivos contingentes en desarrollo de sus objetivos. Incumpléndose en cuanto revelación en las notas de los estados contables que trata el artículo 14 capítulo III del régimen de contabilidad pública.

### **Hallazgo 16 Inventarios físicos de activos fijos y otros activos FONAM**

Se presenta incertidumbre en las cifras de los bienes del código 16 Propiedad, Planta y Equipo por \$383 millones, así como los bienes en existencia o almacén del código 19 Otros Activos en cuantía de \$519 millones, por falta de inventarios físicos a 31 de diciembre de 2011 y del periodo anterior, situación que impide constatar los bienes con los respectivos registros contables, lo cual resta garantía en la razonabilidad de las cuentas.

## **EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE FONAM**

Con fundamento en los párrafos que soportan la opinión a los Estados Contables precedentes, la CGR considera que el funcionamiento del Sistema de Control Interno Contable que aplica la Dirección financiera de la entidad es eficiente, toda vez que se obtuvo una calificación de 1.40 situación que garantiza que la información financiera, económica y social cumple con las normas conceptuales, técnicas y procedimentales establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública.

### **3.1.4 Control de Legalidad**

El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible), durante la vigencia 2011 celebró 861 contratos con cuantía de \$28.569 millones y con recursos del Fondo Nacional Ambiental FONAM 175 contratos por valor de \$8.804 millones.



<b>CONTRATOS SUSCRITOS EN LA VIGENCIA 2011 SEGÚN EL OBJETO CONTRACTUAL</b>		
<b>MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL</b>		
<b>TIPO DE CONTRATO</b>	<b>CUANTÍA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Aceptación de la oferta	\$ 631.250.305	26
Auditoría Externa	\$ 140.000.000	1
Contrato de Compraventa	\$ 380.693.715	1
Contrato de Comodato		199
Contrato de Consultoría	\$ 2.682.732.891	37
Convenios Interadministrativos	\$ 921.898.026	8
Contratos Anulados		8
Contratos de Suministro	\$ 2.872.444.444	4
Memorandum de Acuerdo		1
Orden de Servicio	\$ 6.239.617.772	240
Contratos de Prestación de Servicio	\$ 14.700.044.388	336
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 28.568.681.541</b>	<b>861</b>
<b>FONAM</b>		
<b>TIPO DE CONTRATO</b>	<b>CUANTÍA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Aceptación de la oferta	\$ 6.261.280	2
Contrato de Consultoría	\$ 804.319.110	12
Orden de Servicio	\$ 129.784.000	5
Contratos de Prestación de Servicio	\$ 7.863.510.771	156
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 8.803.875.161</b>	<b>175</b>

Del anterior cuadro, se puede concluir que en la contratación del Ministerio sigue teniendo mayor representatividad los contratos de prestación de servicios teniendo en cuenta que el valor representa el 51.45% del total contratado por el Ministerio, y si se observa el cuadro correspondiente a FONAM a esta modalidad de contratación equivale el 89.3% de los recursos de la contratación total, vale aclarar que en estas cifras no se encuentra incluidos los servicios personales contratados mediante ordenes de servicio, que representa el valor contratado por esta modalidad el 70.9%. Los contratos de prestación de servicios suscritos por FONAM, en su mayoría, desarrollan el objeto en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, es así que de los 156 contratos suscritos 139 tiene relación directa con el objeto de ANLA.

<b>CONTRATOS SUSCRITOS EN LA VIGENCIA 2011 SEGÚN MODALIDAD DE PROCESO</b>		
<b>MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL</b>		
<b>TIPO DE CONTRATO</b>	<b>CUANTÍA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Contratación Directa	\$ 20.255.158.114	776
Proceso de Licitación	\$ 2.713.753.144	1
Normas Banco	\$ 2.693.286.321	38
Minima cuantía	\$ 634.629.976	15
Selección Abreviada	\$ 2.183.756.786	20
Invitación a ofertar	\$ 88.097.200	3
anulados		8
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 28.568.681.541</b>	<b>861</b>
<b>FONAM</b>		
<b>TIPO DE CONTRATO</b>	<b>CUANTÍA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Contratación Directa	\$ 28.268.681.541	860
Normas Banco	\$ 300.000.000	1
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 28.568.681.541</b>	<b>861</b>

El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece que “La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública”, no obstante, se encuentra que la contratación directa es el proceso que recurrentemente utiliza el Ministerio.

Del Total de la contratación suscrita por el Ministerio se analizaron 18 contratos y convenios por valor de 16.793 millones que equivale al 31.93% del total de contratos y convenios.

Del Fondo Nacional Ambiental FONAM se analizaron 27 contratos y convenios por valor de \$14.466 millones que equivale al 67.46% del total de contratos y convenios.

Cabe aclarar que dentro de la muestra analizada se incluyeron 4 convenios interadministrativos de uso de recursos para establecer términos y condiciones en que se invertirán los recursos financieros otorgados por el Ministerio con recursos del Fondo Nacional de Calamidades Subcuenta Colombia Humanitaria para la ejecución de los proyectos aprobados a la entidad ejecutora para adelantar actividades conducentes a atender y restablecer las condiciones ambientales en zonas afectadas por la emergencia invernal ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011, la mitigación de sus efectos y prevenir la ocurrencia de nuevas situaciones de emergencia en el marco del interadministrativo 1005-09-2011 MAVDS 38) celebrado entre el Ministerio y el Fondo nacional de Calamidades subcuenta Colombia Humanitaria – Fiduprevisora S.A.

<b>CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS</b>		
<b>VIGENCIA 2011</b>		
<b>MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL</b>		
<b>TIPO DE CONTRATO</b>	<b>CUANTÍA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Convenios Interadministrativos	\$ 24.226.999.225	63

  

<b>FONAM</b>		
<b>TIPO DE CONTRATO</b>	<b>CUANTÍA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Convenios Interadministrativos	\$ 12.640.225.826	10

El Ministerio suscribió 73 convenios interadministrativos por un valor de \$36.867 millones, que fundamentalmente son de apoyo a la gestión de las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental.

En el análisis realizado por la CGR a los convenios y contratos suscritos por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se efectuó con corte a 30 de mayo de 2012, y estableció lo siguiente:

## **Hallazgo 17 Función Archivística.**

En las carpetas de los contratos suscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se determinó que existen irregularidades en la gestión archivística, siendo reiterativa con relación a auditorias anteriores, sin que el Ministerio tome medidas para subsanarla de fondo, teniendo en cuenta que afecta directamente la memoria institucional del sujeto de control.

Las irregularidades son las siguientes:

1. Convenio de Cooperación Científica y tecnológica No 10F de 2011 – El objeto del presente convenio es la cooperación técnica y científica entre el Fondo Nacional Ambiental – FONAM - La Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Genética el Instituto amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI y la Corporación para el desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – Corpoamazonia, se evidenció lo siguiente:

Existencia de documentos repetidos en las carpetas (Certificados de disponibilidad presupuestal de Corpoamazonia a folios del 67al 70).

2. Convenio de Asociación **No 09F de 2011** celebrado entre FONAM y la Universidad Nacional facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia y Wildlife Conservation Society-WCS.

En la carpeta del Convenio no se evidenciaron los conceptos emitidos por parte de FONAM a los informes presentados por la Universidad Nacional de Colombia de acuerdo a lo preceptuado en el Numeral 6 literal C) EL FONAM clausula segunda obligaciones de las partes. EN respuesta presentada por el MADS de 13 junio 2012 radicado con el No 1250-2-37594 expedido por la oficina de Coordinador Grupo Contratos – informa “que no se encuentran conceptos por parte de FONAM respecto de los informes emitidos por la Universidad Nacional.

3. Convenio Interadministrativo **de Uso de Recursos No 47 de 2011** suscrito entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y el municipio de Sincelejo para la ejecución de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades, Subcuenta – Colombia Humanitaria en el Marco del Fenómeno de la Niña

- Es el caso de los informes de seguimiento a proyectos de los cuales se encontraron repetidos 2 folios del 57 al 61.
- Documentos incompletos como es el caso del oficio 2000284403 de 8 de julio de 2011 folios 68 y 69 en el cual no se evidencia la firma de quien lo expide.

**4.** En la carpeta del **Convenio interadministrativo de uso de recursos No 46 de 2011** de 2 de mayo de 2011, suscrito entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico para la ejecución de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades, Subcuenta – Colombia Humanitaria en el Marco del fenómeno de la Niña, no se logró evidenciar los siguientes documentos:

Actas parciales de obra del Contrato 001 de junio 23 de 2011. Objeto reconstrucción de diques perimetrales del embalse El Guajaro y el carretable Santa Lucia – Puerto Limón. Plazo de ejecución 3 meses. Valor \$3.624.528.269. Contratista – Arquitectura e Ingeniería Macro Proyecto Ltda. Y Contrato Interadministrativo 002 junio 24 de 2011. Contratista: universidad del Magdalena. Objeto realizar la interventoría técnica, financiera, administrativa y contable sobre el contrato de obra que tiene por objeto la reconstrucción de diques perimetrales del embalse del Guajaro carretable de santa Lucia; Acta de entrega de obra; Acta de entrega final de obra; Acta de liquidación de contrato de obra e interventoría; Informes de interventoría.

**5. Contrato: 608** – Contrato Interadministrativo 608 de 2010 suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR. Suscrito el 23 de diciembre de 2010.

Del contrato no se evidenciaron los siguientes documentos:

- Plan operativo de conformidad con la cláusula segunda literal B numeral 3) aprobar por el plan operativo de actividades presentado por la corporación con el fin a establecer el grado de avance del proyecto.
- No se evidenciaron las garantías establecidas en la cláusula decima que establece “ para asegurar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en virtud del presente la corporación se obliga a constituir una garantía única ,a su elección en cualquiera de las modalidades con las coberturas de buen manejo y correcta inversión del anticipo, cumplimiento del convenio ,calidad de productos como tampoco actas del comité técnico establecido en la cláusula novena creado con el fin de o propósito de definir y orientar y priorizar las actividades que se deben adelantar en cumplimiento del contrato.
- Certificados y registros presupuestales.

**6.** En el **Convenio 01 de 2011** suscrito con el Instituto de Investigaciones Científicas “SINCHI”, no se adjuntan los informes primero y tercero. Así mismo habiendo evidenciado que el supervisor entrega formalmente los informes mediante los Memorandos 2100-3-105287 del 22 de agosto de 2011, 2100-3-153706 de 12 de diciembre de 2011 y 8210-2-6030 el 20 de enero de 2012,



dirigidos a la Coordinación del Grupo de Contratos, estos no aparecen en las carpetas.

7. En el **Convenio 03 de 2011** suscrito con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”, no se adjuntan los informes que den cuenta del avance en la ejecución.

8. En el Convenio 05 de 2011 suscrito con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” – INVEMAR, no se archivan los informes.

10. En el Convenio 01F de 2011 suscrito con la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, en la carpeta no está el primer informe del contratista.

11. En el **Convenio 03F de 2011** suscrito con la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negro – Nare - CORNARE, en la carpeta no está el primer informe del contratista.

*CGR- El Ministerio no aportó la totalidad de documentos que hacen parte del primer informe del contratista.*

12. En el Convenio Interadministrativo de Cooperación Financiera, Científica y **Tecnológica 06F** de 2011 suscrito con la Corporación Autónoma Regional del Quindío, no se encuentran los informes de ejecución.

### **Análisis de Respuesta**

*“Al respecto, como bien se señala en la presente observación la gestión archivística contractual desde anteriores vigencias ha presentado algunas deficiencias. No obstante, la actual Administración consciente de este hecho, agravado por la circunstancia de la escisión ha iniciado acciones tendientes a reorganizar el archivo de la institución, tanto el archivo de gestión como el archivo general, a través de un profesional del área de contratos y dos contratistas técnicos en gestión documental.*

*Es así como, mediante la Resolución No. 240 de 2012 se implementó una acción de mejora en la conformación y funciones de los grupos de trabajo permanentes de la Secretaría General del Ministerio, creando el grupo de Gestión Documental y Atención al Ciudadano, el cual posteriormente fue escindido mediante la Resolución No. 776 de 2012 quedando dos Grupos uno de Atención al Ciudadano y el de Gestión Documental, dada la importancia de la función archivística para la Entidad.*

*Así mismo, se programó un Plan de Mejoramiento Archivístico con la participación de las diferentes dependencias del Ministerio, que ha implicado acciones de levantamiento, inventario, ubicación y estado de los cuadernos administrativos para que sobre los mismos se inicie la gestión documental y archivística. Como resultado de ello, hemos podido atender los requerimientos de los entes de control y una vez hayamos terminado esta primera fase se podrá establecer el real estado de los archivos e iniciar las acciones pertinentes.*

*Igualmente, la Coordinadora del Grupo de Gestión Documental presentó Plan Archivístico que contiene la actividad a realizarse, los procesos, objetivos, fecha de inicio y de terminación y responsables, adjunto a la presente.*

*Adicionalmente se elaboró una base de datos correspondientes a las vigencias 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 y se procedió a la reubicación del archivo de gestión de los años 2011 y 2012, en el piso de 3 con el propósito de ejercer la custodia del mismo.*

*Así, de manera particular manifestamos que anexamos los documentos soporte de los siguientes contratos o convenios: (...)"*

El Ministerio manifiesta que envía los soportes faltantes de los contratos y convenios analizados por el ente de control, sin embargo el hallazgo se mantiene ya que este va dirigido a la gestión realizada por el Ministerio en la función archivística. Lo anterior con el objeto de que se den acciones correctivas estructurales que subsanen definitivamente las irregularidades y debilidades presentadas a la fecha relacionada con el archivo de contratos las cuales será verificado en la siguiente auditoria.

### **Hallazgo 18 Planeación**

Se evidenció deficiencias en la planeación realizada por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, en la suscripción los siguientes convenios:

- **Convenio 01F de 2011** suscrito con la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, con un avance de ejecución del 70%.
- **Convenio Interadministrativo de Asociación No 02 F** de septiembre 16 de 2011 entre el FONAM y la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB, el cual a la fecha de la Auditoria tiene un avance de ejecución del 55%.
- En el **Convenio 03F DE 2011** suscrito con la Corporación Autónoma Regional de los ríos Negro y Nare – CORNARE que tiene un avance del 10%.

- **Convenio Interadministrativo de Asociación No 08 F** de septiembre 28 de 2011 entre el FONAN y la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA.
- Mediante Otrosí No 1 al convenio de diciembre 30 de 2011 se prorrogó el plazo del convenio hasta el 31 de mayo de 2011.
- Según oficio Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible radicado con el No 1250-2-35727 de mayo 31 de 2012 en respuesta al requerimiento de la CGR sobre el estado actual del proyecto es de 0%.

Estos cuatro (4) convenios interadministrativos, se suscribieron con el siguiente objeto: *“La asociación entre FONAM y la Corporación para aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de desarrollar actividades de establecimientos de arreglos de restauración y aislamiento (primera etapa de las actividades de conservación, restauración y manejo sostenible de ecosistemas forestales) en la franja protectora del rio Magdalena, la zona baja de los principales tributarios y humedales conexos, dentro del área de jurisdicción de la Corporación”*, estos contratos se suscribieron para ser ejecutados en un plazo de tres (3) meses. Para su ejecución requería la determinación de predios que serían afectados; la concertación con los propietarios de predios circundantes a las fuentes hídricas, actividades que debían realizarse previamente al establecimiento del material de reforestación, actividad que también requiere de ciertas condiciones climáticas. Como consecuencia a la fecha se ha ejecutado el 32% de total de establecimiento de material vegetal, sin mencionar el caso de CORPOBOYACÁ que fue terminado anticipadamente.

Por lo anterior, el Ministerio debió prever que los tres meses no son tiempo suficiente para la ejecución del proyecto por lo cual se ve obligado a prorrogar los contratos, lo cual denota una indebida planeación para el cumplimiento de metas, la programación de las actividades y suscripción de contratos y convenios así como del cumplimiento de los planes operativos propuestos por las corporaciones y aprobados por el Ministerio.

Adicionalmente se evidencia la misma situación en cuanto a deficiente planeación para los convenios:

Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica No **10F de 2011** – El objeto del presente Convenio es la cooperación técnica y científica entre el FONAM y la Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Genética el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – Corpoamazonía.

Convenio de Asociación **No 09F de 2011** celebrado entre FONAM la Universidad Nacional Facultad De Medicina Veterinaria y de Zootecnia y Wildlife Conservation

Society-WCS, para implementar algunas medidas de manejo en los departamentos de Caldas - Antioquia - Tolima y Bolívar en el marco del programa Nacional para la conservación de la especie Endémica de Colombia: TITI GRIS con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2011.

Este Convenio se suscribió en septiembre 28 con un plazo hasta el 31 de diciembre de 2011. Sin embargo mediante Otrosí No 1 de 30 de diciembre de 2011 se prorrogó en más del 50% del plazo inicial es decir hasta mayo 30 de 2012.

### **Análisis de Respuesta**

De acuerdo con la respuesta enviada por el Ministerio, y al referirse a los cinco (5) convenios interadministrativos de asociación, a desarrollarse en la franja protectora del río Magdalena, señala que los pormenores del desarrollo del cronograma desde la convocatoria a las Corporaciones; la construcción de los proyectos; la fecha en que se recibió comunicación del DNP en el que se dio viabilidad a la ficha BPIN del proyecto FONAM con la adición de los \$10.000 millones para el tema de reforestación; el concepto de viabilidad la oficina de planeación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; su incorporación al Plan de Acción la nueva meta y la celebración de los convenios.

Argumentos que nuevamente dan evidencia de la falencia que tiene el Ministerio en las actividades de planeación, toda vez que siendo un proyecto que tenía como fin primordial que sus actividades estuvieran *orientadas a mitigar la incidencias del fenómeno climático de la Niña 2010-2011 que afectó gran parte del país*, lo cual a la fecha no se ha cumplido, dada la improvisación teniendo en cuenta las diversas actividades que se debían adelantar para culminar satisfactoriamente su ejecución, ya que las corporaciones no contaban con los predios que se iban a afectar, partiendo de allí era casi imposible cumplir el objetivo de estos en los tres meses inicialmente planteados.

Respecto del Convenio 10 F el Ministerio señala: *“La primera prórroga se hace en virtud de razones de fuerza mayor, ya que dentro de las obligaciones del convenio se encuentra que el Instituto de Genética de la Universidad Nacional de Colombia, debe realizar la toma de muestras de los primates del género Aotus en siete localidades de la región fronteriza amazónica colombo-peruana”*,

*“La ola invernal por la que atravesó el noroccidente de Suramérica, si bien en la zona donde se plantearon los muestreos (Trapecio amazónico), no tuvo la incidencia catastrófica que se dio en otras regiones del país, si significó un aumento en los valores normales de las precipitaciones tanto en volumen como en número de días de lluvias lo cual alteró los niveles de las aguas en toda la cuenca amazónica,*

*Conforme a las prácticas tradicionales de captura de micos del Género Aotus en la región amazónica, las capturas de monos nocturnos deben ser realizadas por facilidades de acceso al interior de los bosques en temporadas de aguas bajas, (...).*

*Por razones de seguridad es indispensable contar con árboles con tallo lo más seco posible, para asegurar que el colector pueda trepar sin atentar con su integridad física.*

*La baja incidencia de radiación lunar, como fue el caso en las dos últimas semanas del año 2011, disminuye considerablemente la actividad de los Aotus, haciendo complicado el proceso de seguimiento e identificación de dormideros de tal manera que no era posible garantizar un éxito de captura de micos que permitiera la obtención de un mínimo óptimo de muestras necesarias para los análisis genéticos, establecidos en el convenio con confiabilidad estadística indicada (entre 25 y 30 muestras por localidad).”*

Con relación al Convenio 9F el MADS responde: *“Dadas las circunstancias de fuerza mayor que adujo el área técnica se procedió a efectuar la prórroga y primera modificación, teniendo en cuenta que dentro de las obligaciones del convenio se encuentra la de: “Realizar pruebas paraclínicas (hemograma, frotis sanguíneo, serología para Leptospira, coprológico) tendientes a evaluar el estado sanitario de animales en vida libre, a partir de muestras remitidas por la WCS de especímenes en vida libre en los departamentos de Caldas, Bolívar, Antioquia y Tolima”, información que requiere de visitas de campo para la toma de datos y dado que según lo señalado en la comunicación allegada por la Universidad Nacional de Colombia, se enuncia que: “Debido a la ola invernal por la que atraviesa el país, no ha permitido iniciar los muestreos de animales en vida libre”.*

*De igual forma, se solicita agregar una obligación f) a la Universidad, en la cual se manifieste que la Universidad convocará a una reunión de capacitación con funcionarios de la Policía Nacional y la DIJIN, para definir medidas de control al tráfico de la especie Saguinus leucopus, dado que es necesario iniciar de manera urgente estas medidas de control, con el fin de disminuir y evitar la comercialización ilegal de la especie. Del mismo modo, agregar una obligación l) a la WCS, en la cual se señale que aportará información obtenida a partir de la revisión de la base de datos de decomisos del Ministerio, que permita generar un mapa con las zonas en las que es prioritario ejercer el control del tráfico ilegal.”*

La CGR, considera que la respuesta por parte del ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no justifica la falta de planeación en la contratación toda vez que el funcionario a cargo de la misma debe tener en cuenta los siguientes aspectos: La magnitud y la complejidad de la contratación; realizar un proceso de

planificación que comprenda la determinación del objeto, evaluar su factibilidad, conveniencia y oportunidad. En esta fase se debe tener en cuenta las condiciones particulares y el alcance del mismo con base en las necesidades de la dependencia generadora. De igual forma es conveniente identificar y analizar los factores de riesgo durante la vigencia del contrato es decir desde su inicio hasta la liquidación.

#### **H19 D4 Proyecto Fúquene.**

El Conpes 3451 de 2006 definía medidas orientadas a recuperar y conservar el sistema lagunar de Fúquene, Cucunubá y Palacio, para lo cual se estableció un Plan de Acción, definiendo como tiempo de ejecución 13 años con un costo estimado de \$331.000 millones. En el 2007 se conformó la mesa de Coordinación Interinstitucional, como resultado de la reuniones de la mesa en julio de 2007 se priorizaron actividades y se definió el Plan de Acción 2008 – 2011, con 7 líneas estratégicas teniendo como objetivo, Restauración y Preservación del Sistema Lagunar en concordancia con la prevención y mitigación de riesgos de inundación y sequía, se determinaron fuentes de financiación.

En la vigencia 2008 se suscribió el Contrato Interadministrativo N° 300 del 31 de julio entre el MAVDT y la CAR, por un monto de \$8.499 millones, de los cuales se ejecutaron \$6.500 millones, destinados a mejoramiento de compuertas del Cubio, Cartagena y Tolón; mantenimiento y adecuación hidráulica de las corrientes principales y secundarias de la Cuenca de la Laguna de Fúquene; monitoreo del sistema Fúquene – Cucunubá; extracción mecánica de maleza de las lagunas del sistema; implementación sistema de labranza mínima; y programa de reforestación entre otros.

En el año 2009 se inicia la segunda fase establecida en el Conpes N° 3451 de 2006, mediante la suscripción del contrato Interadministrativo N- 686 de 2009, entre el MAVDT y la CAR, por un monto de \$10.400 millones, los cuales tenían como destino elaboración e implementación de los planes de manejo de las Lagunas de Fúquene, Cucunubá y Palacio; diseño y construcción de embalses en las cuencas altas de los ríos aportantes a la Laguna de Fúquene: Lenguazaque, Simijaca y Suta, adicionalmente, se repiten las acciones de mantenimiento adelantadas en el año anterior.

El 23 diciembre de 2010 fue firmado el Contrato Interadministrativo 608 entre el Ministerio y la CAR, por \$11.784 millones, estableciendo como objeto del contrato que la Corporación se compromete a implementar las acciones de la Fase III encaminadas a la Recuperación ambiental del ecosistema lagunar de Fúquene, Cucunubá y Palacio, establecidas en el documento CONPES 3451 de 2006; el

mismo objeto establecido en los anteriores contratos No. 300 de 2008 y No. 686 de 2009.

Este Convenio se prorrogó con otro sí No 1 de 4 octubre 2011 hasta el 30 de septiembre de 2012, es decir que es equivalente a más del 80% del plazo inicial evidenciando falta de planeación en la contratación y una deficiente gestión por parte de la CAR en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Además se incumple el Manual Operativo del Proyecto y da lugar a la aplicación del párrafo de la Cláusula Séptima del Convenio que establece *“cuando por causas imputables a la corporación el proyecto no se ejecute dentro del plazo previsto esta deberá asumir los costos de acompañamiento técnico, interventoría Y/ o supervisión durante el plazo adicional”*, situación que en caso de no aplicarse tendría implicaciones fiscales para el Ministerio.

La CGR evidenció que los convenios firmados desde el 2008 hasta el 2010 no fueron cumplidos a cabalidad en su objeto teniendo en cuenta que definían actividades como diseño y construcción del embalse de Tibita, elaboración de estudios de diseños definitivos y detalle de estudios complementarios para la construcción del embalse de Tibita, realización del levantamiento topográfico detallado de la zona de construcción del embalse y el área de influencia directa e indirecta del proyecto, elaboración de estudios jurídicos y realización de avalúos de predios a adquirir en la zona de construcción, negociación y adquisición de los predios, etc. De estas actividades a corte 31 de mayo de 2012 la CAR solo ha publicado la convocatoria para realizar los estudios técnicos.

Para la CGR el desarrollo del proyecto de Fúquene refleja la falta de diligencia en su ejecución, toda vez que las entidades involucradas lo conocen desde el 2006 con la expedición del Conpes 3451 y sin embargo, en el 2010 se evidencia improvisación en la contratación para solicitar el estudio de predios al IGAC, entidad que ya contaba con una programación para la vigencia y por lo tanto no tenía presupuesto ni tiempo para su realización, como consecuencia esta actividad no se llevó a cabo.

Así mismo, el carecer de un cronograma detallado de actividades a ejecutar en cada una de las vigencias hace que no exista un compromiso más exigente para las partes contratantes.

De otra parte la CGR evidenció que los informes de ejecución de la CAR del segundo semestre de 2011(6 informes), fueron entregados hasta el 29 de diciembre al Ministerio, lo cual demuestra que la supervisión ejercida por el MADS fue permisiva, lo que conllevó al desconocimiento del avance real de obra, el cual a diciembre fue del 0%, fecha prevista de terminación del convenio y que la única

actividad a seguir fue firmar un otrosí para prorrogar hasta septiembre de 2012 su ejecución, pero sólo hasta marzo de 2012 el Ministerio toma la iniciativa de preguntar a la CAR por las acciones adelantadas con relación al proyecto.

La dilatación o demora en la ejecución de las actividades programadas afecta considerablemente en el costo del proyecto, las expectativas generadas en la comunidad que pueda ser beneficiada por la obra, en el impacto económico y social que puede producir en la población el hecho de no verse afectado por inundaciones o sequías al poder mejorar la capacidad de regulación hídrica.

Este hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de Respuesta**

Respecto al Contrato 608 de 2010 el MADS responde: *“Con relación a la falta de planeación en la ejecución del Contrato evidenciada por la Contraloría relacionada con la aprobación de una prórroga hasta el 30 de septiembre de 2012; esta prórroga fue solicitada por la CAR el 9 de agosto mediante radicado MAVDT N° 4120-E1-99303, fundamentada en las siguientes consideraciones:*

*Requerimientos de profundización en los estudios de diseño definitivos y de detalle y de estudios complementarios para la construcción del embalse de Tibita (...).*

*La Corporación presentó retrasos en los procesos de contratación objeto del Contrato debido a que la CAR se vio en la necesidad de destinar todo el equipo técnico de la Corporación para apoyar los diferentes frentes de trabajo requeridos para la atención de la emergencia invernal generada por el fenómeno de La Niña durante finales del año 2010 y el primer semestre del 2011.*

*Por lo cual, tanto la elaboración y ajuste de los estudios previos como el desarrollo del proceso contractual requiere de un tiempo adicional.*

*Con relación a la aplicación del párrafo de la Cláusula Séptima del Convenio que establece “cuando por causas imputables a la corporación el proyecto no se ejecute dentro del plazo previsto esta deberá asumir los costos de acompañamiento técnico, interventoría y/ o supervisión durante el plazo adicional”, es necesario resaltar que aun cuando el Contrato se prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2012, esto no genera costos adicionales a cargo del proyecto que puedan ser imputados al Ministerio, en la medida que por los retrasos ya mencionados para la contratación de las obligaciones del Contrato estas no han iniciado su ejecución, por lo tanto no hay costos adicionales por acompañamiento técnico, interventoría y/ o supervisión durante el plazo adicional a cargo de la CAR y por ende a este Ministerio.*



*En este sentido, el único giro realizado a la CAR correspondiente a \$3.784.000.000 no se ha ejecutado, se encuentra consignado en la cuenta de ahorros N° 3165054198 del Banco de Colombia, sucursal Centro Internacional, abierta para efectos del Contrato y presenta rendimientos a junio 30 de 2011 por valor de \$7.520.210.”*

La CGR concluye que se acepta que los contratos interadministrativos N° 300 de 2008 y N° 686 de 2009 , respondieron especialmente a ejecución de acciones de mantenimiento y adecuación hidráulica de las corrientes principales y secundarias de la cuenca de la Laguna de Fúquene. En cuanto al Contrato Interadministrativo N° 608 de 2010, con una inversión de \$11.874 millones de recursos provenientes de la Nación correspondientes a \$3.874 millones de la vigencia 2010 y \$8.000 millones de la vigencia 2011, el cual planteaba actividades como: Elaboración de los estudios de diseño definitivos y de detalle y de estudios complementarios para la construcción del embalse de Tibita, incluyendo su interventoría; Realización del levantamiento topográfico detallado de la zona de construcción del embalse de Tibita y el área de influencia directa e indirecta del proyecto; Negociación y adquisición de los predios localizados en la zona de construcción del embalse de Tibita; Delimitación y cercado del área de influencia directa de la zona de construcción del embalse de Tibita; presenta para la vigencia 2011 avances mínimos; porque aunque el MADS presenta actuaciones de supervisión realizadas en la ejecución del contrato, estas no llevaron a lograr concluir ninguna de las actividades.

Teniendo en cuenta los argumentos presentados por el Ministerio, se llega a la conclusión que no se establecieron los correspondientes tiempos para cada una de los trámites que se iban a necesitar o estos no se previeron en la planificación. Por lo tanto a la fecha de realización de la presente auditoria aún estaban pendientes todas las actividades, prueba de esto es que la actividad de “*Levantamiento Topográfico y estudios de avalúos de predios para construir el embalse de Tibita*”, no cuenta con contratos que la desarrollen.

Así mismo aunque se verificaron algunas acciones adelantadas por la Supervisión del Ministerio, para acelerar el desarrollo del Convenio Interadministrativo N° 608 de 2010 con la CAR, existe falta de un ente que coordine a las entidades que intervienen (CAR, INCODER, MUNICIPIOS, GOBERNACIONES, IAHV, MADS y MVCT y seguimiento de DNP) y que tienen la responsabilidad de diferentes proyectos que desarrollan el CONPES. De otra parte los cambios continuos de los responsables de la ejecución del Proyecto dificultan un adecuado progreso del mismo.

## **Hallazgo20 D5 Actas de Liquidación**

En los contratos y convenios suscritos por el Ministerio no se evidenció el acta de liquidación de conformidad con la cláusula del contrato:

1. En el Convenio 01 de 2011 suscrito con el Instituto de Investigaciones Científicas “SINCHI”, habiendo terminado su ejecución el 31 de diciembre de 2011 se encuentra sin liquidar
2. En el Convenio 02 de 2011 suscrito con el Instituto de Investigaciones del Pacífico JOHN VON NEUMANN - “IIAP” habiendo terminado su ejecución el 31 de diciembre de 2011 se encuentra sin liquidar.
3. En el Convenio 03 de 2011 suscrito con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”, terminó ejecución el 31 de diciembre de 2011 se encuentra sin liquidar.
4. Convenio 05 de 2011 suscrito con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” – INVEMAR, terminó ejecución el 31 de diciembre de 2011 se encuentra sin liquidar.
5. Contrato. 24F – suscrito entre el Fondo Nacional Ambiental FONAM y la Unión Temporal HSG. Suscrito Enero 24 de 2011 y fecha de terminación 31 de octubre de 2011.
6. El Contrato de Servicios de Consultoría, 109F, se encuentra sin liquidar y su fecha de terminación fue el 31 de diciembre de 2011.
7. Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No10F de 201, con fecha de terminación 31 de octubre de 2011.

Se evidenció incumplimiento de las obligaciones contractuales y lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, por lo tanto este hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria.

## **Análisis de Respuesta**

En su respuesta el Ministerio, acepta que no han sido liquidados los convenios 01, 02, 03, 05 de 2011, advirtiendo que el trámite se está llevando a cabo, así como el contrato 109 F de 2011 para lo cual solicitaran lo pertinente al supervisor; no así son los términos de la respuesta frente a los contratos 24F, 56F, 28F, 35F, 39F, 49F, 51F, 82F de 2011 y los contratos 125F, 193F y 146F de 2010, en los que señala: “*Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 18 del Decreto 3573 de 2011 los*

*contratos y convenios actualmente vigentes (27 de septiembre de 2011), celebrados entre Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales se entiende subrogados a esta Entidad, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones. En consecuencia, será el ANLA el competente de adelantar las liquidaciones de sus contratos y/o convenios.”.*

Teniendo en cuenta la respuesta dada por el MADS, acepta la observación parcialmente frente a los Convenios, y con respecto a los contratos suscritos por FONAM en las vigencias 2010 y 2011, que el objeto contractual está relacionado con el cumplimiento de funciones de ANLA, la CGR respetuosamente indaga si esto es así y en cumplimiento del Decreto 3573 de 2011 no es función del Ministerio adelantar la liquidación de estos contratos, porque no se ha realizado la transferencia de este archivo y los contratos referidos reposan en los anaqueles del MADS, y la respuesta lógica sería independiente de los motivos que medien, el Ministerio está incumpliendo un deber impuesto por el Decreto en mención.

Teniendo en cuenta lo anterior y el hecho que la observación ha sido reiterativa en varias vigencias auditadas, la observación se mantiene, a fin de que el Ministerio, tome las medidas efectivas en procura de liquidar los contratos y convenios oportunamente, en aras de mejorar la gestión contractual.

### **Hallazgo 21 D6 Liquidación contratos ANLA**

El hallazgo 18 D5 comunicado mediante oficio del 4 de julio de 2012, referido a la liquidación de contratos entre los que se encuentran varios de prestación de servicios profesionales, que el cumplimiento de su objeto está relacionado directamente con las funciones de ANLA. Al hacer mención de estos el Ministerio en su respuesta señala que: *“Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 18 del Decreto 3573 de 2011 los contratos y convenios actualmente vigentes (27 de septiembre de 2011), celebrados entre Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales se entiende subrogados a esta Entidad, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones. En consecuencia, será el ANLA el competente de adelantar las liquidaciones de sus contratos y/o convenios.”*

Según la respuesta dada por el MADS, la CGR evidencia que estos contratos se encuentran en los archivos del Ministerio, y si es obligación de ANLA proceder a su liquidación estos ya debían haberse transferido para que cumpla cabalmente con sus obligaciones, por lo cual además de obstaculizar la gestión de ANLA, hay un incumplimiento evidente al Decreto 3573 de 2011 lo que tendría una presunta connotación disciplinaria.

## Hallazgo 22 D7 Cumplimiento de las funciones del Supervisor

Los supervisores designados por el Ministerio no cumplen adecuadamente sus obligaciones, entre otras la entrega de informes mensuales y final, la certificación de cumplimiento a satisfacción, ya que es reiterativo que se limitan a suscribir conjuntamente con el contratista los informes, pero sin certificar realmente su cumplimiento; no se ejerce control en la remisión de documentos para una adecuada conformación de las carpetas contractuales; verificación del cumplimiento de las obligaciones en Seguridad Social y Parafiscales verificación del cumplimiento de las cláusulas contractuales especiales. Estas obligaciones se encuentran establecidas en los manuales de Contratación y de Supervisión en este último especialmente los capítulos V y VI<sup>4</sup>.

Lo cual pone en riesgo el cabal cumplimiento de los contratos, afectando los intereses del Ministerio y de la ciudadanía que no se beneficia de las bondades esperadas de los proyectos.

De conformidad con el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en cumplimiento del principio de responsabilidad los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la Entidad, del contratista. Con tal

---

<sup>4</sup> Entre las obligaciones de los interventores y supervisores se resaltan:

(...) 7. Cumplir y hacer que se cumplan las normas y especificaciones técnicas vigentes, Términos de referencia, Pliegos de Condiciones y demás documentos propios de los contratos y/o convenios.

8. Velar por el cumplimiento del cronograma, presentado por el contratista, efectuando controles periódicos de las actividades programadas. En caso de incumplimiento, se acordarán correctivos y ante reiteración en incumplimientos informará por escrito al Grupo de Contratos del Ministerio.

9. Velar por que el contratista aporte oportunamente las pólizas que le imponga el contrato, con el fin de colaborar con la legalización del mismo y/o sus prorrogas, suspensiones, modificaciones o adiciones.

10. Asistir a las reuniones de seguimiento y demás programadas conjuntamente con el Contratista. Elaborar y tramitar las Actas de las reuniones.

11. Cumplir con la entrega de informes parciales o definitivos de los contratos.

12. Exigir y verificar el cumplimiento por parte del Contratista de las normas de seguridad industrial necesarias en la ejecución del proyecto y además de la implementación de las medidas ambientales contenidas en el Plan de Manejo Ambiental, relacionadas con el programa de higiene, seguridad y salud ocupacional.

13. Cumplir y hacer que se cumpla con lo establecido en los Términos de Referencia y/o Pliegos de Condiciones, en relación con los requisitos de los perfiles profesionales del recurso humano y el tiempo de dedicación al contrato, cuando así se haya previsto en los documentos señalados.

14. Cumplir y hacer cumplir el cronograma de obras y/o actividades.

16. Mantener al día la documentación de los Contratos debidamente archivada, controlar el archivo de Interventoría y/o supervisión con la finalidad de integrar un expediente claro del desarrollo del contrato y remitir copia de todos estos documentos al Grupo de Contratos del **MINISTERIO**.

17. Exigir y verificar que el Contratista tenga afiliado a todo el personal a su cargo al Sistema de Seguridad Social e Integral (salud, pensiones y riesgos profesionales), de acuerdo con lo dispuesto en la Ley.

18. Cumplir y hacer que se cumpla por parte del contratista, con lo establecido la Ley relacionado con el Sistema General de Seguridad Social Integral y los aportes parafiscales (...)

propósito, el ordenador del gasto tiene como obligación realizar la designación de la persona que cumplirá las funciones de supervisor de los contratos, y quien sea designado está obligado al cumplimiento de las obligaciones legales, incluidas las contenidas en los manuales elaborados por el Ministerio con este propósito.

En los siguientes contratos y convenios no se evidenció los informes de supervisión establecidos en el Manual de Interventoría y Supervisión expedido por el Ministerio:

**Contrato: 453 DE 2011** suscrito entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Fondo Nacional Ambiental FONAM y Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA.-**VIAJES Y TURISMO GOLDTOUR SAS.**

Convenio de Asociación **No 09F de 2011** celebrado entre el Fondo Nacional FONAM Ambiental la Universidad Nacional facultad de medicina veterinaria y de Zootecnia y Wildlife Conservation Society-WCS, según oficio de 13 de junio de 2012 radicado No 1250-2-37594 de la oficina de Coordinador Grupo Contratos se informó “La supervisión no allegó los informes solicitados”.

En el **CONVENIO 03 DE 2011** suscrito con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”, no aparecen certificaciones de supervisión, ni autorizaciones para desembolso.

En el **CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACION FINANCIERA, CIENTIFICA Y TECNOLOGICA 06F DE 2011** suscrito con la Corporación Autónoma Regional del Quindío, no se encuentran los informes de supervisión.

**CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSULTORIA 175F DE 2011** CORPORACION PARA LA INVESTIGACION SOCIOECONOMICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA – CINSET, no hay certificaciones de supervisor.

Este hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de Respuesta**

El Ministerio en su respuesta, señala que para algunas actividades que realiza: *designa supervisores acorde con los perfiles técnicos, (...) se han capacitado a los supervisores sobre el ejercicio de sus funciones, (...) se han expedido diferentes Circulares, (...) 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, (...) a través de la Secretaría General se ha programado diversas conferencias en materia contractual, entre ellas, frente al tema de supervisión e interventoría de los contratos estatales, (...) existe una certificación de cumplimiento a satisfacción en la que el supervisor manifiesta que el contratista cumplió a (...) se solicitará que en adelante, se allegue al Grupo de Contratos copia de la misma para que repose en el expediente contractual, tal*

*como el informe de actividades, el comprobante de pago de salud y pensión correspondientes al periodo respectivo.*

Teniendo en cuenta la respuesta del Ministerio, la CGR considera que si bien estas actividades procuran el mejoramiento de la gestión del Ministerio, no obstante estas no son las únicas obligaciones que imponen los manuales vigentes del Ministerio, en materia de contratación e interventoría, a los cuales debe darle estricto cumplimiento, por lo cual el hallazgo se mantiene.

Para los casos específicos se evaluó la respuesta del Ministerio y se concluye lo siguiente:

Contrato 453 de 2011. El Ministerio remite cumplidos a satisfacción suscritos por el supervisor, en cuanto a los informes aduce que el clausulado del contrato no exige la presentación de informes por parte del Supervisor (interventor) entonces, es claro que el Ministerio no le da cumplimiento a lo señalado en el Manual de Supervisión cuando establece el contenido de las minutas.

Contrato 175 de 2011 allega 1 informe parcial de supervisión, con lo que evidentemente no se cumple con las obligaciones del supervisor.

Contrato 9F 2011, y el Convenio 3 de 2011 se anexan cumplidos a satisfacción con lo cual no se subsana la observación. Del Convenio 6F no se anexan informes de supervisión.

Lo cual evidencia falta de gestión por parte de la supervisión del convenio e incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en el manual de interventoría y supervisión del Ministerio al igual inobservancia de las obligaciones pactadas en los convenios y Contratos.

### **Hallazgo 23 D8 Requerimientos adicionales para pago.**

En el **CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSULTORIA 175F DE 2011** CORPORACION PARA LA INVESTIGACION SOCIOECONOMICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA – CINSET, establece requisitos especiales para los pagos, que están contenidos en el Capítulo II Condiciones Especiales del Contrato, numeral 7.0, en los siguientes subnumerales: 2º Paz y salvo de los profesionales y trabajadores objeto de contratación, en los cuales se haga constar, que han recibido a satisfacción los salarios y prestaciones sociales derivados del contrato, 3º Comprobantes de pago en donde se demuestre el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones frente al sistema de seguridad social integral y parafiscales (cajas de compensación familiar, SENA, ICBF; y 4º No

objeción del BID para el último pago, obligaciones a las que no se les dio cumplimiento.

Este hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de Respuesta**

Aunque el Ministerio en su respuesta remite paz y salvos de personas que estuvieron vinculados al proyecto, certificados de revisoría fiscal de estar al día en el pago de obligaciones de seguridad social integral y parafiscales, así como la NO OBJECIÓN para el último pago dada por el BID, no se anexa el Comprobante de pago de seguridad social integral y parafiscales, al que se refiere el numeral 3 del capítulo II de las condiciones del contrato, arriba citado, por otra parte, estos documentos no obran en los soportes allegados para el pago, tal como se evidenció en el Boletín de Tesorería FONAM de enero 31 de 2012, por lo cual el hallazgo se mantiene, teniendo en cuenta que si se prevén condiciones especiales en los contratos estas deben cumplirse, para lo cual la oficina encargada de la gestión contractual debe tener controles, como es el caso de la supervisión para garantizar que estas se cumplan. Se mantiene el hallazgo y su connotación disciplinaria.

### **Hallazgo 24 D9 Garantías**

El Ministerio mediante otrosí No 1 de 27 de diciembre de 2011 en la cláusula tercera estableció la expedición de una póliza de cumplimiento para garantizar el cumplimiento de objeto del Convenio interadministrativo de Asociación No 02 F de septiembre 16 de 2011 entre el FONAN y la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB. Con el fin de aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros con el fin de desarrollar actividades de establecimientos de arreglos de restauración y aislamiento (primera etapa de las actividades de conservación, restauración y manejo sostenible de ecosistemas forestales ) en la franja protectora del río Magdalena, la zona baja de los principales tributarios y humedales conexos, dentro del área de jurisdicción de la CSB en el departamento de Bolívar, sin embargo la garantía no fue constituida por la corporación.

Este hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de Respuesta**

En respuesta el Ministerio afirma que: *En el convenio no se establecieron garantías motivo por el cual en el expediente no se evidencian la expedición de las mismas, “mediante el Otrosí No. 1 al convenio 02 f de 2011 se prorrogó el plazo de*

*ejecución del mismo, y se solicitó constituir una garantía de cumplimiento del convenio por un valor equivalente al diez por ciento (10%) del valor pendiente por desembolsar por parte del FONAM que es la suma de 17.713.922 con una equivalencia igual al plazo de ejecución del convenio y cuatro meses más contados a partir de la fecha de expedición de la respectiva póliza.*

*Sin embargo, Liberty Seguros mediante oficio del 3 de febrero de 2012 informó que teniendo en cuenta que el convenio marco que fue modificado mediante otrosí No. 1 no estaba amparado por póliza alguna, se hace imposible amparar dicho Otrosí.*

*En este sentido, el Director (E) de la Corporación mediante oficio solicito suprimir la exigencia de garantía, por lo cual una vez analizada dicha situación, mediante Otrosí No. 2 se suprimió la cláusula tercera del Otro si No. 1 del convenio 02 f de 2011.*

*Por lo anterior, de manera atenta se adjunta la minuta del citado convenio y los Otros Nos. 1y 2 para los fines pertinentes”.*

La CGR, no acepta la respuesta de la entidad toda vez que si bien es cierto el Ministerio envió un proyecto de modificación otrosí No 2 en el cual se suprime la cláusula tercera del otrosí No 1 de 27 de diciembre de 2011, este se encuentra sin fecha y sin las firmas correspondientes es decir no ha nacido a la vida jurídica.

## **Hallazgo 25 D10 Aportes a Seguridad Social**

1. En los siguientes contratos no se evidenció el pago de aportes a Seguridad Social por parte del contratista de acuerdo a lo establecido en las cláusulas contractuales, requisito indispensable para autorización de pago:

**Contrato: 848 de 2011** suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y la Autoridad Ambiental y Servicios Postales Nacionales.

**CONTRATO: 193 F de 2010** suscrito entre el Fondo Nacional Ambiental \_ FONAM y Jenny Roció Castro Acevedo.- Diciembre 17 de 2010

2. Las Uniones Temporales conformadas por personas naturales, están en la obligación de acreditar el cumplimiento de los aportes a seguridad social, no solo con el certificado expedido por el Representante Legal, sino que deben anexar los comprobantes de pago de cada uno de los miembros demostrando que se hicieron los aportes y en la cuantía establecida por la Ley.

Lo anterior no se cumplió en los siguientes contratos,



**Contrato. 24F** – suscrito entre el Fondo Nacional Ambiental - FONAM y la Unión Temporal – HSG

**CONTRATO No. 28F** suscrito con la UNION TEMPORAL ESTUDIOS AMBIENTALES IYARA – Indira María Ruíz Acero, Ángela Marcela Osorio León y Mario Alberto Madrigal González

Este hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria

### **Análisis de Respuesta**

El Ministerio en su respuesta manifiesta remitir la información referente al pago de aportes a seguridad social integral y parafiscales no obstante al revisar esto no se cumplió para los contratos 193F de 2010, 848 de 2011, y los suscritos con uniones temporales 24F y 28F de 2011, no obstante se aclara que aunque el Ministerio remitió estos documentos en el momento de revisar las carpetas estos documentos no se encontraban, por lo cual además constituye una deficiencia del archivo. El hallazgo se mantiene, así como su connotación disciplinaria.

### **Hallazgo 26 D11 Vencimiento de Plazo**

En desarrollo del **Convenio Interadministrativo de Asociación No 08 F** de septiembre 28 de 2011 entre el FONAM y la Corporación Autónoma Regional del Río grande de la Magdalena – CORMAGDALENA se suscribieron los siguientes contratos:

Convenio 1-0026-2011 de asociación entre CORMAGDALENA ONF andina SUCURSAL Colombiana de ONF INTERNACIONAL y la Corporación Montañas para aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de desarrollar las actividades de establecimiento de arreglos de restauración y manejo sostenible de ecosistemas forestales en la franja protectora del río Magdalena en la Zona baja de los principales tributarios y humedales conexos dentro del área de jurisdicción de CORMAGDALENA, por valor de \$4.248.870.490 y un plazo de hasta el 31 de diciembre de 2011.

Analizado el contrato se determinó lo siguiente:

El contrato se encuentra vencido desde el 31 de diciembre de 2011 sin que a la fecha de la presente auditoria de haya realizado una prórroga al mismo.

Se suscribió un contrato civil de prestación de servicios No 2 -351 de noviembre 1 de 2011 para ejercer interventoría técnica del convenio 1-0026-2011 de asociación entre CORMAGDALENA, la ONF andina SUCURSAL Colombiana de ONF

INTERNACIONAL y la Corporación Montañas y Felipe Andrés Vélez, sin embargo a la fecha solo se ha presentado un solo informe de interventoría según información suministrada por MADS con radicado No **1250-2-35727 de mayo 31 de 2012**.

Por lo anterior se debe requerir por parte del supervisor a la Corporación en cumplimiento de las funciones establecidas contractualmente y Manual de interventoría del Ministerio e igualmente al interventor.

Este hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de Respuesta**

Mediante la comunicación No. 8210-E2-25285 del 8 de marzo de 2012, el supervisor del Convenio 8F de 2012 solicitó al Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional de Río Grande la Magdalena un informe ejecutivo del estado actual del referido convenio. Igualmente, mediante la comunicación No. 8210-E2-28255 del 2 de abril de 2012 la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos del Ministerio solicitó con carácter urgente y reiterativo los documentos e información de que trata la cláusula tercera del referido convenio.

En ese orden de ideas, se resalta que el supervisor ha requerido a la Corporación para el cumplimiento del convenio incluido las contrataciones derivadas.

El Ministerio no aportó las comunicaciones arriba enunciadas, sin embargo el argumento dado por el MADS no desvirtúa el hallazgo. Además si la corporación está incumpliendo con las obligaciones pactadas en el convenio se deben aplicar las sanciones correspondientes.

### **Hallazgo 27 Perfil requerido para contratar**

CONTRATO: 193F de 2010 suscrito entre el Fondo Nacional Ambiental - FONAM y Jenny Roció Castro Acevedo de diciembre 17 de 2010.

En el documento denominado estudio y documento previo para la contratación de prestación de servicios profesionales en el área de derecho para apoyar el desarrollo para apoyar el seguimiento y desarrollo de las actividades propias del marco normativo definidas por el Ministerio De Ambiente Vivienda Y Desarrollo Territorial en las que sea requerida la participación de la Dirección De Licencias Permisos Y Tramites Ambientales establece en el numeral 6 justificación de los factores de selección que permitan identificar la oferta favorable y teniendo en cuenta el objeto del contrato se ha definido el perfil requerido para la presente contratación es la siguiente .....).

“El proponente deberá ser una persona natural que deberá acreditar:

Formación académica Título universitario de ingeniería de sistemas; 6 años de experiencia profesional y experiencia específica cuatro años en planeación y estructuración de proyectos”.

No obstante lo anterior, la persona contratada es un abogado. Es decir se suscribió un contrato con un profesional con perfil diferente al requerido en el estudio previo a la contratación expedido por el Viceministro de Ambiente y Director de Licencias Ambientales.

### **Análisis de Respuesta**

*“Frente a esta observación, verificados los documentos obrantes en el cuaderno administrativo, en especial los estudios previos y la minuta contractual, podemos establecer que se incurrió en un error involuntario de transcripción, al indicar que el perfil requerido era el de un profesional con “Formación académica: Título universitario de ingeniería de sistemas” cuando en realidad lo requerido es un profesional en Derecho; como se debe deducir de la experiencia requerida, el objeto del contrato y las obligaciones contractuales. Por tanto, no existe irregularidad alguna.*

*Así el objeto del contrato señala. “... prestar los servicios profesionales en el área del derecho para apoyar el desarrollo y seguimiento de las actividades propias del marco normativo definidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la que sea requerida la participación de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales.”*

*De igual manera la certificación de idoneidad suscrita por el Director de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales establece que revisada la hoja de vida, esta cumple con los requisitos de idoneidad y experiencia (Se adjunta fotocopia de lo enunciado).”*

CGR Efectivamente el Ministerio adjunto la certificación expedida por el Director de Licencias ambientales, sin embargo la administración como tal no debe incurrir en esta clase de errores si tenemos en cuenta que la que el error en que incurrió fue en el perfil del contratista y la experiencia como tal. El hallazgo se mantiene como administrativo y se retira la incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo 28 D12 Forma de Pago**

En los contratos de prestación de servicios suscritos en desarrollo del proyecto “Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia

*ambiental en Colombia*” se estableció la cuantía de los mismos dando valor a los productos que deben entregar los contratistas (conceptos, actos administrativos, etc.), lo que genera que se presenten situaciones irregulares en el pago como es el caso del **CONTRATO de Prestación de Servicios Profesionales No. 51F** suscrito el 27 de enero de 2011 vigente hasta el 31 de octubre de 2011, no obstante el Ministerio se ve obligado a adicionar el contrato, ya que al 23 de junio de 2011 el saldo era de \$3.194.943 y se le adeudaba al contratista \$7.842.152 de acuerdo con los productos entregados, por otra parte, se da por terminado el 29 de septiembre, teniendo en cuenta que se agotaron los recursos.

Otra situación presentada en estos contratos es que como el pago al contratista se realiza teniendo en cuenta los productos entregados, no se realiza un seguimiento adecuado a los aportes a la seguridad social realizados por los contratistas, por la variabilidad en los pagos mensuales.

Estas situaciones ocurren por la forma de pago pactada en los contratos, que al no ser clara, genera inconvenientes en la gestión contractual y el Ministerio no ejercer un control adecuado.

### **Análisis de Respuesta**

Dentro de la respuesta emitida por el Ministerio no se desvirtúa lo advertido por la CGR ya que se evidenció que tal situación se configuró, y en los contratos de prestación de servicios que se cancelan por productos además del inconveniente presentado en el 051, no permiten que se realice un seguimiento adecuado a la corresponsabilidad con los aportes realizados. El hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo 29 D13 Originales de carpetas de contratos**

El Ministerio no hizo entrega de la carpeta en medio física del **CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACION FINANCIERA, CIENTIFICA Y TECNOLOGICA 06F DE 2011**, suscrito con la Corporación Autónoma Regional del Quindío, se entregó un CD aduciendo que por problemas administrativos originados en el proceso de escisión las carpetas no se encontraban.

Tal como lo han manifestado los funcionarios del Sujeto de Control, esta carpeta se encuentra perdida, no obstante, no hay evidencias de que se haya reconstruido ni que se hayan realizado las investigaciones y demás trámites administrativos, conforme lo ordena la Ley.

El **CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA, 109F** suscrito con el consorcio EPAM-CPT, la carpeta entregada solamente tiene una copia del contrato, no fue presentado el original ni los soportes que dan cuenta de la

ejecución, el MADS entregó anexo un CD, en el que los informes que se anexan no corresponden a este contrato, las certificaciones del supervisor no están suscritas, y tampoco hay evidencia de las acciones instauradas por el Ministerio. Este hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de Respuesta**

La respuesta de la Entidad al respecto del Convenio 6F de 2011 señala: “(...) *la entidad se encuentra desarrollando el proceso de inventario físico y estado documental del archivo y una vez se establezca la pérdida definitiva del expediente se procederá a realizar las acciones legales a que haya lugar, tales como la denuncia, reconstrucción del expediente y acciones disciplinarias*”.

Por otra parte al respecto del contrato 109F de 2011, el Ministerio no allega los soportes totales de la carpeta, manifiesta que remite 4 carpetas argolladas, no obstante estos documentos no son la totalidad de los que deben conformar la carpeta del contrato. Por lo cual el hallazgo se mantiene así como su incidencia disciplinaria.

### **PROCESOS JUDICIALES**

De acuerdo a lo informado por el Grupo de Procesos Judiciales de la Oficina Jurídica, al culminar la vigencia 2012 la entidad registró un total de 277 acciones judiciales en las que se constituye como demandado, por una cuantía estimada en las pretensiones por DOS BILLONES DOSCIENTOS VEINTISIETE MIL QUINIENTOS VEINTITRÉS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA PESOS. \$(2.227.523.555.490) y cuya provisión contable estimada se ordenó por CIENTO CINCUENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS \$(152.983.640.258), a continuación se detallan los valores citados:

**Acciones Judiciales – 30/06/2012 en millones de pesos**

<b>Cant.</b>	<b>Tipo de procesos</b>	<b>Cuantía inicial-pretensión</b>	<b>Valor provisionado</b>
159	CONTENCIOSOS	2.211.690.204.293	140.313.794.330
116	DEMANDA ORDINARIA TIPO LABORAL	15.833.351.197	12.669.785.928
2	OTROS		600.000.000
<b>TOTALES</b>		2.227.523.555.490	152.983.640.258

## **PROCESO ESCISIÓN - ACTAS DE ENTREGA DE EXPEDIENTES**

Acta de entrega de expedientes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a Parques Naturales de Colombia de noviembre de 2011.

El número de procesos delegados en virtud de la ley 216 de 2003 a la anterior Unidad Administrativa de **Parques Nacionales de naturales de Colombia fueron:** 89 procesos así: 12 Acciones populares - 5 Procesos de Nulidad y restablecimiento del derecho; 3 Acciones contractuales; 2 Acciones de nulidad; 13 Acciones de reparación Directa; 4 Procesos laborales; 1 Proceso reivindicatorio; 1 proceso de levantamiento de Fuero sindical; 1 proceso de pertenencia y 47 acciones de tutela activas.

Inventario de procesos que reasumirá el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible.

### **Acta de entrega de noviembre 02 de 2011**

En virtud del decreto 3570 de 2011 artículo 36 dispone que lo procesos judiciales de cobro coactivo y disciplinario en los que sea parte el Ministerio de ambiente vivienda y desarrollo territorial quedaran a cargo del ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible salvo aquellos que por su naturaleza objeto o sujeto procesal deban ser adelantadas por el ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio los cuales serán transferidos dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto él debe constar con actas en la fecha en la cual se hace entrega física de los mismos , por parte de la oficina asesora jurídica del ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible, de los expedientes de procesos judiciales.

Se hace entrega de 7 acciones populares a fin de que el ministerio de vivienda, ciudad y territorio continúe con el trámite de los procesos.

### **Acta de 23 de noviembre de 2011**

En virtud del decreto 3570 de 2011 artículo 36 dispone que lo procesos judiciales de cobro coactivo y disciplinario en los que sea parte el Ministerio de ambiente vivienda y desarrollo territorial quedaran a cargo del ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible salvo aquellos que por su naturaleza objeto o sujeto procesal deban ser adelantadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales los cuales serán transferidos dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto él debe constar con actas en la fecha en la cual se hace entrega física de los mismos, por parte de la oficina asesora jurídica del ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible, de los expedientes de procesos de jurisdicción coactiva.

Se hace entrega de 156 carpetas a fin de que la Autoridad Nacional de licencias ambientales continúe con el trámite de los procesos.

Se hace entrega de 7 acciones populares a fin de que el ministerio de vivienda, ciudad y territorio continúe con el trámite de los procesos.

### **Acta de 25 de noviembre de 2011**

En virtud del decreto 3570 de 2011 artículo 36 dispone que lo procesos judiciales de cobro coactivo y disciplinario en los que sea parte el Ministerio de ambiente vivienda y desarrollo territorial quedaran a cargo del ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible salvo aquellos que por su naturaleza objeto o sujeto procesal deban ser adelantadas por el ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio los cuales serán transferidos dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto él debe constar con actas en la fecha en la cual se hace entrega física de los mismos , por parte de la oficina asesora jurídica del ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible, de los expedientes de procesos de jurisdicción coactiva.

Se hace entrega de 204 carpetas a fin de que el ministerio de vivienda, ciudad y Territorio continúe con el trámite de los procesos.

### **PROCESOS DISCIPLINARIOS**

#### **Acta No 1 de 24 de Noviembre de 2011.**

Se hace entrega de los expedientes que en su momento adelantaba el grupo de control disciplinario Interno del Ministerio de Ambiente Vivienda y desarrollo territorial y que en virtud del decreto 3573 de 2011 quedaron a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia en razón a la naturaleza, objeto, sujeto procesal que se investiga de conformidad con el artículo 20 del Decreto 3570.

Se hace entrega formal de 241 procesos disciplinarios y 12 quejas por evaluar para un total de 252 de documentos entre expedientes y quejas.

#### **Acta S/N de 25 de noviembre de 2011.**

Se hace entrega de los expedientes que en su momento adelantaba el grupo de control disciplinario Interno del Ministerio de Ambiente Vivienda y desarrollo territorial y que en virtud del decreto 3573 de 2011 quedaron a cargo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, la entrega se realiza en razón a la naturaleza,

objeto, sujeto procesal que se investiga de conformidad con el artículo 36 del Decreto 3570 y artículo 35 del decreto 3571 de 2011.

En el formato denominado Inventario Documental se registra cada uno de los procesos y quejas entregadas detallando el Numero de radicación; informante o quejosos, investigado, dependencia, conducta, etapa y fecha, fecha de vencimiento de la respectiva etapa, fecha de ocurridos los hechos fecha de prescripción y últimas actuaciones surtidas. (Formatos se entregan en medio magnéticos).

Se hace entrega formal de 13 procesos disciplinarios y 9 quejas por evaluar para un total de 122 documentos entre expedientes y quejas.

### **Acta S/N de 29 de noviembre de 2011**

Se hace entrega de los expedientes que en su momento adelantaba el grupo de control disciplinario Interno del Ministerio de Ambiente Vivienda y desarrollo territorial y que en virtud del decreto 3573 de 2011 quedaron a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, la entrega se realiza en razón a la naturaleza, objeto, sujeto procesal que se investiga de conformidad con el artículo 22 del citado decreto.

En el formato denominado Inventario Documental se registra cada uno de los procesos y quejas entregadas detallando el Numero de radicación; informante o quejosos, investigado, dependencia, conducta, etapa y fecha, fecha de vencimiento de la respectiva etapa, fecha de ocurridos los hechos fecha de prescripción y últimas actuaciones surtidas. (Formatos se entregan en medio magnéticos).

Se hace entrega de 7 procesos disciplinarios – 4 quejas por evaluar para un total de 11 documentos entre expedientes y quejas.

### **3.1.5 Sistema de Control Interno**

La evaluación del sistema de control interno arrojó como resultado una calificación de 2.001, ubicando el sistema en el rango de INEFICIENTE, la cual está sustentada a lo largo del informe en cada uno de los hallazgos y en especial en el desorden administrativo que el proceso de escisión dejo evidenciado y en la reiteración de las observaciones que este ente de control a dejado años tras año.



### Hallazgo 30 Oficina de Control Interno.

De acuerdo al artículo 9º de la Ley 87 de 1993, una de las funciones de la Oficina de Control Interno es la de asesorar a la dirección en la evaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

La OCI del Ministerio en la evaluación realizada al Plan de Acción de la entidad, se limita a transcribir los resultados que genera el aplicativo Sinapsis, y basado en estos resultados presenta su informe de seguimiento, sin realizar verificación con los ejecutores de cada uno de los proyectos, como se observa en los siguientes casos:

<i>Dependencia</i>	<i>Avance metas Sinapsis</i>	<i>Evaluac. C.I</i>	<i>Ejecución financiera</i>	<i>Ejec.C.I</i>
<i>Oficina de Negocios Verdes</i>	<i>81%;</i>	<i>2/2</i>	<i>90.4%</i>	<i>2/2</i>
<i>Oficina de Control Interno</i>	<i>86</i>	<i>2/2</i>	<i>86.1%</i>	<i>2/2</i>
<i>Viceministerio de Ambiente</i>	<i>&lt;80%</i>	<i>2/2</i>	<i>100%</i>	<i>1.5/2</i>
<i>Dirección de Bosques (Ecosistemas)</i>	<i>81%</i>	<i>2/2</i>	<i>83.15%</i>	<i>2/2</i>
<i>Dirección Recurso Hídrico (ecosistemas)</i>	<i>81%</i>	<i>2/2</i>	<i>91.05%</i>	<i>2/2</i>
<i>Dirección de Asuntos Ambientales (Sectorial Sostenible)</i>	<i>96.5</i>	<i>2/2</i>	<i>83.65%</i>	<i>2/2</i>
<i>Dirección de Cambio Climático</i>	<i>&lt;80%</i>	<i>1.5/2</i>	<i>&lt;80%</i>	<i>1.5/2</i>
<i>Dirección General de Coordinación del SINA</i>	<i>&lt;80%</i>	<i>1.5/2</i>	<i>&lt;80%</i>	<i>1.5/2</i>
<i>Subdirección Educación y Participación</i>	<i>&lt;80%</i>	<i>1.5/2</i>	<i>&lt;80%</i>	<i>1.5/2</i>

Fuente: Página Web MADS

### Análisis Respuesta

Si bien en la respuesta emitida por la Oficina de Control Interno del MADS manifiesta que no es una evaluación al plan de acción de la entidad si no el cumplimiento de un informe exigido por la normatividad vigente, se evidenció en el cuerpo del memorando enviado al Ministro, Viceministra, Secretario General, Directores, Jefes de Oficina, la Jefe de la oficina de control Interno establece: “Con el fin de dar cumplimiento al artículo 39 de la ley 909 de 2004, esta Oficina ha efectuado la evaluación de la gestión desarrollada por cada una de las Dependencias del Ministerio...” . **Adicionalmente, llama la atención que se tengan diferentes criterios al evaluar la gestión de la entidad dependiendo de si la información va para evaluación de desempeño de los funcionarios o calificación del Plan de Acción, toda vez que los resultados o productos del ministerio deben ser únicos e independientes de quien los solicite. Por lo**

anteriormente expuesto, la observación se mantiene, y se deja constancia de que fue el único informe con el que cuenta esa oficina para evaluar la gestión del MADS.

### 3.2 EVALUACIÓN FONDO NACIONAL AMBIENTAL

En los Artículos 87 a 90 Ley 99 de 1993. Se reglamenta la creación, naturaleza y jurisdicción, objetivos, dirección y administración del FONAM y definición de sus recursos y mediante Decreto 4317 de 2004, se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, Fonam, como un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional, cuya dirección y administración está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete, así mismo define que el Fondo contará con dos líneas de financiación:

- 1) Financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental, dentro de esta línea se establecieron 3 subcuentas: Subcuenta de inversiones ambientales, Subcuenta de apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente y la Subcuenta de inversiones ambientales para protección del recurso hídrico y
- 2) Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica, dentro de esta línea se establecieron 4 subcuentas: Subcuenta del sistema de Parques Nacionales Naturales; Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental; Subcuenta para administrar la expedición de permisos de importación y exportación CITES o no CITES y de la fabricación y distribución de sistemas de marcaje y la Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía.

El Fondo cuenta con un Reglamento Operativo que establece los criterios básicos y mecanismos para la ejecución de sus recursos. Este instrumento provee los lineamientos y procedimientos que se deben tener en cuenta en su operatividad, acorde con cada una de las líneas de financiación y sus subcuentas.

De conformidad con el memorando de asignación de la CGR para la vigencia 2011, se revisó el Proyecto “ADMINISTRACION DE RECURSOS PARA LA EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE LA LICENCIA AMBIENTAL EN COLOMBIA. FONDO NACIONAL AMBIENTAL– FONAM”, constituido inicialmente por \$14.450 millones y adicionado en \$2.800 millones para un total de \$17.250 millones, con una ejecución presupuestal del 92% y cumplimiento del 86% en las metas previstas, por la Dirección de Licencias Ambientales del MAVDT hoy Unidad Administrativa Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, el cual se

encuentra enmarcado en segunda línea de financiación “*Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica*” Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental.

### **Hallazgo 31 Financiación Recursos FONAM**

Artículos 87 a 90 Ley 99 de 1993, Decreto 4317 de 2004 reglamenta la creación, naturaleza y jurisdicción, objetivos y Reglamento Operativo.

Basados en los fundamentos legales vistos anteriormente, Fonam no presenta el plan de acción e indicadores correspondiente a la gestión que realiza como instrumento financiero que recauda, administra y transfiere recursos, si no que en la rendición de la cuenta presenta indicadores que desarrollan la gestión que le corresponden a entidades como Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Unidad Administrativa de Parques Nacionales y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Debido a esta situación la información reportada por FONAM, no permite conocer la gestión realizada durante la vigencia.

### **Análisis Respuesta**

En su respuesta, el MADS remite nuevamente el plan de acción de FONAM y manifiesta que los indicadores que presenta en la cuenta se hacen conforme a la gestión realizada con los recursos ejecutados por ANLA, PNN y el MADS y que son un instrumento financiero que facilita la ejecución de las metas de acuerdo con lo establecido en el reglamento operativo del FONAM.

La CGR conoce el funcionamiento del Fondo, pero como ellos mismos lo afirman, los recursos provenientes de FONAM tienen destinación específica y la función de dicho Fondo es transferir de conformidad con la ley estos recursos, por lo tanto, los indicadores de los proyectos desarrollados son responsabilidad de cada una de las entidades a las cuales se transfieren, por lo anterior el hallazgo se mantiene

### **Proyecto FONAM- Licencias Ambientales**

El análisis presupuestal del proyecto se puede determinar evaluar desde el punto de vista del cumplimiento de las metas, sub-metas y actividades las cuales están cuantificadas por valor de \$17.250 millones, se expidieron CDP por \$16.176 millones, se adquirieron compromisos por \$15.964 millones y se efectuaron pagos por \$13.897 millones, quedando un saldo de apropiación por valor de \$1.073 millones.

Del recurso No.20 y 21 se hicieron transferencias al ANLA con una apropiación de \$1.544 millones y \$4.543 millones respectivamente. En igual cifra se encuentra la meta. Se giraron CDP por valor de 1.089 millones, se adquirieron compromisos por \$1.077 millones. Se obligó \$977 millones y pagos por \$875 millones quedando un saldo de apropiación de \$454 millones en esa Entidad, quien asumió el desarrollo del proyecto a partir de octubre de 2011. Hasta la fecha no se conoce el grado de satisfacción que produjo la prestación de los servicios y cumplimiento específico de las metas y del proyecto.

La ejecución de las metas en cumplimiento a los objetivos del Proyecto BPIN 1150005320000 o Proyecto 520-900-5 para la administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia Fondo Nacional Ambiental, se evidencian en el siguiente cuadro con corte a 31 de diciembre de 2011:

<b>APROPIACION \$millones</b>	<b>META</b>	<b>VALOR DE LA META \$millones</b>	<b>% AVANCE FISICO</b>	<b>% EJECUC. PPTAL.</b>
17.250.	Creación de indicadores de desempeño para los sectores de agroquímicos, minería infraestructura, diseñados e implementados	20,8	77.67	100.00
	Evaluar el 100% de las solicitudes de proyectos, obras actividades factibles de licenciamiento ambiental, competencia de la Dirección de Licencias	7.051	100	92.00
	Proyectos activos con visitas o acciones de seguimiento por parte de la Dirección de Licencias.	5.460	100	05.09
	Fortalecimiento operacional de la Dirección de Licencias, permisos y tramites ambientales	75	77.67	100.00
	Automatización de trámites de licencias y permisos ambientales fase III	94	79.17	48.00
	Aplicación de la propuesta de la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad.	5	50	
	Creación de indicadores de desempeño ambiental para los sectores agroquímicos	10.6	77.67	100.00
	Evaluar el 100% de las solicitudes de proyectos, obras o actividades factibles de licenciamiento ambiental competencia de la dirección de licencias	2.080	100.00	93.60
	Proyectos activos con visitas o acciones de seguimiento por parte de la Dirección de Licencias o Permisos y tramites ambientales	2.016	100	96.10
	Fortalecimiento operacional de la Dirección de Licencias permisos y tramites ambientales.	404.	100.00	60.79
	Automatización de licencias y permisos ambientales	31.	79.17	100.00

Fuente FONAM-2011

### **Hallazgo 32 Proyecto FONAM Licencias Ambientales.**

FONAM y La Dirección de Licencias, permisos y trámites ambientales, hoy Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, no presentan resultados sobre el grado de satisfacción o impacto que produce la atención y el crecimiento de la capacidad de respuesta, técnica jurídica y administrativa para atender y garantizar las obligaciones misionales del Ministerio y FONAM. Lo anterior se puede evidenciar en el represamiento de recursos de obligaciones a cargo de FONAM en materia de procesos de evaluación de solicitudes de licencias ambientales, establecimiento de planes de manejo, permisos, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental por la suma de \$2.136 millones a 31 de diciembre de 2011. Lo anterior refleja que el proyecto y sus metas no se dirigen adecuadamente al cumplimiento del objetivo general del proyecto y documento DNP.

### **3.3 SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA**

#### **- RESIDUOS SÓLIDOS PELIGROSOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS PELIGROSAS.**

**RESIDUOS** En desarrollo del proceso auditor al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se realizó seguimiento a la Función de Advertencia relacionada con Residuos Sólidos Peligrosos y Sustancias Químicas Peligrosas - RESPEL, emitida por la Contraloría General de la República radicada con el número 2008EE54207 de septiembre 4 de 2008. El procedimiento desarrollado para la atención a este tema adelantando visitas a empresas que están involucradas en procesos de uso, manejo y disposición final de residuos peligrosos en la Sabana de Bogotá, permitió determinar que la complejidad del tema es tal que ameritaría la realización de una auditoría especial que posibilite visualizar el estado real de la Gestión de los Residuos Peligrosos en todo Territorio Nacional.

### **Hallazgo 33 Normatividad de manejo, uso y disposición final de RESPEL**

El Ministerio emitió Decreto 4741 de 2005, en donde se establece el marco general en desarrollo de la política de manejo de residuos peligrosos RESPEL, no obstante se encuentran debilidades en la gestión, que no han sido subsanadas con la normatividad que reglamenta el tema, entre otras:

#### **1. Normas específicas sobre disposición final de residuos peligrosos:**

- a. Características de las celdas de seguridad;

- b. Requisitos que deben cumplir los terrenos utilizados para la disposición final de RESPEL.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en visita realizada a las instalaciones de la empresa Rellenos de Colombia S.A. E.S.P., ubicada en el municipio de Mosquera, vereda Balsillas, se pudo evidenciar en primera instancia que la ubicación del terreno es cercano a una planta de gas lo que genera riesgos externos en la actividad de la empresa, ya peligrosa por su actividad.

Por otra parte las características de las celdas de seguridad, no difieren sustancialmente de los rellenos para desechos comunes, ya que los encapsulados no es la totalidad de los que llegan a la planta, los demás residuos se disponen tal como llegan, haciendo uso de palas mecánicas se acopian en las celdas, cabe aclarar que son mezclados, de acuerdo con sus características físico químicas.

No se evidencia la hermeticidad de las celdas cerradas, ni la existencia de un sistema de manejo, recolección y tratamiento de aguas lluvias, así como tampoco que se lleven a cabo procesos de post manejo que permita mejorar el paisaje.

Se observó personal que ingresa a la planta en camiones transportadores de residuos sin ningún tipo de protección, lo que genera riesgos por seguridad industrial y salud pública.

## **2. Normas sobre incineración**

- a. Productos susceptibles de ser incinerados;
- b. Tecnologías autorizadas para el control de los sistemas de incineración;
- c. Autorización y licenciamiento de hornos de emergencia;

La visita realizada a las plantas incineradoras REII S.A.S., ECOENTORNO y PROSARC, dio evidencia de los productos que se someten al tratamiento de incineración, es el caso de encontrado en la planta de REII en donde se estaba llevando a cabo este proceso para destruir productos (maletas) de la marca Totto, lo cual se hace por protección de marca, no obstante una vez se han incinerado y al no ser las cenizas objeto de caracterización se deben disponer necesariamente en celdas de seguridad, por lo cual se considera que debe haber control en el manejo de esos residuos a fin de que se dispongan en rellenos comunes.

En las plantas de REII y PROSARC aunque tienen los permisos y licencias, no hay un ambiente de salubridad, por las emisiones que se generan y permanecen en el ambiente, la técnica manejada en REII así como su infraestructura es obsoleta,

generando riesgos para los operarios, y demás personal de la planta, no pudimos evidenciar que la planta cuente con equipos que garantice tiempos y temperaturas de incineración, así mismo en esta empresa, las oficinas no están debidamente aisladas de la instalación donde se lleva a cabo el proceso de incineración.

La planta de PROSARC, en el momento de la visita estaba funcionando con el horno incinerador de emergencia, siendo evidente la deficiente calidad de las emisiones generadas, y este horno no cuenta con licencia ambiental y por lo tanto de un plan de manejo ambiental que permita adelantar el programa de seguimiento, ni monitoreo y control de los impactos generados por su operación de sus emisiones, teniendo en cuenta sus características de temporalidad ya que se pone en funcionamiento por mantenimiento o averías en el horno rotatorio, que si cuenta con licencia.

### **Análisis de Respuesta**

De la respuesta de la Entidad se resalta:

#### **1. Normas específicas sobre disposición final de residuos peligrosos**

En conclusión, existen herramientas técnicas y jurídicas emitidas desde este Ministerio para la gestión y el control de la disposición de residuos peligrosos en rellenos de seguridad tanto para las autoridades ambientales, las autoridades municipales y los operadores de este tipo de instalaciones. Igualmente, para fortalecer la gestión y especialmente el control y seguimiento ambiental que deben ejercer las autoridades ambientales a los proyectos licenciados por éstas, este Ministerio realiza periódicamente reuniones y eventos de capacitación dirigidos especialmente a las autoridades ambientales, las cuales continuaremos desarrollando en el plan de acción del Ministerio 2012-2014.

#### **2. Normas sobre incineración**

En cuanto a este tema la Contraloría considera que no se dio una respuesta al problema planteado, ya que el Ministerio se limita a hacer un listado de productos que pueden ser incinerados sin ver el fondo del asunto, que es la disposición en celdas de seguridad de residuos comunes, con implicaciones que esto conlleva como es la capacidad de los rellenos, el aumento del volumen de residuos peligrosos (sin serlo), ya que no puede ser criterio el asumir el costo por utilizar celdas de seguridad, el problema se genera a futuro, por lo cual se debe optar por otro método, ambientalmente más sostenible, como la reutilización, reciclaje, sin dejar la decisión exclusivamente a los intereses de la empresa privada.

Al respecto, la CGR considera que las herramientas técnicas a las cuales hace referencia el Ministerio, no tienen el carácter vinculante para su exigibilidad ni funcionan como parámetro de cumplimiento para todos los actores involucrados en el proceso de disposición final de residuos peligrosos, por lo cual por lo cual es evidente que existen vacíos normativos y técnicos que deben ser subsanados por el Ministerio.

Por otra parte al respecto de las tecnologías utilizadas en el proceso de incineración, es importante traer al caso lo estipulado en el Decreto 2676 de 2000, que aunque se rige para residuos hospitalarios, es interesante que dispone en el artículo 14 el uso de tecnologías más limpias, y da un plazo de 3 años para el su análisis y adopción por parte de los generadores, y sorprende que en lo corrido del año 2012 el Ministerio aduzca que *“no puede entrar a establecer tecnologías, ni indicar mecanismos de operación y tampoco condicionar la tecnología, teniendo en cuenta las características propias de la actividad, y su particularidad en el manejo de residuos peligroso”*. ES decir que si es obligación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecer los mecanismos, como rector de la política de RESPEL, de la utilización de tecnologías “más limpias” por parte de las empresas incineradoras o que de las que de cualquier forma entran en la cadena de la gestión de residuos peligrosos. Y en este mismo sentido considera la CGR que los hornos de emergencia requieren de regulación y licenciamiento para su funcionamiento.

### **Hallazgo 34 Divulgación y capacitación a la ciudadanía**

El Ministerio no ha implementado un programa de divulgación, capacitación a la ciudadanía con el objeto de crear una cultura de manejo adecuado de residuos peligrosos, tales como baterías, bombillas, medicamentos vencidos, pilas, envases de plaguicidas, aerosoles, entre otros.

Se visitaron algunos sitios de disposición de medicamentos vencidos, denominados “Puntos Azules”, no obstante la recolección es muy baja, y es evidente que no hay conocimiento por parte de la comunidad de su utilización, ni publicidad que le permita identificar los medicamentos vencidos como residuos peligrosos, que no pueden disponerse de la misma forma que los comunes. Por otra parte el Ministerio reporta 475 puntos de acopio de medicamentos vencidos en todo el país, cifra que es insuficiente, reflejando que no hay cobertura de la totalidad de municipios, y menos de centros poblados.

Situación similar se observó en el acopio de baterías, ya que el ciudadano común identifica este producto como un generador de recursos, y desconoce las actividades que desarrollan los gestores tendientes al procesamiento y reutilización de sus compuestos, plástico, plomo y el ácido. No hay una conciencia acerca del riesgo que genera el acopio y utilización inadecuada de las baterías, por falta de



información que se debe recibir a través de campañas educativas lideradas por el Ministerio, comprometiendo a las demás autoridades ambientales, de salud, empresas privadas involucradas en la producción, importación, comercialización y uso de productos y sustancias peligrosas.

Lo anterior trae como consecuencia además de los riesgos para la salud generados, que estos residuos son dispuestos en rellenos sanitarios para desechos comunes.

### **Análisis de Respuesta**

Las Resoluciones emitidas en desarrollo del establecimiento de RESPEL, han sido claras en establecer la obligatoriedad de los gestores en la divulgación de los programas de manejo de residuos post-consumo, y en tener información en la página web, tal como lo manifiesta en su respuesta.

No obstante lo anterior, es clara la obligación para el Ministerio en cumplimiento de su función de orientador de la política de RESPEL, adelantar la coordinación de los procesos educativos, de capacitación y de concientización de forma masiva dirigidos a la comunidad en general, tal como se describió en el capítulo 5 “Estrategias Generales de la Política Ambiental para la gestión integral de residuos o desechos peligrosos, planteada y direccionada por el mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”<sup>5</sup>

### **Hallazgo 35 Precisión de los registros del Ministerio**

Teniendo en cuenta la información suministrada por el Ministerio relacionada con las empresas involucradas en el manejo, uso y disposición final de residuos peligrosos, se encontró que los registros están desactualizados es así que no se reportó la existencia de la empresa Tecnologías Ambientales de Colombia S.A. E.S.P. – TECNIAMSA, que realiza procesos de incineración de residuos peligroso, como medicamentos vencidos, residuos anatomopatológicos y hospitalarios.

---

<sup>5</sup> La gestión ambiental de Respel, está directamente relacionada con los procesos educativos, de capacitación y de concientización que se puedan desarrollar o fortalecer. Estos programas deberán ser extensivos a las autoridades ambientales, entes territoriales, el sector privado y la comunidad en general, y orientados principalmente a brindar elementos conceptuales sobre los residuos peligrosos, la minimización de la generación y el manejo de los RESPEL entre otros.

**Acciones:**

Desarrollar programas permanentes de educación y capacitación que permitan en mediano plazo, generar una base de conocimiento tal en el país, que dinamice la gestión integral de los Respel y el control de la gestión.

Promover el establecimiento de programas continuos de formación, capacitación y adiestramiento en instituciones educativas en la gestión y manejo de Respel (...).

Así mismo, dentro de las empresas que procesan en hornos incineradores y prestan el servicio en los planes de gestión de devolución de productos post consumo de plaguicidas, se reportaron REII S.A.S y PROSARC S.A. E.S.P., no obstante en la visita realizada se comunicó por parte de estas empresas que no tenían licencia para procesar tales productos.

Al respecto del procesamiento y disposición de bombillas se informó que “*Las empresas de bombillas que presentaron sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de residuos, señalaron una serie de opciones de manejo de residuos, de las cuales luego de la respectiva evaluación técnica, se evidenció que cumplían requisitos como gestores de manejo, solamente, las siguientes:*

- 1. LITO S.A. almacenamiento, segregación y exportación de residuos*
- 2. ECOEFICIENCIA SAS Almacenamiento y tratamiento de residuos de bombillas*
- 3. ASEI LTDA. Tratamiento de residuos de lámparas fluorescentes”*

No obstante, se evidenció que de las empresas visitadas, procesan bombillas ECOENTORNO procesa aislando el vidrio del mercurio, PROSARC, y REII SAS, que hacen acopio de luminarias y RELLENOS DE COLOMBIA que hace la disposición final por lo que la información suministrada por el Ministerio no es confiable.

### **Análisis de Respuesta**

El Ministerio en su respuesta aclara que la información suministrada por la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, mediante memorando NUR. 8240-3-30671 del 24 de abril de 2012, obedece exclusivamente al contexto del seguimiento ambiental de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Fármacos o Medicamentos Vencidos, reglamentados por la Resolución 371 de 2009, y corresponde solamente a una fracción del total de empresas autorizadas por las autoridades ambientales urbanas y regionales para realizar actividades de manejo de estos residuos en todo el país.

Por su parte, ANLA responde que “En relación con con las observaciones acerca de las empresas que procesan en hornos incineradores y prestan el servicio en los planes de gestión de devolución de productos post consumo de plaguicidas y sobre las empresas de bombillas que presentaron sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de residuos, es necesario aclarar que de acuerdo con la normativa vigente (Resolución 693 de 2007 y la Resolución de 2010) el trámite de residuos posconsumo compete a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, sobre las empresas que se reportan dentro de los planes de

devolución posconsumo de envases y empaques de plaguicidas como parte de la cadena, esta información se extrae de los documentos que los responsables como generadores, importadores o fabricantes reportan cada año, para el caso particular de las empresas PROSARC, y REII SAS fueron reportadas dentro de los planes (...)

Al respecto considera la CGR que los registros del Ministerio no pueden limitarse a la información que es reportada en los planes de devolución post-consumo, y es así que el Ministerio debe realizar seguimiento para determinar el cumplimiento y veracidad de los planes postconsumo que plantean los generadores, porque se genera la incertidumbre de cuál es la calidad de la información contenida en estos documentos presentados al Ministerio, en cumplimiento del artículo 21 del Decreto 4741 de 2005.

### **Hallazgo 36 Seguimiento y control a la gestión de autoridades ambientales.**

No es clara la gestión del Ministerio como rector de políticas ni de las demás autoridades ambientales en la prevención y medidas coercitivas a fin de manejar el problema de empresas que funcionan ilegalmente y de los particulares que irresponsablemente ejercen actividades de manejo, uso y disposición con residuos peligrosos y sustancias químicas peligrosas.

Es así que se tuvo conocimiento de alrededor de 8 empresas que procesan baterías en el municipio de Soacha, vereda Panamá, sin contar con licencia ni permisos ambientales. Una consecuencia de esta problemática es que los usuarios de las baterías una vez termina su vida útil, recurran a negocios piratas para favorecerse económicamente, lo cual afecta también a los gestores que se ven imposibilitados para el cumplimiento de las metas establecidas en la normatividad.

### **Análisis de Respuesta**

*El ministerio* argumenta que las competentes para la evaluación, control y seguimiento ambiental de actividades así como, imponer las medidas de policía y las sanciones prevista en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y exigir con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados son las corporaciones Autónomas Regionales en virtud de la ley 99 de 1993.

De igual forma las funciones otorgadas a este Ministerio mediante los artículos 2 y 5 de la Ley 99 de 1993, así como las establecidas en el artículo 2 Decreto-Ley 3570 de 2011, es la de orientar la política nacional y la gestión de los residuos peligrosos, en el marco de lo allí establecido conforme sus competencias de ente rector de la política y regulación colombiana en materia ambiental.

El ministerio adelanto consultas con la CAR al respecto la cual afirma que mediante resolución 1230 de junio 17 de 2009, estableció un Plan de Manejo Ambiental a la Sociedad RECUPERACIÓN DE METALES S.A., localizada en el predio Alto El Retiro vereda Panamá en jurisdicción del municipio de Soacha, para la actividad de recuperación de plomo y ácido sulfúrico a partir de baterías en desuso, lo cual comprende almacenamiento, tratamiento y aprovechamiento de residuos o sustancias peligrosas.

El Ministerio concluye “éstas actividades son competencia de la CAR-Cundinamarca, y al igual que en el caso mencionado anteriormente de Rellenos de Colombia, por lo tanto, se procederá a notificar de inmediato a la CAR-Cundinamarca dicha información con el fin que se tomen las medidas a que haya lugar y se informe a la Contraloría sobre dichas acciones”.

La repuesta del ministerio no desvirtúa la observación toda vez que como “rector de la política y regulación colombiana en materia ambiental “aunque no exista norma que lo establezca la obligación debe efectuar seguimiento al cumplimiento de las políticas ambientales ya que de lo contrario estas medidas no serían efectivas.

### **Hallazgo 37 Manejo de residuos hospitalarios**

El Ministerio informa que “en los dos últimos años las autoridades ambientales no han reportado incidentes graves relacionados con el abandono en el espacio público o en lugares de conservación ambiental.”, no obstante esta información, se verificó en medios de información de incidentes ocurridos en diferentes sitios del país en 2011 y 2012, lo que pone en duda la gestión del Ministerio frente a las autoridades ambientales y la eficiencia de las medidas adoptadas por el Ministerio en el control y manejo de residuos hospitalarios, algunas notas de prensa son:

#### *“Cali Residuos hospitalarios en la calle, una amenaza para la salud*

*Siete establecimientos de salud y belleza del barrio Tequendama están siendo investigados por el Dagma. La presencia de desechos hospitalarios en los separadores viales de las carreras 39 y 44 prendió las alarmas.*

Por: Redacción de El País Lunes, Mayo 9, 2011 <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/residuos-hospitalarios-en-calle-amenaza-para-salud>

#### **Secretaría de Salud en Valledupar inspecciona generadores de residuos hospitalarios**

*Valledupar Noticias | 2012/03/16*

*La Secretaría de Salud del Municipio de Valledupar inspecciona generadores de residuos hospitalarios en la ciudad, después de que la Empresa de Servicios Públicos, Emdupar encontrara contaminación de centros médicos tapando el alcantarillado*

<http://valleduparnoticias.co/2012/03/16/secretaria-de-salud-en-valledupar-inspecciona-generadores-de-residuos-hospitalarios/>

***Capturadas tres personas que pretendían comercializar 150 kilos de residuos hospitalarios en Medellín abr 12, 2012***

<http://www.hora13noticias.tv/2012/04/12/capturadas-tres-personas-que-pretendian-comercializar-150-kilos-de-residuos-hospitalarios-en-medellin/>

*Residuos considerados de riesgo biológico fueron encontrados en el arroyo ‘El Platanal’, en Punta Astilleros, en Salgar, en Sabanilla y en el Muelle por ivanbernalmarin en junio 9, 2011.*

<http://vivorelativo.wordpress.com/2011/06/09/desechos-hospitalarios-en-las-playas/>

***Preocupa manejo de residuos hospitalarios en el sur de Cali***

*El barrio Tequendama es el epicentro de instituciones médicas y de belleza tanto para humanos como para animales. Ciudad Jardín le sigue los pasos.*

*Alarma entre vecinos*

*En mayo pasado, la comunidad de Tequendama se sorprendió cuando, en los separadores de las carreras 39 y 44, operarios de Ciudad Limpia, que presta el servicio de recolección en el sector, encontraron jeringas y cuchillas mezclados con los desechos domiciliarios.*

*Por: Elpais.com.co | Redacción Viernes, Junio 17, 2011 - 11:52 a.m*

<http://www.elpais.com.co/elpais/cali/preocupa-manejo-residuos-hospitalarios-en-sur-cali>

***Aparecieron desechos hospitalarios en Itagüí, Antioquia Caracol | Septiembre 12 de 2011***

<http://www.caracol.com.co/noticias/regional/aparecieron-desechos-hospitalarios-en-itagui-antioquia/20110912/nota/1546112.aspx>

## **Análisis de Respuesta**

Sorprende la Respuesta del Ministerio en el sentido de manifestar que se debe considerar que:

*“Las autoridades encargadas de vigilar la gestión interna de residuos hospitalarios son las autoridades de salud (Secretarías Departamentales o Municipales según corresponda). El control y seguimiento al transporte de residuos de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1609 de 2002, corresponde a la Superintendencia de Puertos y Transporte. Las autorizaciones para el almacenamiento, tratamiento y disposición final de los residuos, le corresponde a las autoridades ambientales.”*, como si el tema de la Gestión integral de los residuos hospitalarios fuera un tema que desbordara la competencia del Ministerio, pretendiendo desconocer que tiene funciones como organismo rector de la política de RESPEL, es así que el Decreto 3570 de 2011 crea el marco para el cumplimiento de estas de acuerdo con lo señalado en el Artículo 2, especialmente en los numerales 2 y 3.<sup>6</sup>

La Gestión Integral de los Residuos Hospitalarios, tema que es de interés interministerial, involucrando al sector salud y transporte, cada uno en la materia de su competencia lo que no es óbice para que el Ministerio cumpla con sus responsabilidades, que parten en las acciones porque se reduzca o minimice la generación de estos residuos, hasta su disposición final, tal como se estableció en el Manual de Procedimientos para la Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y Similares en Colombia, acogido mediante la Resolución 1164 de 2002, teniendo en cuenta *el riesgo ambiental que ellos derivan*.

**- Función de Advertencia cumplimiento del Decreto 3083 del 15 de agosto de 2007 sobre cargue directo de carbón**

De acuerdo con el artículo 113 de la Ley 1450 de 2011, los puertos marítimos y fluviales carboníferos, que entren en operación a partir del 1° de enero de 2012, deberán hacerlo con el sistema de cargue directo. Así mismo los proyectos carboníferos que con anterioridad a la vigencia de la ley 1450 de 2011, hubieren presentado y les fueran aprobados los cronogramas de acuerdo con el Decreto 4286 de 2009, no podrán exceder del 1° de enero de 2014, para implementar el sistema de cargue directo.

---

<sup>6</sup>**ARTÍCULO 2. FUNCIONES.** Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:  
(...)

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.

De acuerdo a la información suministrada por la Dirección General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, el cumplimiento del Decreto 3083 del 15 de agosto de 2007, para 20 proyectos de puertos carboníferos, manejados por operadores privados y por sociedades portuarias, presentan el siguiente estado:

- Actualmente la Empresa Operadora de Carbón de Santa Marta Ltda– CARBOSAN, opera con cargue directo su puerto Carbonífero.

Dentro de los proyectos que presentan problemas para cumplir con el plazo máximo de aplicar el cargue directo son:

- Puerto Drummond de la Sociedad American Port Company inc. en Ciénaga Magdalena, no cuenta con cronograma aprobado para el desarrollo de las obras para el cargue directo.
- La Sociedad Portuaria Río Córdoba S. A. está desarrollando el proyecto Construcción y Operación de muelle privado para cargue de carbón y cemento en Ciénaga, del cual tenía cronograma aprobado para cargue directo el cuál establecía como fecha máxima mayo de 2012, para su implementación; pero en febrero de 2011 al solicita modificación de la licencia ambiental para cargue directo a buques, perdiendo validez el cronograma aprobado inicialmente y la empresa debía presentar un nuevo cronograma que incluyera las obras tendientes para el cumplimiento del decreto 3083 de 2007. A la fecha la Sociedad Portuaria no ha presentado a ANLA cronograma para el cumplimiento del cargue directo, ni ha tramitado solicitud de modificación del Plan de Manejo Ambiental tendiente al cumplimiento de dicha obligación.
- La Sociedad Puerto de Mamonal de Cartagena – Bolívar, cuenta con cronograma aprobado para el desarrollo de las obras de cargue directo, para ser implementado en noviembre de 2011. En la actualidad ANLA se encuentra analizando la pertinencia de apertura de investigación por el no cumplimiento de la fecha de implementación de cargue directo establecida, teniendo en cuenta los conceptos técnicos emitidos por la Agencia Nacional de Infraestructura.
- El Proyecto Terminal Marítimo y Fluvial de la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla, contaba con cronograma aprobado para las obras de cargue directo, para ser implementado en marzo de 2011. Debido al incumplimiento de la fecha de implementación, ANLA ordeno apertura de investigación, mediante Auto de febrero de 2012.
- Así mismo la Sociedad Grupo Portuario S.A. en Buenaventura Valle del Cauca, contó con cronograma para el cumplimiento de las obras de cargue directo en marzo de 2010, contando como fecha máxima septiembre de 2010. En mayo de 2011 ANLA apertura investigación por incumplimiento cronograma aprobado.

- El Muelle Marítimo de La empresa Puerto PIMSA S.A., en inmediaciones del Parque Industrial Malambo de Malambo- Atlántico, tiene autorización para cargue directo mediante resolución 1150 de 1998, a la fecha no moviliza carbón.

Las Sociedades Portuarias del Caribe S.A., Puerto Brisa S.A., SOCIEDAD PUERTO INDUSTRIAL DE AGUADULCE S.A., PUERTO NUEVO S.A. Ciénaga SODINTEC S.A., BARRANQUILLA (Almadelco – GRALCO), Terminal de Galán (Fluvial) y Coal Corp (Fluvial); se encuentran actualmente en construcción, no deben cumplir con la aprobación de cronograma establecida en el decreto 4286 de noviembre de 2009, por ser puertos nuevos y una vez entren en operación, deben cumplir con el sistema de cargue directo.

Así mismo la Empresa C.I. PRODECO S.A., venía desarrollando sus actividades en su Puerto Carbonífero en Santa Marta, las traslada a Puerto Nuevo en el municipio de Ciénaga, razón por la cual continuará con el cargue de carbón con barcazas hasta que entre en operación, previsto para el 2014.

- **Función de advertencia sobre la Implementación de las Inversiones obligatorias en la conservación de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales conforme con el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, radicada con el No.2010EE37236 del 31/05/2010.**

El artículo 111 de la Ley 99 de 1993, fue modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007(Plan de Desarrollo 2006-2010), sirvió para que no perdiera vigencia el artículo 111 de la Ley 99, pero dejó un ámbito de aplicación por tiempo indefinido; quedando de la siguiente forma: “Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales”.

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

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, informa que formuló el proyecto de decreto reglamentario del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, el cual fue puesto a consulta de actores externos e internos, y se encuentra en etapa final de revisión, para su posterior expedición. Así mismo indica que la formulación del proyecto de decreto se realizó teniendo en cuenta estudios técnicos y económicos sobre el diseño metodológico para la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales



realizados con el Fondo de Patrimonio Natural; a la fecha de culminación de la auditoria el proyecto de modificación no se ha expedido.

- **Función de advertencia de La Colosa.**

Con la Resolución 814 de 04 de Mayo de 2009 el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgo a favor de la empresa Anglogold Ashanti con fines de exploración de oro de la mina La Colosa, un área de 6,39 hectáreas como sustracción en forma parcial y temporal de una parte de la Reserva Forestal Central situada en el departamento del Tolima.

El Ministerio informa sobre la posible afectación al recurso hídrico de la Reserva Forestal Central, como consecuencia del otorgamiento de la sustracción parcial y temporal de 6.39 ha., sustracción correspondiente a Bosque Pluvial Montano (bp-M), hectáreas que se encontraban intervenidas en su gran mayoría por pastizales y rastrojos; y no corresponden a zonas de paramo. Afirma que no se está afectando el recurso hídrico, por cuanto la zona del proyecto se ubica sobre rocas y sedimentos que no tienen potencialidad para almacenar y transmitir agua subterránea, por cuanto en superficie presenta rocas piroclásticas con predominio arcilloso depositadas en el Cuaternario con un espesor aproximado de 12 metros y rocas paleozoicas metamorfoseadas compuestas básicamente por esquistos, aunque en estas últimas se reporta que se presentan porosidad secundaria por fracturamiento.

Además añade que de acuerdo con el Atlas de Aguas Subterráneas de Colombia de INGEOMINAS año 2000, el área sustraída corresponde a rocas con limitados recursos hídricos subterráneos, representados por rocas paleozoicas muy compactas y en ocasiones fracturadas, con capacidades específicas menores a 0.05 l/s/m.

El MADS informa que no otorgó el aprovechamiento de ningún recurso natural a la empresa, sólo efectuó la sustracción parcial y temporal de 6,39 hectáreas de la reserva forestal central. La empresa Anglogold Ashanti para el desarrollo de la actividad exploratoria, solicitó una concesión para uso doméstico en un volumen de agua del orden de 0.6 l/s y 2 l/s, caudal que fue otorgado por la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, autoridad competente para otorgar este permiso.

El Ministerio indica que en cuanto a las fuentes que se verán afectadas en caso de explotación, corresponde a este Ministerio dentro del marco de la evaluación de una futura solicitud de licenciamiento ambiental, evaluar la información respectiva y tomar la decisión entre otros aspectos, en cuanto a la posible afectación de fuentes

hídricas, pero solo en el caso que de presente la solicitud de sustracción definitiva y licenciamiento ambiental.

Además informa que realizó visita técnica entre los días 30 de enero a 1 de febrero de 2012, al área del proyecto minero La Colosa con el fin de hacer seguimiento en campo a las obligaciones establecidas en la Resolución 814 de 2009, Resolución 1567 de 2009 y Resolución 1304 de 2010. De otra parte, también se realizan visitas técnicas los días 8 y 9 de marzo a las Universidades de Caldas y de Medellín, con el fin de recoger información relacionada con los contratos celebrados entre estas Universidades y Anglo Gold para el monitoreo ambiental; y durante los mismos días, se visitó a la Universidad de Antioquia para conocer los avances relacionados con la veeduría técnica que realiza dicha Universidad.

- **12533 Explotación por minería del oro por la empresa Greystar Resources de Canadá, que afecta los recursos naturales y los recursos hídricos debido a los insumos químicos que se utilizan en su explotación y especialmente porque la zona de explotación se ubica en el páramo de Santurbán en jurisdicción de los municipios de Tona – Silos – Santa Bárbara en el departamento de Santander.**

El Ministerio presenta a la auditoria información sobre concepto técnico de seguimiento, producto de visita técnica realizada del 29 de febrero al 3 de marzo de 2012, como consecuencia de la verificación de una queja interpuesta por la Sociedad santandereana de ingenieros, relacionada con las actividades de exploración minera que vienen adelantando empresas como Eco Oro Minerals Corp Sucursal Colombia.

El concepto técnico de seguimiento reporta recomendaciones para que la Corporación de la Meseta de Bucaramanga - CDMB le haga los requerimientos a las empresas mineras ECO ORO Corp y Leyhat Colombia entre las cuales se pueden destacar:

- La CDMB, debe requerir a las empresas y /o autoridades para definir claramente la cantidad, localización, estado e instrumentos de manejo ambiental y situación jurídico minera y ambiental de cada una de las actividades que se vienen adelantando y se tienen proyectadas en la zona.
- En el caso de la empresa AUX Gold, el informe recomienda que la CDMB establezca la procedencia jurídica de ordenar la suspensión preventiva de las actividades exploratorias, hasta tanto desarrollen medidas de manejo ambiental adecuadas y tramiten y obtengan las autorizaciones y permisos ambientales requeridos.
- En cuanto a la empresa ECO ORO Minerals Corp Sucursal Colombia, empresa que realiza actividades exploratorias, las cuales aunque se encuentran debajo

de la cota de páramo establecida por el Instituto Alexander Von Humboldt, no cuentan con un manejo ambiental adecuado, por lo que se recomienda a la CDMB analice la procedencia jurídica de ordenar la suspensión preventiva de actividades exploratorias.

- Se recomienda que la Corporación requiera a las empresas mineras para que procedan a realizar la completa restauración y revegetalización de las diferentes plataformas abandonadas; y se disponga de por lo menos una capa de suelo de un espesor de mínimo 30 cm.
- Así mismo se hace la recomendación que la CDMB, requiera a las empresas mineras para suspender en forma inmediata cualquier captación y /o vertimiento, debido a que no cuentan con el permiso correspondiente. Realizar correcta disposición de residuos sólidos; Reconformar y estabilizar jarillones; entre otros.

La CGR, encuentra que el MADS ha realizado visita técnica con el fin de establecer el estado actual del proyecto y señalar las recomendaciones a seguir por parte de la Corporación, con el fin de que se evalúe la viabilidad jurídica de ordenar la suspensión preventiva de las actividades exploratorias y además se suspendan las captaciones y vertimientos que no cuentan con permisos. El Ministerio es la Entidad competente para continuar con el seguimiento a la ejecución de acciones que realice la CDMB en atención a sus recomendaciones, las cuales serán objeto de seguimiento por parte de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente en la próxima auditoría que se realice a ésta Entidad.

## **DENUNCIAS**

### **1. OS- Código 2011-29875-82111-OS de 2011-10-13**

Para atender la Denuncia en cuestión, se realizaron requerimientos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, que fueron atendidos, entregando la información solicitada y poniendo a disposición de la Comisión Auditora el expediente LAM 5418, que corresponde al proyecto “Área de Perforación Exploratoria Bloque Llanos 36”, que estudia la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, a solicitud de la firma MONTECZ S.A.

Revisadas las carpetas, se encuentra que Pedro Julio Zambrano Pinzón, en su calidad de representante legal de la firma Montecz radicó el 17 de junio de 2011 la solicitud de Licencia ambiental Área de Perforación Exploratoria Llanos 36.

El MAVDS mediante Auto No. 2320 del 21 de julio de 2011, se inició el trámite administrativo de Licencia Ambiental.

Mediante Auto 3847 de diciembre 12 de 2011 se reconocieron terceros intervinientes,

El 22 de diciembre de 2011 se emitió el concepto técnico evaluación del estudio de impacto ambiental para el área de exploratoria Llanos 36 por parte de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – CORMACARENA

Con el Auto No. 750 de marzo 13 de 2012 se requirió a la empresa MONTECZ S.A. para que en el término de 2 meses allegue información complementaria con el fin de continuar con el trámite de Licencia Ambiental.

Mediante el Contrato de Exploración y Producción No. 15 de 2009 – Llanos Orientales Bloque LLA-36, suscrito entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH – y MONTECZ S.A., que en el objeto se otorga exclusivamente al contratista el derecho a explorar el área contratada, comprendida dentro del bloque de 33.356 hectáreas con 59 metros cuadrados que se encuentra en las jurisdicciones municipales de Guayabetal en el Departamento de Cundinamarca, Villavicencio y Acacias en el Departamento del Meta, y se establecen las demás condiciones.

En este documento se establece que la ANH adjudicó el Bloque LLA – 36 a la compañía MONTECZ S.A. mediante Resolución No. 695 de diciembre 26 de 2008.

A lo largo del expediente se encuentran multiplicidad de denuncias y solicitudes de la comunidad, poniendo en conocimiento del Ministerio y de la ANH afectaciones que presuntamente se ha causado en la zona de actividad de sísmica que se realiza y que afecta negativamente a la comunidad.

Así mismo se solicitó la información pertinente a CORMACARENA, que respondió remitiendo:

- a) La Resolución PM-GJ.1.2.64.011 1782, del 29 de abril de 2010, por medio de la cual se otorga un permiso concesión de aguas superficiales en un caudal de 0.38 L/seg, para uso industrial y autorización de disposición al suelo de aguas residuales domésticas a la empresa MONTECZ S.A. identificada con el Nit 860505983-3, para llevar a cabo el proyecto de exploración sísmica Llanos – 36 – 3D en jurisdicción de los municipios de Acacias y Villavicencio (Meta).
- b) La Resolución PS-GJ.1.2.6.010 0715, del 23 de noviembre de 2011, por medio de la cual se acogen los conceptos técnicos PM.GA 3.44.011.1087 del 21 de junio de 2011 y el concepto técnico PM.GA 3.44.011.1479 del 24 de agosto de 2011 y se hacen unos requerimientos a la empresa Montecz S.A.

Analizada la documentación, se encuentra, como se mencionó en párrafos anteriores que el proceso para otorgar la licencia ambiental se encuentra en trámite, por otra parte, los permisos o concesiones otorgados por **CORMACARENA** mediante la Resolución PM-GJ.1.2.64.011 1782, del 29 de abril de 2010, se otorgó permisos por 24 meses, por lo cual a la fecha esta disposición se encuentra sin vigencia, y por ende suspendidas las actividades que impliquen el uso de los recursos.

Revisadas las carpetas del Expediente 5418, se evidencia la preocupación de la población por los efectos que causará de llevarse a cabo el proyecto de explotación de hidrocarburos en la zona del pie de monte Acacireño, ya que son múltiples los escritos presentados por la comunidad en donde abiertamente se oponen a su ejecución, y presentan las afectaciones que se han producido por las actividades que realizan las compañías que realizan las actividades.

Tal como quedó establecido por la Contraloría General de la República en el documento Función de Advertencia – Licencias Ambientales, radicado con el número 2012EE22137 del 18 de abril de 2012, donde se presenta, entre otros, un análisis del Decreto 2820 de 2010, en donde se deja claramente establecida la necesidad de que los proyectos de exploración cuenten con Licencia Ambiental, por el impacto que posiblemente genera este tipo de actividades en la zona afectadas, tal como se reconoce en el Código de Minas y en la Ley 99 de 1993. En relación con el caso en estudio, claramente se evidencia que determinar los riesgos que se generan con las actividades propias de exploración, deben ser objeto de evaluación y valoración por la Autoridad ambiental, con miras a otorgar o no, licencia ambiental al proyecto, evitando causar graves impactos a los recursos naturales y del ambiente, y por ende a los ciudadanos que resultan también afectados.

Finalmente, es de precisar que la presente denuncia debe ser objeto de seguimiento, toda vez que la Autoridad Nacional Ambiental - ANLA, no se ha pronunciado de fondo sobre si otorga o no la Licencia Ambiental a la firma Montecz S.A., por lo cual la Contraloría en ejercicio del control posterior debe verificar los términos en los cuales se pronuncie la ANLA.

## **2. DENUNCIA CODIGO 2012-34564-82111- D y Radicado de solicitud 2012ER7509 de febrero 3 de 2012**

La denuncia está relacionada con la ejecución del convenio interadministrativo 178 de 2011 suscrito entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible) y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –**CVC**.

Para dar respuesta al denunciante se solicitó información al MADS y se procedió al análisis de la misma así:

**CONVENIO INTERADMINISTRATIVO** de uso de Recursos 178 de 2011, de 31 de agosto de 2011, suscrito entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y la Corporación Autónoma del valle cauca –**CVC** para la ejecución de recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades subcuenta – Colombia Humanitaria en el marco del fenómeno de la niña 2010-2011

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC formulo el proyecto Recuperación parcial de la capacidad Hidráulica de causes en diferentes sectores del departamento del Valle del Cauca

**OBJETO** – Transferir los recursos financieros otorgados por el Ministerio con recursos del Fondo Nacional de Calamidades, subcuenta Colombia Humanitaria – para la ejecución de los proyectos asignados a la entidad ejecutora para adelantar actividades conducentes a atender y restablecer las condiciones ambientales en zonas afectadas por la ola invernal ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011 , a la mitigación de sus efectos y a prevenir ocurrencia de nuevas situaciones de emergencia en el marco del convenio interadministrativo No 1005-09-046-2011 ( MAVDT No 38 ) celebrado entre el ministerio y el fondo Nacional de Calamidades subcuenta Colombia Humanitaria – Fiduprevisora S.A .

**Plazo** - El plazo de ejecución del convenio será de seis meses contados a partir del perfeccionamiento del contrato 31 de agosto de 2011.

El Monto de los recursos que se asignan por parte del Ministerio para administración y ejecución – los recursos que se asignan a la entidad ejecutora por conducto de este convenio ascienden a la suma de \$16.277.600.000.

Mediante Otrosí No 1 al convenio interadministrativo de 30 noviembre de 2011 el objeto de la adición es el de modificar la cláusula quinta del convenio No 178 de 2011, la cual quedara así: El Monto de los recursos que se asignan a la Entidad ejecutora por conducto de este convenio ascienden a la suma de \$15.709.974.000.

Con Otrosí No 2 de 29 de febrero de 2012 se decide prorrogar el término para la ejecución del convenio No178 del 31 de agosto de 2011 por cuatro meses adicionales por lo que el término se cumplirá el 30 de junio de 2012.

Para la ejecución del proyecto - ***Recuperación parcial de la capacidad Hidráulica de causes en diferentes sectores del departamento del valle del cauca*** la corporación ha suscrito los siguientes contratos por valor total de \$15.306.644.385 a los cuales por competencia el seguimiento le corresponde a la

Corporación Autónoma Regional de Valle del Cauca CVC ya que esta es la entidad ejecutora como lo determina el convenio 178 de 2011:

**Relación de Contratos suscritos por la CVC en la ejecución del Proyecto**

NO CONTRATO	OBJETO	CONTRATISTA	VALOR	PLAZO	%
CVC - FNC - NO 001 - septiembre 27 de 2011	Realizar el levantamiento Topográfico de los causes localizados en los siguientes ríos del valle del cauca Rio Morales en el municipios de Andalucía, zanjón tortugas en el Municipio de candelaria, lavapatas y mojahuevos en el Municipio de Cartago, rio guabas en los Municipios de Ginebra y guacari, quebrada los micos en el Municipio de la victoria , ríos bolo , fraile y Palmira en el municipio de Palmira y rio toro en el municipio de toro.	Consorcio Topobatimatria 2011	\$179.932.936	Un mes	100%
CVC - FNC - NO 002 – septiembre 27 de 2011	Contrato de interventoria- técnica administrativa y contable de los contratos que se suscriban en desarrollo del proyecto denominado Recuperación parcial de la capacidad hidráulica de causes en diferentes sectores del departamento del Valle del cauca	Hidro Occidente	\$741.953.400	Cinco meses	100%
CVC - FNC - NO 003 – septiembre 26 de 2011	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica de los ríos morales y toro en los municipios de Andalucía y Toro valle del cauca	Consorcio Jairo Martin Vargas Díaz y otro.	\$1.415.492.094	Tres meses	64.68%
CVC - FNC - NO 004 – septiembre 26 de 2011	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica del zanjón de la tortuga en el Municipio de Candelaria	Eduardo Gironza Lozano	\$2.687.637.904	Tres meses	63%
CVC - FNC - NO 005 – septiembre 26 de 2011	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica del CAUCE DE LAVAPATAS EN EL Municipio de Cartago cauca.	Construcciones Maja Ltda.	\$2.505.197.418	Tres meses	36.20%
CVC - FNC - NO 006 – septiembre 26 de 2011	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica del Cauce Mojahuevos en el Municipio de Cartago Valle del Cauca.	Proyector Ingeniería	\$2.508.468.379	Tres meses	64.2%
CVC - FNC - NO 007 – septiembre 26 de 2011	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica del rio guayas y el cauce acueducto en los municipios de Ginebra y guacari respectivamente.	Hugo Giraldo Parra	\$1.555.334.941	Tres meses	44%
CVC - FNC - NO 008 – septiembre 26 de 2011	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica del rio Fraile, Bolo, y Palmira en el municipio de Palmira.	Consorcio Rio del valle	\$3.712.627.313	Tres meses	92.27%

Los recursos transferidos por parte de la Fiduprevisora a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, Convenio No. 178/11 son:

1. Un primer desembolso autorizado por el MADS el 27 de enero del 2012 y pagado el día 1 de febrero del 2012 por valor de \$4.712.992.200 a la cartera colectiva 13686, equivalente al 30% del valor total del convenio.
2. Un segundo desembolso autorizado por el MADS el 10 de mayo del 2012 y pagado el día 11 de mayo del 2012 por valor de \$3.141.994.800 a la cartera colectiva 13686, equivalente al 20% del valor total del convenio

Los rendimientos generados por los dineros girados a la corporación en lo transcurrido de enero a mayo de 2012 fue la suma de \$39.575.346 los cuales fueron pagados al Fondo Nacional de Calamidades en los meses de marzo abril y mayo del 2012 respectivamente.

Se realizó seguimiento a la clausula tercera del convenio 178 de 2011 que establece: Obligaciones del Ministerio, en cumplimiento del objeto del convenio a suscribir, el Ministerio se obliga:

*“1) Brindar acompañamiento y apoyo a la entidad ejecutora en la ejecución de los proyectos viabilizados 2) Ejercer la supervisión del convenio 3) Informar a la Fiduciaria la PREVISORA S.A, para que con cargo a los recursos asignados al Fondo Nacional de Calamidades FNC, subcuenta Colombia Humanitaria se abra el respectivo encargo fiduciario a nombre de la entidad ejecutora y se transfieran los recursos a dicha cuenta 4) ordenar a la fiduciaria la previsora la transferencia de los recursos a favor de la entidad ejecutora 5 ) Colaborar en la promoción y difusión de la información que permita la participación de los diferentes actores involucrados en la en la ejecución del proyecto.; Y Clausula decima del convenio – Supervisión obligaciones que se están cumpliendo actualmente por el Ministerio.”*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con corte a 30 de mayo de 2012, ha realizado seguimiento a la ejecución de los recursos por parte de la CVC, sin embargo aún falta por trasferir el 50% de los recursos a la Corporación, motivo por el cual se continuará con el seguimiento a las actuaciones del Ministerio en la próxima auditoría que se realice a dicha entidad por la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

La Gerencia Departamental del Valle del Cauca de la Contraloría General de la República realizó auditoría a la CVC para la vigencia 2011, en la cual se incorporó la evaluación de los “Proyectos Ola Invernal”.

Como resultado de dicha auditoría se estableció el Hallazgo 34 D15, Diagnóstico y formulación del Proyecto 1736- Convenio 178 de 2011, el cual concluye. *“De la revisión efectuada a la ejecución del convenio y los contratos derivados de este, se observaron las siguientes situaciones que evidencia fallas en el proceso de*



*planeación: La interventoría al hacer el reconocimiento de los contratos identificó que cada cauce tenía una condición hidráulica particular y de gran complejidad como el caso de los contratos Nos. 3, 4 y 6 entre otros, que requerían de un estudio especializado en el manejo hidráulico y por ende, cambios en las actividades de las obras.*

*El contrato de prestación de servicios CVC FNC No. 001 cuyo objeto era realizar el levantamiento topobatómico de los tramos de los cauces a intervenir de conformidad con el proyecto, se presentó un atraso de tres meses, ya que estaba estipulado realizarse en un mes (fecha de terminación 27 de octubre) y sin embargo se prorrogó su plazo y se entregaron informes hasta el mes de febrero de 2012.*

*Igualmente se cambió uno de los municipios a intervenir (La Victoria), sin que se registrara tal modificación en el expediente del contrato del convenio. Se realizó otro sí No. 1 del 30 de noviembre de 2011, al Convenio, que modificó el monto de los recursos a \$15.710 millones, en razón al cambio del proyecto, que suprimió las actividades del cauce los Micos, por incluir las actividades del río Pescador, perdiéndose la oportunidad de invertir en el proyecto \$568 millones, para mejoramiento de los cauces en el Valle del Cauca.*

*En los contratos de obra No. 3 (Andalucía y Toro), No. 4 (Candelaria), No. 7 (Guacarí-Ginebra), se evidenció la inclusión de actividades de obra que si bien propenden por mitigar y prevenir otros efectos ocasionados por el fenómeno de la niña, no fueron contempladas en el proyecto ni en los términos de referencia que estableció la CVC como obras que proporcionan mayor capacidad hidráulica de cauces.*

*Adicional a esto se observa que en los contratos CVC FNC No. 2, 3, 4, 7 y 8 hubo modificaciones a la cláusula de Especificaciones y condiciones o en lo relacionado a los ítems de los tramos.*

*El objeto de contrato CVC FNC No. 009 corresponde a obras de protección o construcción de diques, y no a obras enmarcadas dentro del convenio inicial 178 del proyecto recuperación parcial de la capacidad hidráulica de cauces.*

*Esta situación obedece a debilidades en el diagnóstico de la problemática ambiental presentada por ocasión del fenómeno de la niña 2010-2011, carencia de diagnósticos precisos y fallas en la formulación de proyectos particulares en cada localidad.*

*Esto pone en riesgo los recursos del convenio y el cumplimiento de mitigar realmente el problema de emergencia que requiere la comunidad, privando a esta*

*de obras realmente valiosas y sostenibles en el tiempo, por lo cual este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.”*

Por lo anterior la presente denuncia queda para seguimiento por parte de la Contraloría Delegada del Medio Ambiente, toda vez que el proyecto se encuentra en ejecución y las debilidades de planeación observadas en la ejecución de los contratos por parte de la CVC, se encuentran en el informe de Auditoría realizado a la Corporación.

### **3. 2010-11639-D**

En desarrollo del proceso auditor realizado al MADS - FONAM para la vigencia 2011, se solicitó la información pertinente para realizar el seguimiento a las actuaciones realizadas por el Fondo sobre la liquidación del convenio 33 F de 2006.

Se evidenció en el informe final de supervisión de mayo 10 de 2011, realizado por Cesar Augusto Villamil Gómez, la siguiente recomendación:

*“El supervisor del convenio frente a la situación de ejecución de los contratos derivados, recomienda realizar la liquidación del convenio 033F de 2006, reconociendo con recursos del FONAM, el gasto en cuenta a la ejecución del Contrato No. 200-12-5-181 de 2008 para el FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA AL PRESTACION DEL SERVICIO DE ASEO REGIONAL EN LOS MUNICIPIOS DE GUASCA, GACHALA, UBALA, JUNÍN, GACHETÁ Y GAMA, puesto que tiene una aplicación inmediata para los municipios de la región en cuanto a la implentación de una operación de recolección transporte y disposición final a través de un operador especializado, así como la implementación de tarifas de aseo para los usuarios del servicio de los 6 municipios. De igual manera se recomienda que con recurso de CORPOGUAVIO se apruebe el gasto para el Contrato 200-12-5-540 de 2008. OBJETO, para los ESUTIDOS PREVIOS, DISEÑO Y ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL RELLENO SANITARIO REGIONAL PARA LOS MUNICIPIOS DE GUASCA, GACHALA, UBALÁ, JUNÍN, GACHETÁ Y GAMA, dado que el resultado del mismo no condujo a la construcción del relleno sanitario, y por el contrario el estudio de impacto ambiental informó sobre el alto riesgo social para su implementación...”. “El valor a reintegrar de acuerdo con el análisis es de \$216.876.471.00, distribuido de la siguiente manera: - CREDITO \$199.412.507.00- NACION \$17.463.964.00.”*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible– FONAM aportó la siguiente información:

- Acta de liquidación por mutuo acuerdo del Convenio Interadministrativo de Cooperación Financiera Administrativa y Técnica No. 33 F de 2006 celebrado entre el Fondo Nacional Ambiental y la Corporación Autónoma Regional del Guavio Corpoguavio. Fecha del acta 28 de diciembre de 2011.
- Memorando suscrito por el Coordinador del Grupo de contratos del MADS con revisión del proyecto de acta.

- Recibo de consignación.
- Procedimiento Reintegros.
- Acta de liquidación Convenio 201 del 29 de diciembre de 2006.
- Informe final de supervisión de mayo de 2011 del Convenio 33 F de 2006.
- Certificación de consignación.

De la documentación recibida se concluye que el Fondo Nacional Ambiental y la Corporación Autónoma Regional del Guavio CORPOGUAVIO, liquidaron de mutuo acuerdo el Convenio 33 F de 2006 y en el artículo segundo del acta se acuerda que Corpoguavio deberá reintegrar a la Dirección Nacional del Tesoro los recursos no ejecutados dentro del convenio, por la suma de \$216.876.471 correspondientes a \$199.412.507 de Crédito y \$17.463.964 de Nación; consignación que realizó Corpoguavio el día 28 de febrero de 2012.

Con relación al Convenio 201 del 29 de diciembre de 2006 el acta de liquidación por mutuo acuerdo celebrada entre la Corporación Autónoma Regional del Guavio y los municipios de Gachal, Gama, Gachetá, Guasca, Junín y Ubala Cundinamarca, evidencia que Corpoguavio se obliga a reintegrar a cada uno de los municipios mencionados la suma de \$8.660.344 a cada uno para un total de \$43.301.722; considerándose que la Corporación cumplió con sus obligaciones y las partes quedan a paz y salvo.

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, de conformidad con la evaluación realizada a la documentación obtenida en desarrollo del proceso auditor, evidenció que los recursos girados por el Fondo Nacional Ambiental para la ejecución del Convenio 33 F de 2006, fueron reintegrados a la Dirección Nacional de Tesoro, por lo tanto no determina hallazgo para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – FONAM, sobre el seguimiento realizado a la liquidación del Convenio 33F de 2006. Por lo anterior se procede al archivo de ésta denuncia respecto al Ministerio de Ambiente y se continuará con el seguimiento a la devolución de los recursos para los municipios efectuado por la Corporación Autónoma Regional del Guavio Corpoguavio y la eficiencia en la ejecución de recursos en estudios y diseños para el proyecto que no fue viable. Lo anterior en desarrollo del control fiscal que se realice a dicha Entidad.

Respecto a las presuntas irregularidades en la ejecución del Convenio 33F de 2006, celebrado entre FONAM y CORPOGUAVIO, cuyo objeto es: *“el Diseño y la Construcción del Relleno Sanitario Regional en el Municipio de Guasca Cundinamarca y Fortalecimiento Institucional para la prestación del servicio de Aseo Regional”*, actualmente cursa una indagación preliminar en la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, como quiera que la devolución de los recursos se realizó pero los intereses generados por dichos recursos durante cinco años no ha sido devuelto.

Teniendo en cuenta que se realizó la liquidación del Convenio 33F de 2006 celebrado entre el MAVDT y CORPOGUAVIO, y se devolvieron los recursos por parte de la Corporación el día 28 de febrero de 2008 por valor de \$\$216.876.471 correspondientes a \$199.412.507 de Crédito y \$17.463.964 de Nación; se considera un beneficio de auditoría, toda vez que se trata de un hallazgo evidenciado en la Auditoría realizada a FONAM para las vigencias 2009 y 2010.

#### **4. 2011-30017-82111-OS**

La denuncia trata sobre presuntas irregularidades en la ejecución del proyecto de construcción del Puente el Común en el municipio de Chía, el cual hace parte del proyecto denominado Desarrollo Vial del Norte de Bogotá, que cuenta con Plan de Manejo Ambiental aprobado por el antiguo Ministerio de medio Ambiente .

Las irregularidades denunciadas específicamente señalan que existe invasión del espacio público en el lugar de residencia del denunciante ubicado en la carrera 2 Este y calle 24 del municipio de Chía, debido a trabajos que se están ejecutando para la restauración del puente El Común, obra que hace parte del proyecto denominado Desarrollo Vial del Norte de Bogotá, el cual cuenta con licencia ambiental otorgada por el antiguo Ministerio de Medio Ambiente y sobre el cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca adelanta trámite administrativo relacionado con el aprovechamiento forestal de los árboles ubicados en el entorno del Puente El Común.

#### **H 38 D14 Plan de Manejo Ambiental Desarrollo Vial del Norte de Bogotá**

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente atendió la solicitud 2011-30017-82111-OS, que trata sobre presuntas irregularidades en la ejecución del proyecto de construcción del Puente el Común en el municipio de Chía, el cual hace parte del proyecto denominado Desarrollo Vial del Norte de Bogotá, que cuenta con Plan de Manejo Ambiental aprobado por el antiguo Ministerio de medio Ambiente.

La denuncia fue incorporada al proceso auditor realizado al MADS, al cual se solicitó información, y la respuesta la suministró la ANLA por competencia.

La CGR evidenció un hallazgo con presunto alcance disciplinario, el cual fue comunicado al MADS, y la Autoridad de Licencias Ambientales Nacionales dio respuesta mediante correo electrónico del 31 de julio de 2012. A pesar de que dicha respuesta fue radicada en forma extemporánea, fue evaluada y se modificó el hallazgo evidenciado así:

El Ministerio de Medio Ambiente otorgó Plan de Manejo Ambiental al Proyecto “Construcción de Vías para el Desarrollo Vial del Norte de Bogotá”, con Resolución

703 de 1996 y en cumplimiento a su función de seguimiento ha proferido los siguientes conceptos:

- **Concepto Técnico No. 194 del 11/02/08, Acogido mediante Auto 478 del 20 de febrero de 2008: En el cual evidenció los siguientes incumplimientos:**

- Programa 18. Plan de contingencia.
- Programa 11.6. Manejo social de las comunidades afectadas Lomitas y Cajicá.
- Resolución 703 del 28 de junio de 1996, artículos: Artículo 2 numeral 16. En el Sector La Caro- Zipaquirá adicional al proyecto de doble calzada y durante la misma etapa de construcción, debe construir una vía especialmente diseñada para los habitantes que utilicen como medio de transporte la bicicleta Artículo 5: INVIAS será responsable de los daños que se causen a personas a bienes y por cualquier deterioro o daño ambiental.
- No se ha dado cumplimiento al Auto 566 del 24 de noviembre de 1999 en los siguientes artículos: Artículo 1 que señala: Requerir al INVIAS para que en 45 días cumpla con las siguientes actividades: Presentar los diseños de la ciclo ruta en el tramo La Caro – Zipaquirá, la construcción de esta obra deberá iniciarse en un plazo no mayor a 60 días después de la presentación de los diseños; Artículo 3 literal f): Implementar un adecuado aislamiento de la ciclo ruta con la vía en el tramo Cajicá –Zipaquirá, toda vez que en la actualidad es invadida constantemente por los vehículos que transitan por la vía.
- Auto 1681 del 30 de agosto de 2006: 1: Implementar las medidas propuestas por ese Instituto para el aislamiento operativo de las calzadas vehiculares y ciclo ruta en el sector La Caro- Zipaquirá en atención del artículo segundo numeral 16 de la resolución 703 del 28 de junio de 1996.” “12: Reportar el estado de avance de las capacitaciones sobre educación cívica, incluidas en el programa manejo de comunidades locales y participación ciudadana, presentando cronogramas, metodologías, soportes y avances en el informe de seguimiento ambiental.” “16: Revisar el programa de manejo de comunidades locales y participación ciudadana, considerando que se han incluido actividades complementarias necesarias para el cumplimiento de la meta propuesta; alcanzar y conservar un buen nivel de relaciones con la población asentada en la zona de influencia del proyecto y apoyarlas con acciones complementarias encaminadas al mejoramiento de sus condiciones de vida...” “18: En cumplimiento de la ficha 10 del Plan de Manejo Ambiental, la cual hace referencia al plan de contingencia, se solicita reforzar los mecanismos de información para activar las alertas frente a posibles eventualidades, formular y adelantar el programa de capacitación y adelantar el programa de capacitación y adelantar las medidas que garanticen la efectividad en la prevención y atención de accidentes.”

Artículo 3: Reportar en el próximo Informe de Cumplimiento Ambiental ICA las gestiones adelantadas con los propietarios de los predios afectados por el proyecto y el estado de avance de esta actividad.

Artículo 4 b). Análisis comparativo de los impactos ambientales previstos en los estudios y los que se han presentado en la ejecución del proyecto en atención del numeral 6.2 del artículo 3 de la Resolución 848 del 6 de agosto de 2003. c) Análisis de los resultados de las medidas de compensación en atención del numeral 6.5 del artículo tercero de la Resolución 848 del 6 de agosto de 2003: “Hacer una ponderación de la eficacia de las medidas de manejo ambiental y el análisis de las medidas de compensación” e) Relacionar las recomendaciones en materia de gestión ambiental por parte de la interventoría al desarrollo de las obras del proyecto, en atención al numeral 6.7 del artículo tercero de la Resolución 848 del 6 de agosto de 2003.

- **Concepto Técnico No. 2688 del 30 de noviembre de 2010, acogido mediante Auto 154 del 25 de enero de 2011. En el cual evidenció los siguientes incumplimientos:**

- Programa 13: Manejo vegetal y paisajístico.
- - Programa 14: Manejo de comunidades locales y participación ciudadana: “ En la visita de seguimiento se estableció que a partir de entrevistas realizadas, tanto a funcionarios de la Concesión, como a habitantes de la áreas de influencia del proyecto, que el programa de Manejo de comunidades ha sido desarrollado en años anteriores de acuerdo a las actividades consignadas en la ficha, no obstante, en el tramo que actualmente se está construyendo y en la etapa en operación , la gestión social no ha sido desarrollada adecuadamente. Lo cual evidencia que a partir de la desinformación que tienen los habitantes del sector Brinsa, quienes desconocen el proceso llevado a cabo por la empresa y las implicaciones ambientales que tienen este. Así mismo en el sector en mención, tampoco se ha realizado un proceso de divulgación del proyecto que establezca las pautas a seguir en lo que tienen que ver con la negociación de predios y el manejo de residuos sólidos generados por la obra”
- Programa 15. Seguimiento y monitoreos ambientales: Respecto al componente socioeconómico, la empresa no ha reportado el seguimiento realizado, así mismo, algunos habitantes del Sector de Brinsa, en la visita de seguimiento manifestaron que la empresa ha dispuesto escombros en el margen de la vía, cerca a la tienda el Pozo y que éstos han tapado algunas alcantarillas.
- Programa 11.1. Consideraciones generales: No cumple con la Interventoría Ambiental.
- Programa 11.5 compensación de vegetación y protección de ecosistemas.
- Programa 11. 7 Interventoría Ambiental: Recomendación que tampoco se cumplió en el seguimiento realizado en visita del 2008.
- Programa 11.6 Control de demoliciones y disposición de escombros.
- Programa 11.9 Manejo de movimiento de tierra, control de emisiones atmosféricas fugitivas y arrastre de sólidos por escorrentía.

- Estado de cumplimiento de los requerimientos de los actos administrativos se encuentra incumplimiento al ARTICULO SEGUNDO de la Resolución 703 del 28 de junio de 1996: “Se deberá realizar un seguimiento ambiental permanente en forma directa o a través de una interventoría contratada con una Entidad Especializada cuya función principal será vigilar el cumplimiento de las acciones, medidas o recomendaciones establecidas en el Plan de Manejo, en el Estudio de Impacto Ambiental presentado por el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS y en la información adicional...” ARTICULO QUINTO: En cuanto a daños que se causen a personas o bienes la visita de seguimiento que se inspeccionó el humedal ubicado en el predio Las Mercedes donde según lo informado por la CAR se realizó disposición de material de excavación proveniente de la construcción de la vía Cajicá – Zipaquirá, materiales que fragmentaron el humedal en dos partes modificando drásticamente el funcionamiento del ecosistema.
  - En el manejo de residuos se evidenció el apilamiento de material de construcción de la Ciclovía en el sector de Brinsa donde dicho material era arrastrado por el de escorrentía, y no se evidenció el uso de canecas para la disposición y selección de residuos sólidos.
  - Auto 1681 del 30 de agosto de 2006 Incumplimiento a lo establecido en: Artículo Segundo respecto a capacitaciones sobre educación cívica incluidas en el Plan de Manejo Ambiental, programa de manejo de comunidades locales y participación ciudadana y Numeral 18. 18 según el cual no se ha ajustado y reforzado las medidas para el Plan de Contingencia y prevención de desastres. Artículo 3: Reportar en el próximo Informe de Cumplimiento Ambiental ICA las gestiones adelantadas con los propietarios de los predios afectados por el proyecto y el estado de avance de esta actividad
  - Auto 478 del 20 de febrero de 2008: Se encuentra incumplimiento a las recomendaciones señaladas en éste auto que tratan sobre: Programa de manejo de comunidades locales y participación ciudadana, metodología y soportes de las gestiones adelantadas por la Concesión CONSORCIO LA VIALIDAD – PGP y por el INCO, con los propietarios de los predios intervenidos por el proyecto y el reporte del estado sobre las capacitaciones sobre educación cívica.
- **Concepto Técnico No. 1542 del 04 de octubre de 2011, acogido mediante Auto 3527 del 16 de noviembre de 2011. En el cual evidenció los siguientes incumplimientos:**
- Programa 10. Instalación y operación de plantas de concreto asfáltico y extendido en la carpeta asfáltica.
  - Programa 14. Manejo de comunidades locales y participación ciudadana. “Teniendo en cuenta que existen oficios presentados por las comunidades ante DEVINORTE, el INCO y entidades públicas sin responder, se considera que no se está dando un buen nivel de relaciones con las comunidades del área de influencia del proyecto, toda vez que no se evidencia soluciones o respuestas a dichas solicitudes...”
  - Programa 15. Seguimiento y monitoreos ambientales.

- Programa 18. Plan de contingencia.
  - Programa 11.6 Manejo social de las comunidades afectadas Lomitas y Cajicá.
  - Programa 12. Seguimiento y monitoreo: “Al momento de la visita no se han presentado los informes ICA correspondientes al año 2010 ni al primer semestre del año 2011, por lo que no se puede evidenciar las actividades de seguimiento implementadas, como tampoco la verificación de los impactos en el EIA.
  - Resolución 703 del 28 de junio de 1996, ARTICULO SEGUNDO, relacionado con seguimiento ambiental y la Interventoría deberá presentar informes trimestrales sobre el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental durante el tiempo que dure la ejecución del proyecto.
  - Auto 1681 del 30 de agosto de 2006: Capacitaciones sobre educación cívica, cumplimiento de talleres de capacitación ambiental a los trabajadores del proyecto y programa de manejo de comunidades locales y participación ciudadana. Incumplimiento al numeral 18. Plan de contingencia. ARTICULO TERCERO: Reportar gestiones adelantadas con los propietarios de predios afectados con el proyecto. ARTICULO CUARTO: a) Análisis comparativos de los impactos ambientales en los estudios y los que se han presentado en el proyecto. b) Recomendaciones en materia de gestión ambiental por parte de la interventoría.
  - Auto 478 del 20 de febrero de 2008: Incumplimiento a la presentación de los ICA correspondientes al año 2010 y reporte de información sobre el programa de manejo de comunidades locales y participación ciudadana, así como reporte de avance de las capacitaciones sobre educación cívica.
  - Auto 154 del 25 de enero de 2011 ARTICULO SEGUNDO, incumplimiento a los numerales 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, y 28.
  - Resolución 0099 del 27 de enero de 2011: Incumplimiento al Artículo Segundo relacionado con la presentación de los informes ICA.
- La ANLA inició investigación mediante Auto 176 del 26 de enero de 2011 en el cual formuló cargos mediante Auto 1737 del 8 de junio de 2011, el cual establece lo siguiente:

*“Por lo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo quinto de Ley 1333 del 21 de julio de 2009, los hechos verificados por este Ministerio en el expediente 74 se consideran constitutivos de infracción a la normatividad ambiental que rige el trámite de la licencia ambiental del proyecto denominado “Desarrollo Vial del Norte de Bogotá”, tal como se especificará en la parte dispositiva del presente acto administrativo y en consecuencia ameritan la imputación de los cargos respectivos, en contra del Instituto Nacional de Concesiones -INCO.*

**Cargo único**-*Por incumplir, presuntamente, lo dispuesto en el Plan de Manejo Ambiental –PMA (Programas 11.1, núm. 4 y 11.5 “Compensación de vegetación y protección de ecosistemas”) y la Resolución 703 del 28 de junio de 1996 (Arts. 2*



*núm. 18 y 5), al disponer material de excavación proveniente de la construcción de la vía Cajicá – Zipaquirá en el humedal ubicado en el predio “Las Mercedes” localizado en el sector conocido como Brinsa, contiguo a la vía Cajicá – Zipaquirá, de tal forma, que ese cuerpo de agua se fragmentó en dos partes, dejándolo aislado del área de desborde del río Bogotá, modificando drásticamente el funcionamiento del ecosistema. Lo anterior, en el marco del proyecto denominado “Desarrollo Vial del Norte de Bogotá”.*

*Una vez analizada la información contenida en el expediente No. 74 y de acuerdo con las observaciones y conclusiones del concepto técnico No.2688 del 30 de noviembre de 2010, este Ministerio considera que el Instituto Nacional de Concesiones -INCO, se encuentra incumpliendo el Plan de Manejo Ambiental –PMA (Programas 11.1, núm. 4 y 11.5 “Compensación de vegetación y protección de ecosistemas”) y la Resolución 703 del 28 de junio de 1996 (Arts. 2 núm. 18 y 5).”*

La CGR observa que el INCO ha presentado incumplimiento injustificado a las obligaciones impuestas por la Autoridad Ambiental en la Resolución 703 de 1996, modificada por la Resolución 840 de 2005 y por la Resolución 099 de 2011.

Se evidencian incumplimientos reiterados en cuanto al Plan de contingencia, capacitación cívica, participación ciudadana, informes de interventoría y presentación de los informes ICA de manera oportuna, entre otros, y el proceso sancionatorio ambiental iniciado en el año 2011 sólo formuló un único cargo respecto de la compensación de vegetación y protección de ecosistemas.

Este incumplimiento de conformidad con lo establecido en la Ley 1333 de 2009 en concordancia con la cláusula sexta de la Resolución 703 de 1996 constituye causal para imposición de sanciones, cuya competencia hoy radica en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Según la información reportada por la ANLA no se ha cumplido cabalmente con la aplicación del procedimiento sancionatorio ambiental ante las infracciones cometidas por el INCO, y que han sido evidenciadas en los conceptos técnicos que ha realizado en cumplimiento a la función de seguimiento a la ejecución de los programas, proyectos y obligaciones impuestas en el Plan de Manejo Ambiental.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con presunto alcance disciplinario.

## **4. ANEXOS**