



INFORME DE AUDITORÍA

FONDO NACIONAL AMBIENTAL

-FONAM-

VIGENCIA 2015

CGR-CDMA- No 037
NOVIEMBRE DE 2016



Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora

Gloria Amparo Alonso Masmela

Contralora Delegada Medio Ambiente

Carolina Montes Cortés

Directora de Vigilancia Fiscal

María Fernanda Rojas Castellanos

Supervisor

Beatriz Helena Hernandez Varon

Equipo de auditores:

Responsable de Auditoría:

Mario Cortés Rojas

Integrantes del Equipo Auditor:

Sandra Luz Triana Cárdenas
Lina María Ramírez Riaño

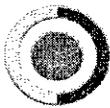
Tabla de Contenido

	Página
1. DICTAMEN INTEGRAL	5
1.1. EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS.....	6
1.1.1. Control de Gestión.....	7
1.1.2. Control de Resultados.....	7
1.1.3. Control de Legalidad	9
1.1.4. Control Financiero.....	9
1.1.5. Evaluación del sistema de Control Interno.....	11
1.2. FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	11
1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	11
1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	12
2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	13
2.1. EVALUACION DE LA GESTION Y RESULTADOS.....	13
2.1.1. Gestión.....	15
2.1.1.1. <i>Procesos Administrativos</i>	15
2.1.1.2. <i>Gestión Presupuestal</i>	23
2.1.1.3. <i>Prestación del Bien o Servicio</i>	34
2.1.2. Resultados.....	38
2.1.2.1. <i>Objetivos Misionales</i>	38



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1.2.2. <i>Cumplimiento de Políticas, Planes, Programas y Proyectos</i>	41
2.1.3. Legalidad	46
2.1.4. Financiero	50
2.1.4.1. <i>Evaluación Financiera</i>	50
2.1.4.2. <i>Evaluación del Sistema de Control Interno Contable</i>	66
2.1.4.3. <i>Calificación del Sistema de Control Interno Contable</i>	74
2.1.5. Control Interno	75
2.1.5.1 <i>Evaluación del Control Interno</i>	75
3. ANEXOS	76



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Doctor
LUIS GILBERTO MURILLO URRUTÍA
Ministro
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Calle 37 No. 8-40
Bogotá D. C.

Respetado Señor Ministro:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Fondo Nacional Ambiental a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, eficiencia, eficacia y equidad 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 2015 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 realizaran conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables; así mismo, evaluó el Sistema de Control Interno de la Entidad.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados financieros de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados 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 de la cuenta con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero, -razonabilidad de los Estados Financieros- Legalidad y Control Interno), obtenidos por la administración de la entidad en los procesos, áreas y/o procedimientos auditados.

El representante legal de la entidad, rindió informe anual el 11-04-2016, en el SIRECI por la vigencia fiscal del año 2015, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 7350 de 2013.

24

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 relacionadas con demora en la entrega de información e información incompleta, que afectaron el alcance de nuestra auditoría, las cuales fueron puestas en conocimiento de la entidad.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro del desarrollo de la Auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas en su oportunidad.

1.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados efectuados por la CGR, se fundamentó en los sistemas de control de: Gestión, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el Equipo Auditor.

Una vez finalizada la labor de Auditoría, la Contraloría General de la República practicada al Fondo Nacional Ambiental conceptúa que la gestión y resultados en la vigencia 2015 es *Desfavorable*, como resultado de la calificación obtenida de 35 puntos, teniendo en cuenta la evaluación de cada componente que conforma la matriz de la gestión así:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.1.1 Control de Gestión

Este componente, en la matriz de calificación de la gestión de la entidad, tiene un peso porcentual de 20%; alcanzando una calificación de 60.0 de ese 20%; debiendo anotarse que no se calificó el sub-componente de "Indicadores", lo que dio lugar a la aplicación de una regla de 3 para efectos establecer la debida calificación, con el siguiente resultado:

1.1.1.1 Procesos Administrativos

En cuanto a la Dirección, Planeación, Organización, Control (Seguimiento y Monitoreo) y Ejecución; la CGR, evidenció deficiencias especialmente en las áreas de Planeación y Control, alcanzando una calificación desfavorable de 60.0; relacionados con la ausencia de directrices en el seguimiento a los beneficios otorgados a quienes importan equipos destinados a fines ambientales; incumplimiento a funciones del Consejo de Gabinete establecido por la entidad; deficiencias en área de Talento Humano al convalidar experiencia de los funcionarios o contratistas evidenciados a través del informe.

1.1.1.2 Gestión Presupuestal y Contractual

Se evaluó la ejecución y cierre del presupuesto del FONAM, observando que presenta serias deficiencias en su programación y ejecución como se evidencia al interior del presente informe. Este componente alcanzo una calificación de 60.0. La verificación del proceso incluyó las actividades que la Entidad debe realizar dentro de las gestiones para su ejecución, evidenciándose deficiencias en la asignación de recursos con destinación específica; información presupuestal deficiente o inexacta, deficiente ejecución de recursos que impactan los proyectos de la entidad.

1.1.1.3 Prestación del Bien o Servicio

Este subcomponente, arroja una calificación de 60.0 y ponderada del 19.8%, de un total asignado del 33% dentro de su distribución matricial, lo que indica que la entidad no cumple totalmente con su función de satisfacer la demanda de los usuarios, como se evidencia con los hallazgos establecidos al interior del informe. Lo anterior fue evidenciado por la CGR, en la falta de acciones que llevaran a la mitigación de daño ambiental, como el caso de los recaudos del ANLA, que no fueron aplicados impactando los recursos naturales y el medio ambiente.

1.1.2 Control de Resultados

A

Este componente, tiene un peso porcentual de 30% del total del 100% de la matriz de evaluación de la gestión; obteniéndose una evaluación desfavorable con una calificación del 50%, de acuerdo con los resultados que se detallan a continuación:

1.1.2.1 Objetivos Misionales

Para este subcomponente, se determinó que la entidad tuvo un cumplimiento de tan solo 50.0% con sus objetivos misionales según lo evidenciado por la CGR, cuyo análisis concluye que a pesar del extenso proceso normativo del sector ambiental, y en especial del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, desde la Ley 99 de 1993 que crea el Fondo, define sus objetivos, funciones de dirección y administración y recursos, reglamentado por el Decreto 4317 de 2004, y por último, con las facultades otorgadas mediante Ley 1753 de 2015, donde delega la ordenación del gasto en los directores de ANLA, PNN Y MADS –CITES, observando que su estructura funcional y organizacional no se ha adecuado frente a los cambios normativos, lo que refleja procesos de planeación débiles frente a la ejecución de los recursos, falta de seguimiento a la ejecución de los mismos y por ende una deficiente gestión presupuestal que trae como consecuencia montos de recursos no ejecutados, generando atrasos significativos en las ejecuciones físicas de los Proyectos de Inversión, aunado a las graves deficiencias de orden contable y financiero.

La baja ejecución presupuestal registrada en la vigencia 2015, si bien es algo que afecta los resultados de la gestión toma lo relevante de la posible conducta disciplinable en que dichos recursos presentan destinación específica y al tener que ser remitidos al MHCP se pierde el control y la reasignación de los mismos para la siguiente vigencia por cuanto depende de los techos presupuestales programados. Además de esto no se dio creación a la “Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonia” según lo establecido en el Decreto 4317 de 2004, artículo 6 numeral 4.

Lo anterior se sustenta en los resultados de ejecución presupuestal registrados en la vigencia auditada, debido a que de una apropiación inicial de \$212.858.3 millones, se asignan recursos por \$186.552.6 millones al componente de inversión y \$26.305.7 millones al rubro de funcionamiento, con un nivel de pagos de tan sólo \$46.222.0 millones, lo que representa el 22% de los recursos asignados.

Es de señalar que del Presupuesto de inversión y en particular los recursos asignados por \$150.000.0 millones apropiados en el proyecto de inversión del FONAM “Apoyo en la implementación de las políticas ambientales del país, que contribuyen al cumplimiento de las metas sectoriales PND - Distribución Previo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Concepto DNP”, se distribuyeron \$41.654.9 millones, mediante la aprobación y suscripción del respectivo Acuerdo, quedando un presupuesto por distribuir de \$108.345.0 millones, es decir no ejecutado, igual comportamiento presentó el proyecto .”Análisis y Apoyo a la gestión ambiental del MADS – FONAM, previo concepto DNP” que contó con una apropiación inicial de \$2.100.0. Lo que se resume en un nivel de ejecución de tan solo el 48% de estos recursos.

1.1.2.2 Cumplimiento e Impacto de Políticas Planes, Programas y Proyectos

Se determinó por parte de la CGR, que la entidad no cumplió en su totalidad con las metas, Planes y Proyectos establecidos; asignando una calificación del 50.0%, en razón a las deficiencias planteadas como hallazgos al interior de éste informe, relacionadas con la financiación de proyectos, los cuales por la mala planeación, al presentarse tardíamente, no pueden llevarse a cabo; no se incluyen áreas como la del Fondo Ambiental de la Amazonía, quedándose por fuera del presupuesto y por ende no tiene obras que permitan su desarrollo.

1.1.3 Control de Legalidad

En lo relacionado con el Control de Legalidad; de acuerdo con la evaluación efectuada por la CGR, éste componente alcanzó una calificación de 50%, dadas las deficiencias encontradas en los procesos de la entidad y que se presentan al interior del presente informe, relacionadas con la expedición de Pólizas en donde no se cubre al FONAM, con el riesgo que esto puede conllevar en caso de un siniestro.

1.1.4 Control Financiero

El aplicativo establecido por la CGR, otorga a este componente un 30% del total del 100% de la gestión de la entidad; para el caso que nos ocupa en la evaluación del Fondo Nacional Ambiental, se establecieron deficiencias que comprometen la razonabilidad de los Estados Financieros, determinando una calificación de cero (0) dentro de la matriz de gestión de la entidad, dadas las graves deficiencias establecidas por la CGR, entre las que se destacan la no realización de los registros de las partidas conciliatorias, sub-estimaciones y sobrestimaciones en las diferentes cuentas que componen los estados financieros de la entidad y que se discriminan a través del presente informe, cuentas con saldos de naturaleza contraria, no diligenciamiento del Libro de Legalización del Gasto y otras deficiencias que llevaron a una opinión adversa sobre la razonabilidad de los Estados Financieros.

1.1.4.1. Razonabilidad o Evaluación Financiera

De la evaluación de las cifras contenidas en las principales cuentas de los Estados Contables de la Entidad se pudo establecer que la aplicación de las políticas contables no se presenta de manera uniforme. Se obtuvo evidencia de que no se da aplicación a los principios, normas técnicas y procedimientos establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública en la totalidad de las transacciones, hechos y operaciones registradas.

Se obtuvo evidencia de que no se llevan a cabo procedimientos de control interno contable que garanticen una información con características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, de las cifras presentada por el FONAM a 31 de diciembre de 2015.

De conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública, la satisfacción de los objetivos de la información contable pública se alcanza, siempre y cuando la misma cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad. El mismo Régimen establece que dicha información será Confiable si observa las condiciones de razonabilidad, objetividad y verificabilidad; a su vez, será relevante si es oportuna, material y cumple el requisito de universalidad y por último será comprensible cuando es racional y consistente.

Del análisis efectuado a las cuentas principales de los Estados Contables del FONAM con corte a 31 de diciembre de 2015, se obtuvo evidencia suficiente y competente de que la información contable emitida no cumple en su totalidad con las características antes mencionadas.

Los errores, inconsistencias o salvedades, que afectan la razonabilidad de dichos estados financieros ascienden a \$25.041,9 millones de pesos, valor que representa el 19,7% del activo total de la entidad el cual alcanzó los \$126.776,9 millones de pesos a 31 de diciembre de 2015.

Tabla 1
TOTAL SALVEDADES MATERIALES
(Cifras en millones de pesos)

Código	Descripción	Valor	Valor absoluto
1201	INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA	(3.548,4)	3.548,4
1401	NO TRIBUTARIOS	(1.567,6)	1.567,6
4110	NO TRIBUTARIOS	(5.176,3)	5.176,3
2905	RECUADOS A FAVOR DE TERCEROS	(14.749,6)	14.749,6
	Total salvedades		25.041,9

Fuente: Evaluación Estados Contables

Lo anterior teniendo un nivel de materialidad de \$350 millones, establecidos con base en el total del activo con la misma fecha de corte, durante la etapa de planeación de la auditoría.

Opinión sobre los Estados Contables

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados financieros del FONDO NACIONAL AMBIENTAL, no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Entidad a 31 de diciembre de 2015 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

1.1.4.2 Control Interno Contable:

Evaluación que se realizó teniendo en cuenta los diferentes componentes del control interno enfocado a las actividades propias del proceso contable, arrojando una calificación de 2,41 ubicándolo en el rango "INEFICIENTE", en razón a deficiencias como: Hechos económicos no considerados en el PGCP y no definidos en la doctrina contable pública; incorrecta interpretación y aplicación de los principios de contabilidad pública; registros contables que implican la existencia de partidas globales entre otras deficiencias, que se registran al interior del informe.

1.1.5 Evaluación del Sistema de Control Interno.

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, el puntaje final ponderado es de 42.5, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que para el periodo auditado, la calidad y eficiencia del Control Interno de la Entidad es deficiente.

1.2 FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con base en la calificación final de la Gestión y Resultados Ponderada de 33,250, la Contraloría General de la República "**No fenece**" la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2015.

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

SA





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron dieciocho (18) hallazgos administrativos, de los cuales quince (15) tienen posible alcance disciplinario los cuales serán trasladados ante la autoridad competente. De igual forma se registran dentro de los 18 hallazgos cinco con otras incidencias los cuales se remitirán a las autoridades competentes y uno se solicitará la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio.

Se recibió un hallazgo de la Gerencia Departamental Colegiada de Santander, producto de auditoría al punto de control "Dirección Territorial Andes Nororientales PNNC", correspondiente a la vigencia 2015, el cual se incluyó para efectos del Plan de Mejoramiento de la entidad.

1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

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

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

Bogotá D.C, **25 NOV. 2016**



CAROLINA MONTES CORTES

Contralora Delegada para el Medio Ambiente

María Fernanda Rojas Castellanos- Directora de Vigilancia Fiscal
Beatriz Helena Hernández Varón- Coordinador de Gestión



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las áreas, procesos o actividades auditadas es **“Desfavorable”**; de acuerdo con la calificación obtenida de 35 puntos, resultante de ponderar los diferentes aspectos examinados y ajustando lo correspondiente al ítem de “Indicadores” como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 2.
MATRIZ DE EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
GUÍA DE AUDITORÍA DE LA CGR ACTUALIZADA AL CONTEXTO SICA
MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS
MEDIO AMBIENTE
FONDO NACIONAL AMBIENTAL -FONAM-

COMPONENTE	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Variables a Evaluar	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Eficiencia, Eficacia	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	Dirección, planeación, organización, control	15%	600	9,00	20%
			Indicadores	Formulación, Oportunidad, Confianabilidad de la información o datos de las variables que los conforman; Calidad, Utilidad, Relevancia y Pertinencia de los resultados.	25%			
			Gestión Presupuestal y Contractual	Manejo de recursos públicos (planeación, asignación, ejecución y evaluación)	35%	600	21,00	
			Prestación del Bien o Servicio	Capacidad para atender la demanda de los bienes o servicios ofrecidos; para satisfacer adecuadamente a los beneficiarios y usuarios, en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad, costo, cobertura y beneficios	25%	600	15,00	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN					100%		45,00	9,00

EVALUACIÓN DE



N Y R E S U L T A D O S	Control de Resultados 30%	Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales y Equidad	los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes y Programas y Proyectos	Grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en términos Cantidad, Calidad, Oportunidad, resultados y satisfacción de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales.	50%	50,0	25,00	30%	
	CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS					100%		50,00	15,00	
	Control de Legalidad 10%	Eficacia	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado.	Normas externas e internas aplicables	100%	50,0	50,00	10%	
	CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD					100%		50,00	5,00	
	Control Financiero 30%	Economía, Eficacia	Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera Establecer si el ente objeto de control fiscal realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto o proceso.	Razonabilidad o Evaluación Financiera	Opinión o Concepto	100%	0,0	0,00		
	CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO					100%			0,00	
	Evaluación del Control Interno 10%	Eficacia, Eficiencia	Obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control según la metodología descrita en esta Guía.	Calidad y Confianza	Concepto	100%	42,500	42,50	10%	
	CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO					100%			4,25	
	CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA									

Fuente: Metodología Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República-CGR

Debido a que en la presente auditoría, no se evaluó el ítem correspondiente a "Indicadores", se requiere efectuar ajuste en la calificación de la arrojada por la matriz de Gestión así:

La calificación establecida por la matriz es de 33,250, equivalente al 95% del total de la calificación.

Ajuste para llevar la calificación al porcentaje correspondiente:

- $33,250 \times 100\% / 95 = 35.0$

La calificación definitiva 35.0 de acuerdo con éste cálculo, ubica a la gestión de la entidad dentro del rango de desfavorable.

2.1.1. GESTIÓN

Se evaluó la Gestión del FONDO NACIONAL AMBIENTAL, mediante el examen de la adecuación misional establecida en sus estatutos y demás normas que le son aplicables, en el desarrollo de los instrumentos de planificación y el cumplimiento de metas y planes y el comportamiento de los indicadores de gestión administrativos, de conformidad con los principios de la gestión fiscal, arrojando los siguientes resultados:

2.1.1.1 Procesos Administrativos

HALLAZGO No.1: Seguimiento inversiones por beneficios tributarios

Criterio:

Según lo establecido en el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012 (que derogó el artículo 424-5 y 424-7) del Estatuto Tributario sobre “Los equipos y elementos nacionales o importados que se destinen a la construcción, instalación, montaje y operación de sistemas de control y monitoreo, necesarios para el cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares ambientales vigentes, para lo cual deberá acreditarse tal condición ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “; y conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 4317 de 2004 numeral 2, se establece:

Hechos:

La CGR indagó sobre las acciones adelantadas en desarrollo del seguimiento que debe realizarse en relación con los beneficios tributarios otorgados en cumplimiento de estas normas.

Según respuesta recibida de ANLA se informa que existe diversidad de normas que reglamentan el tema, lo que se resume en el concepto de la Oficina jurídica, así:

(...)

“al explicar la competencia de la ANLA en materia de beneficios tributarios, se atiende su planteamiento indicando que las acciones de seguimiento adelantadas por esta Autoridad se han ejercido en cumplimiento del artículo 8º del Decreto 2532 de 2001, reglamentario del numeral 4 del artículo 424-5 (hoy 424 numeral 7), y el literal f) del artículo 428 del Estatuto Tributario, que ordena remitir a la Subdirección de Fiscalización Tributaria o a la dependencia que haga sus veces de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, copia de las certificaciones sobre calificación de

bienes beneficiados con la exclusión del impuesto a las ventas IVA, hecho que ha permitido que el ente fiscalizador pueda realizar los respectivos cruces de información e incluso realizar labores de auditoría a los contribuyente que ellos consideren. Así como, remitiendo copia de las mismas certificaciones a las autoridades ambientales competentes. Adicional a lo expuesto en precedencia, es importante indicar que, además de las normas que son objeto de su planteamiento, las cuales son de naturaleza tributaria, esta Autoridad, en aplicación de las disposiciones normativas ambientales, ejerce seguimiento y control de los instrumentos para prevenir, mitigar y corregir los factores de deterioro ambiental, entendidos por ellos como las licencias, permisos, autorizaciones, entre otros, en los asuntos que por Ley se le ha asignado su competencia.”

En síntesis, no se cuenta con directrices o normativa sobre las competencias y acciones adelantadas en desarrollo del seguimiento que debe realizar en relación con los beneficios tributarios otorgados en cumplimiento de estas normas.

Causa: No se ha adecuado la estructura orgánica del Fondo acorde con los cambios normativos y funcionales.

Efecto: Este tipo de instrumentos quedan sin el debido seguimiento respecto de los efectos logrados con el otorgamiento de dichos beneficios.

Respuesta Entidad

El MADS mediante comunicación No.: OAC-8170 del 25 de octubre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

“El Ministerio gestiona ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que las empresas accedan a beneficios tributarios por inversiones en control y mejoramiento ambiental que le permita al sector empresarial deducir en renta o excluir el pago del IVA por inversiones que generan un beneficio ambiental, sin embargo a partir de 2011, dada la escisión del Ministerio y creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, un fallo del Consejo de Estado determinó que esta entidad es quien opera el instrumento tributario, por lo anterior es responsabilidad de esa entidad atender los requerimientos que cita la CGR.”

Análisis Respuesta

La CGR, sustenta el hallazgo en la falta de reglamentación respecto a la vigencia de lo establecido en el Estatuto Tributario, por cuanto el Decreto que reglamenta los estímulos tributarios está basada en una norma que fue derogada con la 1602 de la reforma tributaria. Además, de la falta de coordinación y lineamientos acordes a la estructura orgánica y funcional del FONAM para conocer y establecer el impacto en el otorgamiento de estos beneficios tributarios.

Se presenta hallazgo con connotación administrativa.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

HALLAZGO No.2: Funciones de dirección y administración de FONAM (Decreto 4317-2004).

Criterio:

El artículo 89 de la Ley 99 de 1993, establece que las funciones de dirección y administración del FONAM estarán a cargo del Ministro del Medio Ambiente, quien podrá delegarlas en el Viceministro. El Consejo de Gabinete, hará las veces de organismo decisorio en materia de dirección y administración del Fondo en él se tomarán las decisiones pertinentes, conforme al estatuto reglamentario que al efecto expida el Gobierno Nacional.

Mediante Decreto 4317 de 2004, se reglamenta el FONAM y en el artículo 3 establece las funciones del Consejo de Gabinete.

El Decreto 3570 de 2011, en el artículo 2 numeral 12 establece que el Ministerio tendrá la administración del FONAM.

La Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se expide el nuevo Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país" La asignación de recursos se realiza a través del FONAM, de acuerdo con lo establecido en el PND 2014-218, artículo 246, donde delega la ordenación del gasto en los directores de ANLA, PNN Y MADS –CITES

Hechos:

La CGR efectuó seguimiento al cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 de Decreto 4317 de 2004, que reglamenta el FONAM y en el cual se asignan funciones de dirección y administración al "Consejo de Gabinete"

Es de señalar que el marco de lo establecido en el artículo 87 y de la Ley 99 de 1993, el Decreto 4317 de 2004 y el Decreto 3570 de 2011 (artículo 26), la función de administración del Fondo se viene ejecutando a través del Comité de Gerencia del MADS.

El Comité sesionó de diciembre de 2014 a agosto de 2015, adoptando decisiones de inversión para el FONAM y solo hasta el mes de septiembre de 2015 se expide la Resolución No. 1978 que crea el Comité de Administración y Dirección del FONAM.

Las actas del Comité de Gerencia y Comité de Administración y Dirección del FONAM, donde se asignan recursos relacionados con la inversión de dicho Fondo, se detallan a continuación:

Tabla No.3
Actas Comité de Gerencia MADS 2015

NO. ACTA	FECHA	
23	18 de Noviembre de 2014	Comité de Gerencia- Comité Virtual
24	29 de Diciembre de 2014	Comité de Gerencia- Comité Virtual
25	5 y 6 marzo de 2015	Comité de Gerencia- Comité Virtual
26	2 de junio de 2015	Comité de Gerencia- Comité Virtual
27	1 y 2 de Julio de 2015	Comité de Gerencia- Comité Virtual
28	3 de Agosto de 2015	Comité de Gerencia- Comité Virtual
1	27 de Octubre de 2015	Comité de Administración y Dirección del FONAM - Virtual
2	23 de Noviembre de 2015	Comité de Administración y Dirección del FONAM - Virtual
3	15 de Diciembre de 2015	Comité de Administración y Dirección del FONAM - Virtual

Fuente: MADS – Oficina Asesora de Planeación - Actas

Por lo anterior dado que el Decreto 4317 de 2004 aún se encuentra vigente, las decisiones tomadas por parte de estos Comités no se ajustan a lo dispuesto en las normas que rigen para la administración del Fondo, por cuanto no hay armonización normativa.

Causa:

Lo anterior debido a una desarticulación normativa, estructural y funcional del órgano decisorio del FONAM

Efecto:

Falta de coherencia, articulación y armonización normativa y por ende en el cumplimiento de sus funciones.

Respuesta Entidad

El MADS mediante comunicación No.: OAC-8170 del 25 de octubre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

Todo el proceso normativo que ha tenido el FONAM, desde la formulación de la Ley 99 de 1993, (artículo 89) , la Ley 790 de 2002, el Decreto 216 de 2003, el Decreto 4317 (Artículos 2 y 3), la Ley 1444 de 2011, el Decreto Ley 3570 de 2011, la Ley 3570 de 2011 (artículos 3, 4y 5), artículo 4º del Decreto 1826 de 1994 que establece que los Ministerios deberán constituir Comités de Coordinación del Sistema de Control Interno, como órganos de coordinación y asesoría del Ministerio, los cuales se organizarán mediante resolución del respectivo representante de la entidad, el MADS crea una instancia a través de la expedición de la "Resolución 1978 de 2015.

"Por la cual se crean y organizan el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo, el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo, el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, el Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental (Fonain),

Lo anterior sumado al "...proceso de revisión y actualización del reglamento operativo del FONAM con el fin de actualizar sus instancias, contemplar a las entidades que tienen subcuentas en el fondo y lo dispuesto en los Decretos 3572 de 2011 y 3573 de 2011, que establecieron a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA y a Parques Nacionales Naturales de Colombia como entidades independientes y no como parte del MADS.

Con base en lo anterior, desde la creación del FONAM el respectivo Ministro en su calidad de director y administrador del mismo, bajo la coordinación y articulación de la Oficina de Planeación en el marco de sus competencias, ha implementado todas las acciones necesarias con el fin de lograr el cumplimiento de los fines para los cuales fue previsto el Fondo."

Análisis Respuesta

Para la CGR, es de conocimiento el marco normativo de este Fondo, sin embargo, esto refleja la falta de articulación y actualización de todas las normas señaladas por la entidad en la respuesta con los procesos actuales que desarrolla la entidad.

Se presenta hallazgo con connotación administrativa.

HALLAZGO No.3 (D1): PNNC - Contratos de Prestación de servicios - Convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras

Criterio

La Ley 30 de 1992, el artículo 25.9 del Decreto 2230 de 2003, el Ministerio de Educación Nacional expide la Resolución No. 5547 de 2005, establece el trámite y requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de

educación superior extranjeras, y establece en el artículo 3 los criterios para la convalidación de títulos de pregrado y postgrado.

De otra parte, el artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, señala que los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Debe contener la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

Hechos:

La Unidad de Parques – Dirección Territorial Orinoquia celebró contratos de prestación de servicios Nos: 028 y 048 de 2015, así:

Tabla No.4
Contratos de prestación de servicios – Perfil

NO. CONTRATO	OBJETO	VALOR \$ MILLONES	S/N ESTUDIOS PREVIOS	S/SOPORTES
028-2015	prestar servicios profesionales especiales para apoyar y orientar metodológicamente la estrategia de gestión integrada de Recurso Hídrico en el territorio del PNN Chingaza que permita obtener el balance hídrica para el área protegida abordando las subzonas hidrográficas SZH's seleccionas como valores objeto de conservación VOC, por medio de la herramienta SWAT y 1 metodologías de índice de pobreza del agua en el marco de implementación del plan de manejo y del subprogramas 1.1.3 Diseñar e implementar instrumentos para la valoración , negociación y reconocimiento de los beneficios ecosistemicos.	35.9	Estudios: Título profesional en Ingeniería Ambiental y o recurso hídrico y o área afines. Postgrado: Titulo de especialización Y o un año cursado en maestría y o doctorado en áreas afines	Ingeniero Ambiental Universidad del Bosque Especialidad en Cooperación Internacional para el desarrollo – Universidad de Alicante
048-2015	Apoyo en la gestión e implementación de proyectos de compensaciones ambientales e	62.8	Economista con maestría relacionada	Economista Maestría Economía



	inversión, el establecimiento e implementación de alianzas con entes territoriales, corporaciones autónomas regionales y/o institutos de investigación para fortalecer los programas y proyectos de la subdirección de sostenibilidad y negocios ambientales.			Ecológica, Territorio y Gestión Ambiental – Universidad Autónoma de Barcelona – España
--	---	--	--	---

Fuente: PNN – Contrato 028-2015

De acuerdo con estos soportes y el certificado de idoneidad emitido por el Jefe del Área protegida PNNC Chingaza y la Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales de PNN, los contratistas cumplen con la idoneidad para celebrar los respectivos contratos.

Sin embargo, no hay evidencias de que se realizó el procedimiento para convalidar el título postgrado obtenido de la Universidad de Alicante, acorde con las normas colombianas.

Causa:

Al momento de realizar esta contratación no se realiza un debido control sobre el cumplimiento de requisitos acorde con las normas.

Efecto:

Al no contar con la certeza legal sobre la idoneidad de las personas que se contratan, se corre el riesgo de un incumplimiento o mala prestación del servicio lo cual impacta en los objetivos y metas de la entidad.

Respuesta Entidad

No se presenta respuesta por parte de la entidad

Análisis Respuesta

Se presenta hallazgo con posible connotación disciplinaria.

HALLAZGO No.4 (D2): Seguimiento a la ejecución de los Recursos

Criterio:

Según lo establece el Decreto 4317 de 2004, se expide el Reglamento Operativo del FONAM, el cual establece en el numeral 3.1.1.3 Seguimiento a la ejecución de los Recursos:

“Las Direcciones y/o dependencias a las que se les hayan aprobado Planes Operativos POA deberán consignarlos en el Sistema SINAPSIS, y reportarán los avances periódicamente con el fin de que la Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio haga el seguimiento de estos recursos a través de los informes que se expiden para tal fin.

El Director o Jefe de dependencia del Ministerio al que se le hayan aprobado Planes Operativos POA a través de estas Subcuentas, será el responsable de su ejecución y en consecuencia de la supervisión de los contratos que se deriven de las mismas.”

Hechos:

El marco normativo no se encuentra acorde ni actualizado ni armonizado con los cambios institucionales, se observa que el seguimiento a la ejecución de estos recursos se realiza en cada una de las Subunidades; no se cuenta con información consolidada al respecto en el MADS como administrador de los recursos del FONDO.

Causa:

No se reporta información de las Subunidades que permita conocer la gestión en forma consolidada.

Efecto:

No se conoce el impacto de las inversiones del Fondo en las metas del PND, por cuanto no se realiza seguimiento a la ejecución de estos recursos.

Respuesta Entidad

El MADS mediante correo electrónico del 3 de noviembre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

La Ley 99 de 1993 estableció en sus “Artículo 87º- Creación, Naturaleza y Jurisdicción.

(...)

De igual forma, la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo País” establece en su “Artículo 246º. Subcuentas del Fondo Nacional Ambiental (FONAM). El Fondo Nacional Ambiental (FONAM) tendrá tres subcuentas especiales:

(...)

Esto significa que siendo un instrumento financiero que tiene cuentas separadas, una para cada entidad ejecutora de acuerdo a la naturaleza y origen de los recursos que cada una generan, realizan la planificación presupuestal teniendo en cuenta las metas y obligaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo – PND y las necesidades de inversión para el cumplimiento de sus funciones y demás obligaciones. De igual forma para la ejecución de los recursos estas entidades incluyen los recursos y proyectos de inversión en sus respectivos planes de acción anuales y en la medida que se ejecuta realizan los respectivos análisis y seguimiento a la ejecución.

Ahora bien, en cuanto a los impactos de las inversiones del Fondo en las metas del PND, es importante mencionar que los recursos relacionados con la Subcuenta de la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales se asocian directamente a dos metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pero el resto de los recursos no tienen esa relación directa si no que son para su contribución al cumplimiento de las metas del PND, sin identificar a cuales metas ni los montos específicos. Además, se debe destacar que aún es un poco prematuro para conocer los impactos de las inversiones y que para el efecto será necesario realizar las correspondientes evaluaciones de impacto.”

Análisis Respuesta

La entidad describe el marco normativo del FONAM (Ley 99 de 1993 Artículo 87º- Creación, Naturaleza y Jurisdicción.) y la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 e inclusive el PND, no obstante, estos lineamientos vienen dados desde el Reglamento Operativo del FONAM regulado desde el Decreto 4317 de 2004, pero no se hace referencia al tema del seguimiento establecido en el Reglamento Operativo.

Se presenta hallazgo con posible connotación disciplinaria.

2.1.1.2 Gestión Presupuestal

En la vigencia 2015, de una apropiación inicial por, \$212.858.3 millones, se asignaron recursos para inversión y funcionamiento así:

Tabla No.5
Presupuesto FONAM - 2015

RUBRO	APROPIACIÓN INICIAL (\$MILLONES)	COMPROMISOS (\$MILLONES)	PAGOS (\$MILLONES)	%
Gastos de Funcionamiento	26.305.7	26.197.9	17.882.3	39%
Gastos de Inversión	186.552.6	32.054.6	28.339.7	61%
Totales	212.858.3	58.252.5	46.222.0	100%

Fuente: MADS- FONAM.

De estos recursos \$26.305.7 millones se asignaron al rubro de funcionamiento;

\$186.552.6 millones fueron destinados al componente de inversión, con pagos totales de tan sólo \$46.222.0 millones, lo que representa el 22% de los recursos asignados.

HALLAZGO No.5 (D3-PAS): Libro legalización del gasto.

Criterio

El artículo 2 de la Resolución 0001 de 2014 de la CGR, señala: “... *Las disposiciones de la presente resolución, son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades nacionales incluyendo los órganos autónomos Constitucionales, las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios de cualquier orden, las empresas públicas, las entidades territoriales, los organismos de control fiscal, las personas o entidades particulares que manejen fondos de la Nación, en relación a dichos fondos y los fondos sin personería jurídica de carácter especial o creados por la ley o con autorización de ésta.*”

Así mismo, el artículo 10 de la mencionada Resolución establece: “*LIBRO DE LEGALIZACION DEL GASTO. Este libro comprende el registro de las operaciones posteriores al giro de los recursos hasta la recepción de bienes, servicios, obras o cumplimiento del objeto de la apropiación, cuando el giro o situación de fondos de dichos recursos no desarrolla el objeto de la apropiación, tales como fiducias, convenios, etc...*”

Finalmente, el Artículo 48 numeral 26 Ley 734 de 2002, establece como falta gravísima disciplinaria en particular, no llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos.

Hechos

La CGR indagó sobre el reporte de esta información, estableciendo que durante la vigencia 2015, no se diligenció el Libro de Legalización del Gasto, no obstante haber registrado obligaciones en su contabilidad presupuestal que cuentan con orden de pago, quedando pendiente el recibo de los bienes y servicios contratados; así mismo, dejó de presentar esta información a la Contraloría General de la República de conformidad con lo señalado en el artículo 10 de la Resolución 0001 de 2014, evidenciando debilidades de registro y control presupuestal, lo cual afectaría el cálculo técnico de la ejecución presupuestal que realiza la CGR.

Es importante señalar que este registro no se hace vía SIRECI por lo cual no es posible su consulta a través de ese aplicativo.

Causa

La anterior situación se presenta por deficiencias en el control Interno de la entidad.

Efecto

Esta situación limita el cálculo de la ejecución del presupuesto y genera incumplimiento en el diligenciamiento de los libros de la contabilidad presupuestal.

Respuesta de la Entidad

“Si bien la normativa no es clara y ello induce a error, el profesional en el ejercicio de su función diligente, interpretó la norma acogándose al artículo 41 de la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0001-2014 de la CGR. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es una Entidad dentro del ámbito del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, se considera que los libros de contabilidad presupuestal, entre ellos, el libro de legalización del Gasto está incorporado en dicha aplicación por lo que en el mismo párrafo se menciona que la Contraloría General de la República directamente obtendrá del SIIF los datos necesarios para las verificaciones a que haya lugar.

Por lo anterior, de manera respetuosa se solicita al equipo auditor excluir la observación, toda vez que la Entidad no incumplió lo establecido en la Resolución 0001 de 2014 de la CGR, por cuanto la citada Resolución de manera expresa estableció en el párrafo del artículo 41 que “ La Contraloría General Republica obtendrá la información presupuestal directamente del SIIF Nación.”

Análisis de la respuesta

Mediante la Circular Externa 2014EE0097457 del 3 de Junio de 2014, la Contraloría General de República, puso a disposición el formato del Libro de Legalización del Gasto, en aplicación de los artículos 10, 20 y 21 de la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 001 del 7 de mayo de 2014. Éste último establece:

“ARTICULO 21. TRANSITORIO. Los sujetos de los diferentes ámbitos de aplicación de la presente Resolución, adoptarán el Libro de Legalización del Gasto a partir de la vigencia 2015.

Durante la vigencia 2014 y hasta tanto se realicen los ajustes en los aplicativos a través de los cuales cada entidad lleva su Contabilidad Presupuestal, las entidades de que trata el artículo 2 de la presente Resolución, llevarán el registro sobre las apropiaciones del 2013 y 2014 en hojas de cálculo que remitirán trimestralmente a la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas a través del mecanismo que se establezca. El primer informe se presentará antes del 5 de julio de 2014, sobre las partidas de la vigencia 2013 y el primer semestre 2014”

La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación comunicada, por lo anterior se confirma el hallazgo con presunto alcance disciplinario y se solicitará el inicio de un proceso administrativo sancionatorio.

HALLAZGO No.6 (D4): Plan Operativo Anual de Inversión – Recursos con destinación específica

Criterio: El artículo 7 del Decreto 4317 de 2004 establece:

En el párrafo 6 cita que, para la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica, el Reglamento Operativo deberá especificar que el Plan Operativo Anual de Inversión será el único instrumento mediante el cual se podrán asignar estos recursos.

Así mismo, señala que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy MADS) tendrá a su cargo la elaboración y presentación del respectivo Plan para la aprobación del “Consejo de Gabinete” (Función que cumple el Fondo para la administración y manejo del FONAM)

Hechos:

Es de señalar que mediante Acta de Comité de Gerencia No. 24 de 2014 se aprobaron los Planes Operativos correspondientes a Ministerio – Dirección de Bosques, ANLA y Unidad de Parques.

La CGR, indagó sobre la aprobación del respectivo Plan Operativo para estos recursos y según lo informado por la Oficina Asesora de Planeación del MADS indica que estos recursos no requieren de la formulación y aprobación del mencionado Plan, en contravía de lo dispuesto en su propio Reglamento Operativo regulado por el Decreto 4317 de 2004.

Causa:

No se genera un proceso de planeación que justifique la asignación de estos recursos con destinación específica.

Efecto:

No se da aplicación a lo establecido en la norma para desarrollar un proceso de planeación que permita conocer las acciones a realizar con el fin de lograr los objetivos y así alcanzar las metas propuestas.

Respuesta Entidad

El MADS mediante comunicación No.: OAC-8170 del 25 de octubre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

El MADS, además de referenciar en la respuesta el mismo criterio señalado en el hallazgo, informa:

(...)

"Teniendo en cuenta la observación presentada por la CGR, respetuosamente se aclara; que lo manifestado a la comisión auditora de no requerir plan operativo hace referencia a la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental, respecto de la cual el Decreto 4317 en el artículo 7° establece, que el proyecto será el único instrumento mediante el cual se podrá acceder a estos recursos.

Así mismo como se puede observar de lo señalado en el Decreto en comentario "para la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica, el Reglamento Operativo deberá especificar que el Plan Operativo Anual de Inversión será el único instrumento mediante el cual se podrán asignar estos recursos"; en este sentido el Ministerio presentó el acta No. 24 en la que se aprueba el Plan Operativo correspondientes al Ministerio – Dirección de Bosques, ANLA y Unidad de Parques, como lo mencionan en los hechos."

Análisis Respuesta

La CGR, concluye que el Reglamento no excluye ninguna de las subunidades y mucho menos recursos que deben ser planificados para su ejecución, como son los de la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental, cuyos recursos son de destinación específica.

El hallazgo se mantiene con posible connotación disciplinaria.

HALLAZGO No.7 (D5): Reporte de información página WEB

Criterio

La Ley 1712 de 2014 (Reglamentado por el Decreto 103 de 2015), que crea la Ley de Transparencia y del Derecho al acceso a la información pública nacional en el artículo 3 sobre otros principios de la transparencia y acceso a la información pública, en especial el Principio de calidad de la información:

Artículo 3: Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública

"Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Artículo 14 establece:

(...)

“Cuando se dé respuesta a una de las solicitudes aquí previstas, esta deberá hacerse pública de manera proactiva en el sitio WEB del sujeto obligado, y en defecto de la existencia de un sitio web, en los dispositivos de divulgación de en su dependencia”

Hechos:

La CGR realizó consulta en la página WEB del MADS respecto de la información presupuestal publicada para su consulta y evaluación, y evidenció:

La información reportada es incompleta e inexacta, debido a que según se estableció el Decreto No.2710 de 2014 de liquidación del presupuesto realizó una apropiación inicial de \$212.858.3 millones, se asignan recursos por \$186.552.6 millones al componente de inversión y \$26.305.7 millones al rubro de funcionamiento, según se observa además en la siguiente tabla:

Tabla No.6
INFORME PRESUPUESTAL CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE DE 2015

DESCRIPCIÓN	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMISO	PAGOS
Gastos de Funcionamiento	26.305,7	26.305,7	26.197,9	17.882,2
Cuota Auditaje	377,4	377,4	269,6	269,6
Transferencias ANLA (Art. 93 Ley 633 de 2000)	25.928,3	25.928,3	25.928,3	17.612,6
Gastos de Inversión	186.552,5	144.897,5	32.054,6	28.339,6
Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia FONAM	28.100,0	28.100,0	25.972,3	22.649,6
Análisis y apoyo a la gestión ambiental del MADS- FONAM, previo concepto DNP	2100,0	2.100,0	0,0	0,0
Administración de los recursos provenientes de la Tasa por uso de agua en áreas del sistema de PNN de Colombia	1.310,0	1.310,0	1.252,9	996,6
Administración de los recursos provenientes de URRRA para el PNN Paramillo	163,1	163,1	161,6	128,6
Administración de las áreas del Sistema de PNN y coordinación del sistema nacional de áreas protegidas a nivel nacional	4.429,4	4.429,4	4.242,6	4.139,6



DESCRIPCIÓN	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMISO	PAGOS
Administración de recursos FONAM por la expedición de permisos CITES de importación y exportación y reexportación, a nivel nacional	450,0	450,0	425,2	425,2
Apoyo a las implementaciones de las políticas ambientales del país, que contribuyen al cumplimiento de las metas sectoriales PND distribución previo concepto DNP.	150.000,0	108.345,0	0,0	0,0
TOTAL	212.858,3	171.203,2	58.252,5	46.221,8

Fuente: MADS- Página WEB (13-10-2016)

Según la información contenida en este reporte y específicamente sobre el rubro de inversión se tiene que de los \$212.858.3 millones quedan en el Presupuesto de apropiación \$171.203.2 millones

No obstante, el Presupuesto de inversión y en particular los recursos asignados por \$150.000.0 millones apropiados en el proyecto de inversión del FONAM 670-900-1 "Apoyo en la implementación de las políticas ambientales del país, que contribuyen al cumplimiento de las metas sectoriales PND – Distribución Previo Concepto DNP", se distribuyeron \$41.654.9 millones, mediante la aprobación y suscripción del respectivo Acuerdo, quedando un presupuesto por distribuir de \$108.345.0 millones

Ejecución que no se ve reflejada en el respectivo informe denominado "Ejecución Presupuestal"

Por lo cual este reporte no proporciona información completa, clara y veraz sobre los recursos reales ejecutados a través del Fondo.

Causa: No se presenta la información completa sobre ejecución de recursos por parte del FONAM.

Efecto: Se corre el riesgo de tomar decisiones sobre información errónea presentada por la entidad.

Respuesta Entidad

El MADS mediante comunicación No.: OAC-8170 del 25 de octubre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

Además de describir el procedimiento de distribución y ejecución presupuestal, señala:

(...)

“no se entiende tal afirmación por cuanto el proyecto de inversión mencionado tiene la leyenda “Distribución previo concepto DNP”, lo cual significa que tienen una restricción en el sentido de que los recursos asignados a dicho proyecto son para distribución a las entidades del SINA y no pueden ser ejecutados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo tanto como no se alcanzó a distribuir la totalidad de los recursos de este proyecto y tampoco el Ministerio puede disponer de ellos para ejecutarlos la apropiación vigente a 31 de diciembre fue de \$108.345,0 millones sin ejecución que es lo que muestra el informe de ejecución del proyecto. “

Análisis Respuesta

La Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0001-2014, establece en el Artículo 13: REGISTRO DE APROPIACIONES. Corresponde al monto apropiado para efectuar gastos y sus modificaciones, establecidos en los actos administrativos que definen el Presupuesto de Gastos de la respectiva entidad. No obstante, en el hallazgo se establece que si bien los recursos transferidos fueron apropiados en el presupuesto del Fondo para la vigencia 2015 en el informe de Ejecución Presupuestal a 31 de diciembre de 2015, solo reporta una apropiación vigente disminuida en la cuantía que corresponde a las trasferencias, dando lugar a información confusa sobre la “ejecución” de los mismos, es decir no se refleja dicha información en este reporte conforme lo señalan las normas con el fin de brindar información oportuna, veraz sobre los recursos reales ejecutados a través del Fondo.

El hallazgo se mantiene con posible connotación disciplinaria.

HALLAZGO No.8 (D6): Programación presupuestal

La ley 489 de 1989 en el artículo 3 establece que los Principios de la función administrativa, en especial lo relacionado con el principio de coordinación:

Artículo 6º.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

Como complemento de lo anterior, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, establece en el capítulo II los principios del sistema presupuestal, en especial lo dispuesto en los artículos 13 y 17.

“Artículo 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9º; L. 179/94, art. 5º).”

Artículo 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.”

Hechos:

En la vigencia 2015, de una apropiación inicial por, \$212.858.3 millones, se asignaron recursos para inversión y funcionamiento así:

Tabla No.7
Presupuesto FONAM - 2015

RUBRO	APROPIACIÓN INICIAL (\$MILLONES)	COMPROMISOS (\$MILLONES)	PAGOS (\$MILLONES)	%
Gastos de Funcionamiento	26.305.7	26.197.9	17.882.3	39%
Gastos de Inversión	186.552.6	32.054.6	28.339.7	61%
Totales	212.858.3	58.252.5	46.222.0	100%

Fuente: MADS- FONAM.

De estos recursos \$26.305.7 millones se asignaron al rubro de funcionamiento; \$186.552.6 millones fueron destinados al componente de inversión, con pagos totales de tan sólo \$46.222.0 millones, lo que representa el 22% de los recursos asignados.

El proyecto “Apoyo a la implementación de las políticas ambientales del país, que contribuyen al cumplimiento de las metas sectoriales PND – Distribución previo concepto DNP” identificado con el rubro presupuestal C-670-900-1, contó con una apropiación inicial de \$150.000.0 millones; de estos recursos \$41.654.9 millones fueron transferidos a las Corporaciones Autónomas quedando un saldo de \$108.000.0 millones, los cuales no fueron ejecutados, por cuanto no se presentaron proyectos por parte de estas entidades y en otros casos los proyectos presentados no cumplieron los respectivos conceptos favorables para su aprobación.

De los \$41.654.9 millones, fueron transferidos en forma tardía a las corporaciones el 61%, en el mes de noviembre de 2015, es decir a un mes de cerrar la vigencia fiscal.

Con relación al proyecto “Análisis y apoyo a la gestión ambiental del MADS –

FONAM – Previo concepto DNP” el rubro presupuestal C-520-900-11, contó con una apropiación inicial de \$2.100.0 millones que no fueron comprometidos ni ejecutados y solo hasta el mes de junio cuando se expide la Ley Ley 1753 de 2015 que otorga delegación del gasto para ANLA se inicia dicho proceso.

La escasa ejecución de estos recursos refleja la falta de coordinación y debida planificación y programación presupuestal, acorde con el impacto de estos recursos en las metas del PND.

Causa:

Deficiente planeación y ejecución de recursos que afecta el cumplimiento de metas en la vigencia fiscal y por ende la eficiencia y eficacia de los objetivos misionales tanto de FONAM como de las entidades ejecutoras de estos recursos.

Efecto:

Se genera una deficiente gestión en la ejecución de recursos que no contribuyen al cumplimiento de las metas propuestas en el PND, y en especial al beneficio de poblaciones beneficiarias de las zonas más pobres que pudieron ser prioritariamente beneficiadas. Como lo señala la Ley 99 de 1993 los cuales resultan prioritarios para la financiación de proyectos.

La CGR observa además que dichos recursos no quedan disponibles como lo señala el Ministerio, toda vez que dicho saldo ya no está comprometido para este proyecto en la vigencia 2016.

Respuesta Entidad

El MADS mediante correo electrónico del 3 de noviembre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

De conformidad con la normatividad y procedimientos establecidos por el Gobierno Nacional la planificación presupuestal para una vigencia dada se inicia con un año de anterioridad, es así como desde el mes de febrero se informa a las Dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Corporaciones y entidades del sector para que envíen antes del 31 de marzo los proyectos de inversión a ser incluidos en el presupuesto de inversión de la siguiente vigencia.

(...)

Lo anterior, permite ver que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realiza su proceso de planificación presupuestal de conformidad con los principios y normas presupuestales, ...



los proyectos de inversión que tienen la restricción de “distribución previo concepto DNP” no son susceptibles de ejecución por parte del Ministerio si no a través de la distribución presupuestal a las entidades del SINA, cuyo trámite se realiza durante la vigencia y para el efecto las entidades beneficiarias presentan los proyectos para aprobación del FONAM, y una vez surtido este paso se les informa para que lo migren al Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP del DNP, para su aprobación y registro por parte del DNP. En este proceso pueden demorarse las entidades entre 15 días a varios meses y cuando finalmente está registrarlo el proyecto en el SUIFP se inicia el trámite de distribución presupuestal, que se realiza mediante un acuerdo de distribución del FONAM y que debe ser aprobado por el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, previo cumplimiento de los procedimientos y trámites ante el Departamento Nacional de Planeación quién para el efecto emite concepto favorable.
(Subrayado CGR)

Para el caso del proyecto de Inversión 520-900-11 - Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Fondo Nacional Ambiental - FONAM - Previo Concepto DNP, los recursos apropiados a este proyecto correspondían a los recaudos de la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales - ANLA, por concepto de la imposición de multas y demás sanciones económicas impuestas por dicha autoridad, que si bien tenía la autorización del recaudo no poseía la autorización del gasto, por lo cual hasta tanto no se subsanara este inconveniente no era posible su ejecución así se tuviera la apropiación en el proyecto.
“(Subrayado CGR)”

Con la expedición de la Ley 1753 de 2015 ...

La ordenación del gasto de esta subcuenta estará en cabeza del Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales”.

Una vez autorizado el gasto a la ANLA por estos conceptos, de acuerdo al artículo 246 de la Ley 1753 de 2015, ...

Con la autorización mencionada y el proyecto habilitado para ejecutar los recursos por concepto de las multas y demás sanciones económicas impuestas por la ANLA, a solicitud de dicha entidad se procedió a realizar los trámites conducentes al traslado de los recursos del proyecto 520-900-11 -- “Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Fondo Nacional Ambiental - FONAM - Previo Concepto DNP” al proyecto de la ANLA 520-900-017 “Fortalecimiento del Trámite de Procesos Sancionatorios Ambientales y de Instrumentos de Seguimiento Ambiental de la ANLA - FONAM, Nacional”. Sin embargo por los tiempos que requiere este tipo de trámite ante el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y teniendo en cuenta que para cumplir con el principio de anualidad del presupuesto, los tiempo de ejecución ya no eran suficientes, la ANLA desistió de continuar con el trámite de traslado. (Subrayado CGR)

Lo anterior significa que se había realizado la respectiva planificación de los recursos, los cuales no fueron susceptibles de ejecución por lo expuesto anteriormente, diferente hubiera sido no haberlos programado hasta no tener la certeza de la ejecución.

Respecto a la afirmación descrita en la primera parte del primer párrafo del Efecto, en cuanto a que “se genera una deficiente gestión en la ejecución de recursos que no contribuyen al cumplimiento de las metas propuestas en el PND” es importante precisar que las metas del PND son para el cuatrienio y en este sentido aún le queda al Ministerio tiempo para el cumplimiento de las metas; y



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

en lo relacionado con la segunda parte del párrafo del efecto “y en especial al beneficio de poblaciones beneficiarias de las zonas más pobres que pudieron ser prioritariamente beneficiadas. Como lo señala la Ley 99 de 1993 los cuales resultan prioritarios para la financiación de proyectos” se debe tener en cuenta el contexto en que la Ley 99 de 1993 por lo cual me permito transcribir textualmente lo que dice la Ley en comentario: “Como principal criterio para la financiación de proyectos a nivel regional con recursos del FONAM, el Consejo de Gabinete deberá tener en cuenta el ingreso per cápita de las poblaciones beneficiarias de manera que las zonas más pobres sean prioritariamente beneficiadas.” Esto significa que es un criterio de financiación de proyectos más no es el único, por cuanto se deben tener en cuenta otros criterios.

En cuanto al párrafo final del Efecto presentado por la Comisión Auditora de la CGR, en cuanto a “que dichos recursos no quedan disponibles como lo señala el Ministerio, toda vez que dicho saldo ya no está comprometido para este proyecto en la vigencia 2016”, es importante precisar que lo manifestado por el Ministerio a la Comisión Auditora es que dichos recursos están disponibles en la Cuenta Única Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ser presupuestados en la siguientes vigencias fiscales, es decir que como son recursos propios del FONAM permanecen en una cuenta separada de la Cuenta Única Nacional (CUN) que es administrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Y de acuerdo a las metas macroeconómicas definidas por el Gobierno Nacional fijan los techos para la programación presupuestal de estos recursos en las siguientes vigencias.”

Análisis Respuesta

Esta situación se presenta por el incumplimiento de los principios presupuestales Constitucionales, especialmente los de planificación y programación integral y trae como consecuencia grandes montos de recursos no ejecutados, generando atrasos significativos en las ejecuciones físicas de los Proyectos de Inversión.

De otra parte, la baja ejecución presupuestal si bien es algo que afecta los resultados de la gestión toma lo relevante de la posible conducta disciplinable en que dichos recursos presentan destinación específica y al tener que ser remitidos al MHCP se pierde el control y la reasignación de los mismos para la siguiente vigencia por cuanto depende de los techos presupuestales programados.

El hallazgo se mantiene con posible connotación disciplinaria.

2.1.1.3 Prestación del Bien o Servicio

HALLAZGO No.9: Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica

Criterio

Según lo señala el artículo 4 del Decreto 4317 de 2004, sobre “*Líneas y fuentes de financiación del Fonam, numeral 2. Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.*”

(...)

Los recursos con destinación específica provienen de los recaudos que se generan por la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los servicios de evaluación y seguimiento de licencias y demás instrumentos de control y manejo ambiental, las multas ...” (Subrayado nuestro).

Hechos:

Revisada la información sobre el recaudado por concepto de multas desde el año 2012 a la fecha por expediente generado y las acciones de mitigación del daño ambiental en cada proyecto, se estableció que el recaudo por este concepto generado en ANLA, asciende a \$25.773.1 millones.

De otra parte, no se identificaron proyectos en la vigencia 2015 a financiar con estos recursos y por lo tanto no se aplicaron acciones de mitigación al daño ambiental.

Causa:

No existe información consolidada completa ni detallada sobre los recaudos totales por concepto de multas y no se suministró información sobre las acciones tendientes a mitigar los daños ambientales generados, conforme lo establece la norma.

Efecto:

Al no realizar proyectos aplicando los recursos de destinación específica se impacta de forma negativa y directa los recursos naturales.

Respuesta Entidad

El MADS mediante comunicación No.: OAC-8170 del 25 de octubre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

(...)

si existe información completa y detallada sobre los recaudos mensuales y totales por concepto de multas, impuestas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA desde el año 2012 y que fue entregada a la Comisión de la Contraloría General de la República. En relación con

Parques Nacionales Naturales, dicha unidad administrativa no impone multas y por lo tanto no recauda recursos por este concepto.

En cuanto a que no se conoce el valor total generado por este concepto, dicho valor corresponde al valor reportado a la CGR según el detalle descrito en el primer párrafo de la respuesta; y respecto a que no se identificaron proyectos en la vigencia 2015 a financiar con estos recursos, como se le informó a la Comisión de la Contraloría General de la República, en reunión sostenida el 12 de octubre de 2016 en la sala de juntas de la Oficina Asesora de Planeación, piso 20 edificio UGI, para el año 2015 la Sección Presupuestal 3204 FONDO NACIONAL AMBIENTAL - FONAM contó con el proyecto 520-900-11 "Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Fondo Nacional Ambiental - FONAM – Previo Concepto DNP" con una apropiación de \$2.100.000.000 para ejecutar los recursos provenientes de las multas, sin embargo, si bien la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA tenía la autorización del recaudo no poseía la autorización del gasto, por lo cual hasta tanto no se subsanara este inconveniente no era posible la ejecución de dichos recursos así se tuviera la apropiación de los mismos en el proyecto de inversión.

Esta situación se subsanó con la expedición de la Ley 1753 de 2015 ... que en su Artículo 246 define los conceptos del recaudo, administración y ejecución de los recursos de cada una de las tres entidades que registran ingresos en el Fondo Nacional Ambiental, los cuales se clasifican en tres (3) subcuentas ...

Una vez autorizado el gasto a la ANLA por estos conceptos,

(...)

la ANLA formuló y registró en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, del Departamento Nacional de Planeación - DNP, en la Unidad Ejecutora 320401 Fondo Nacional Ambiental - FONAM, el proyecto con código presupuestal 520-900-017 "Fortalecimiento del Trámite de Procesos Sancionatorios Ambientales y de Instrumentos de Seguimiento Ambiental de la ANLA - FONAM, Nacional".

Con la autorización mencionada y el proyecto habilitado para ejecutar los recursos por concepto de las multas y demás sanciones económicas impuestas por la ANLA, a solicitud de dicha entidad se procedió a realizar los trámites conducentes al traslado de los recursos ...

Sin embargo por los tiempos que requiere este tipo de trámite ante el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y teniendo en cuenta que para cumplir con el principio de anualidad del presupuesto, los tiempos de ejecución ya no eran suficientes, la ANLA desistió de continuar con el trámite de traslado.

Es importante tener en cuenta que si bien es cierto no se ejecutaron los recursos, estos están disponibles en la Cuenta Única Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ser presupuestados en la siguientes vigencias fiscales.

En relación con la afirmación del segundo párrafo de los hechos "no se aplicaron acciones de mitigación al daño ambiental generado con ocasión de las multas impuestas" y de la causa "no se suministró información sobre las acciones tendientes a mitigar los daños ambientales generados, conforme lo establece la norma", es importante tener en cuenta lo definido en el Decreto 4317 de 2004 que en su artículo 4 establece dos líneas y fuentes de financiación del FONAM, de la cuales la segunda corresponde al "Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica" cuyos

recursos "proviene de los recaudos que se generan por la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los servicios de evaluación y seguimiento de licencias y demás instrumentos de control y manejo ambiental, las multas (...)", que si bien establece la fuente de los recursos no define su uso; y en su artículo 6 sobre las "Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica" no se menciona lo relacionado con las multas, por lo cual respetuosamente manifestamos no entender la afirmación de la Comisión de la Contraloría "conforme lo establece la norma", si la norma en comento no establece realizar acciones de mitigación, pues como es sabido el resarcimiento de los daños ambientales los tiene que hacer quién los causó.

Complementario a lo anterior es preciso mencionar lo establecido en la Ley 99 de 1992 - Título XIII DEL FONDO NACIONAL AMBIENTAL Y DEL FONDO AMBIENTAL DE LA AMAZONIA, "ARTÍCULO 96. Restricción de Destino de los Recursos del Fondo Ambiental de la Amazonia y del FONAM. En ningún caso se podrán destinar los recursos de estos fondos para cubrir los costos que deban asumir los usuarios públicos o privados en la restauración, restitución o reparación de daños ambientales ocasionados por ellos, ni en la ejecución de obras o medidas que deban adelantar tales usuarios por orden de la entidad responsable del control".

Análisis Respuesta

El valor reportado a la CGR, por concepto de recaudos totales por multas en el periodo 2012-2016 ascendió a \$25.773.1 millones, como lo ratifica en la respuesta, que además señala *"existe información completa y detallada sobre los recaudos mensuales y totales por concepto de multas, impuestas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA desde el año 2012 y que fue entregada a la Comisión de la Contraloría General de la República. En relación con Parques Nacionales Naturales, dicha unidad administrativa no impone multas y por lo tanto no recauda recursos por este concepto."*

No obstante, la CGR, mediante correo electrónico (del 17-11-2016) obtuvo información del área de Tesorería del MADS sobre el registros SIIF por concepto de multas, en el que se detalla las siguientes cifras "Informe Multas 2012-2016" por un valor total de \$23.628.3 millones, **"PARQUES"** \$149.8 millones, lo que evidencia diferencias en la información respecto al manejo de estos recursos y confirma el desconocimiento sobre su recaudo que como se puede observar PNNC también recauda recursos por este concepto. (Negrilla y subrayado nuestro).

Así mismo, la CGR estableció que no presentaron en la vigencia auditada ejecución en proyectos que cristalicen los objetivos estratégicos del FONAM, pues si bien se presentó un proyecto correspondiente a ANLA por \$2.100 millones, que como señala el MADS en la respuesta para ANLA el tiempo restante de ejecución resultaba insuficiente, sin embargo, el hallazgo se centra en la falta de reglamentación específica respecto a la utilización de los recaudos producto de la imposición de multas, responsabilidad que le compete al MADS en el marco de sus funciones como entidad rectora de la política ambiental.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respecto al tema de mitigación, el hallazgo hace referencia a la no presentación y ejecución de proyectos con estos recursos que permitan aminorar los daños generados.

Con relación al tema de a los recursos no ejecutados, sostiene el MADS que estos están disponibles en la Cuenta Única Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ser presupuestados en la siguientes vigencias fiscales, no obstante, lo único que demuestra es el incumplimiento del Principio de Anualidad que rige para FONAM, según lo establecido para las Entidades del ámbito de aplicación del artículo 352 de la C. N. las cuales se manejan acatando los principios constitucionales y legales que rigen el gasto público (planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral y especialización) consignadas en el artículo 12 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Decreto 111 de 1996 que compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995) que les permita realizar unas ejecuciones presupuestales responsables y eficientes.

Se presenta hallazgo administrativo.

2.1.2 Resultados

2.1.2.1 Objetivos Misionales

HALLAZGO No.10 (D7): Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonia

Criterio:

El artículo 92, 93 y 94, 95 y 96, de la Ley 99 de 1993, señala:

"Artículo 92.- Creación y Naturaleza del Fondo Ambiental de la Amazonía. Créase el Fondo Ambiental de la Amazonía, como mecanismo para la negociación, canalización y distribución de los recursos de la cooperación técnica y financiera internacional destinada a la ejecución de proyectos ambientales en la zona geográfica de la Amazonía por parte de las corporaciones que tienen jurisdicción en esa zona y del Instituto "SINCHI". Este Fondo constituye un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal.

Artículo 93.- Objetivos. El Fondo Ambiental de la Amazonía será un instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables en la Amazonía Colombiana. Como tal estimulará la descentralización, la participación del sector privado y el fortalecimiento de la gestión de los entres territoriales, con responsabilidades en estas materias. Para el efecto, podrá financiar o cofinanciar, según el caso, a entidades públicas y

privadas en la realización de proyectos, dentro de los lineamientos de la presente Ley y de manera que se asegure la eficiencia y coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental y se eviten duplicidades.

El Fondo Ambiental de la Amazonía financiará la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos, de utilidad pública e interés social, encaminados al fortalecimiento de la gestión ambiental, la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables Amazonía Colombiana.

Artículo 94°.- *Dirección y Administración del Fondo. Las funciones de dirección y administración del Fondo Ambiental de la Amazonía estarán a cargo del Ministro del Medio Ambiente, quien podrá delegarlas en el Viceministro. El Consejo de Gabinete y los directores de CORPOAMAZONÍA, CDA y el Director del Instituto "SINCHI", conformarán un consejo decisorio en materia de dirección y administración del Fondo, en él se tomarán las decisiones pertinentes, conforme al estatuto reglamentario que al efecto expida el Gobierno Nacional.*

Artículo 96°.- *Restricción de Destino de los Recursos del Fondo Ambiental de la Amazonía y del FONAM. En ningún caso se podrán destinar los recursos de estos fondos para cubrir los costos que deban asumir los usuarios públicos o privados en la restauración, restitución o reparación de daños ambientales ocasionados por ellos, ni en la ejecución de obras o medidas que deban adelantar tales usuarios por orden de la entidad responsable del control.*

Parágrafo 1°.- El Fondo Ambiental de la Amazonía y el FONAM, no podrán financiar gastos de funcionamiento ni servicio de la deuda;

Parágrafo 2°.- Para el cumplimiento de los objetivos de que trata este artículo y con el propósito de lograr complementariedad de esfuerzos y procurar el uso racional y eficiente de los recursos destinados a actividades y proyectos ambientales y de manejo adecuado de recursos naturales renovables y de desarrollo sostenible, el Fondo Ambiental de la Amazonía y el FONAM podrán establecer niveles y mecanismos de coordinación con las diferentes entidades públicas y privadas, que participen en la ejecución de actividades relacionadas con estas materias;..."

El Decreto 4317 de 2004, establece en el artículo 6 numeral 4:

"Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

(...)

4. Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía. *Los recursos que ingresen a esta subcuenta se destinarán a la ejecución de proyectos, obras o actividades ambientales en la amazonía."*

Hechos:

La CGR evidenció que para la vigencia 2015 no se destinaron recursos FONAM para estos propósitos.





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Causa:

No se da correcta aplicación normativa; se desconocen los motivos, justificación o causas de la no asignación de recursos a esta Subcuenta, a pesar de estar establecido tanto en la Ley 89 de 1993 como el en Decreto 4317 de 2004.

Efecto:

Se impacta de forma negativa la función de protección para el Medio Ambiente en el área de la Amazonía, máxime cuando se indica que esta sub-unidad puede tener financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

Desde el deber misional del FONAM no se contribuye con la función de financiación para los proyectos en el cumplimiento misional de actividades relacionadas con esta Subunidad.

Respuesta Entidad

El MADS mediante comunicación No.: OAC-8170 del 25 de octubre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

La entidad señala que desde la promulgación de la Ley 99 de 1993 y creación del Ministerio del Medio Ambiente y toda la institucionalidad del Sistema Nacional Ambiental, entidades adscritas y vinculadas más Corporaciones Ambientales; el Ministerio, hace presencia institucional en la Amazonía Colombiana a través de sus entidades, con inversiones en diferentes temáticas según sus competencias como son: el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI", Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA y del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA, por lo cual no se acepta la afirmación descrita en el Efecto que *“Se impacta de forma negativa la función de protección para el Medio Ambiente en el área de la Amazonía, máxime cuando se indica que esta sub-unidad puede tener financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica”*.

Describe las funciones de cada una de ellas, además señala:

“Adicionalmente el Ministerio cuenta con las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA y del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONIA, que entre otras funciones las de promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y su aprovechamiento sostenible y racional y conservación de los recursos de la Amazonia colombiana



Estos institutos de investigación, Unidad de Parques Nacionales Naturales y corporaciones de desarrollo sostenible trabajan en función de la protección para el medio ambiente y de los recursos naturales de la Amazonía colombiana, y para el efecto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible les asigna recursos para sus gastos de funcionamiento e inversión, además dichas entidades también gestionan y generan recursos por convenios con otras entidades nacionales y de cooperación internacional.”

Análisis Respuesta

La CGR, reitera que según lo dispuesto en el Decreto 4317 de 2004, debido a que no se destinaron recursos FONAM para estos propósitos.

Por lo tanto, se presenta hallazgo con posible alcance disciplinario ante el incumplimiento de funciones asignadas a FONAM.

2.1.2.2 Cumplimiento de Políticas Planes, Programas y Proyectos

HALLAZGO No.11 (D8): Recursos FONAM - Financiación de proyectos

Criterio:

El artículo 89 de la Ley 99 de 1993, establece que las funciones de dirección y administración del FONAM estarán a cargo del Ministro del Medio Ambiente, quien podrá delegarlas en el Viceministro. El Consejo de Gabinete, hará las veces de organismo decisorio en materia de dirección y administración del Fondo en él se tomarán las decisiones pertinentes, conforme al estatuto reglamentario que al efecto expida el Gobierno Nacional.

Como principal criterio para la financiación de proyectos a nivel regional con recursos del FONAM, el Consejo de Gabinete deberá tener en cuenta el ingreso per cápita de las poblaciones beneficiarias de manera que las zonas más pobres sean prioritariamente beneficiadas. (Subrayado nuestro)

Hechos

Mediante Actas de Comité de Gerencia se aprobaron los siguientes proyectos:



Tabla No.8
Aprobación de proyectos- Recursos FONAM 2015

NO. ACTA Y FECHA	ENTIDAD/CO RPORACIÓN	VALOR SEGÚN ACTA (\$MILLONES)	NO. Y FECHA DEL ACUERDO DE TRANSFERENCIA	CONCEPTO ACTAS	VALOR SEGÚN ACUERDO DE TRANSFERENCIA (\$MILLONES)
23 del 18-11-2014	Corporinoquia	8.225.1	0002 del 23-04-2015		8.225.1
25 del 3-03-2015	CDMB	499.7	0001 del 09-03-2015		499.7
27 del 1 y 2 de julio de 2015	Corpogujaira	200.0	0003 del 03-08-2015		200.0
28 del 3-08-2015	PNN	7.000.0	0004 del 09-08-2015		7.000.0
	CAS	317.0	0005-		317.0
01 del 27-10-2015	CAR	3.000.0	0006 del 3-11-2015		3.000.0
02 del 23-11-2015	Corpocaldas	1.231.3	No se expidió Acuerdo	Favorable	
	Corpogujaira	3.390.9	No se expidió Acuerdo	No Favorable	
	Corponariño	499.4	0007 del 27-11-2015	Viable	499.4
	Corponariño	841.3	0007 del 27-11-2015	Viable	841.3
	Carsucre	1.200.0	0007 del 27-11-2015	No Favorable	1.200.0
	Carsucre	499.9	No se expidió Acuerdo	Favorable	
	CVS	3.965.2	No se expidió Acuerdo	No Favorable	
	CRQ	999.9	No se expidió Acuerdo	No Favorable	
03 del 15-12-2015	Corpogujaira –	Sin información	No se expidió Acuerdo	No Favorable	
	CVS	9.999.1	0008 del 18-12-2015	No Favorable	19.872.3
Total		50.868.8			41.654.8

Fuente: MADS – Oficina Planeación – Actas

Según comunicación del 20-09-2016, el MDAS se reportan 8 Acuerdos (Acuerdos Nros. 001-002-003-004-005-006-007 y 008), mediante los cuales se realiza la transferencia de recursos a 8 Corporaciones y PNNC, (11 Proyectos) por un valor total de \$41.654.9 millones.

Los proyectos que sustentan los \$41.654.8 millones, corresponden a:

Se recibieron 28 proyectos de los cuales 11 proyectos de ocho (8) Corporaciones y uno (1) de la Unidad de Parques Nacionales Naturales tuvieron distribución presupuestal mediante Acuerdos de Distribución del FONAM, y los restantes 17 proyectos que no fueron objeto de distribución obedecieron a que en el proceso de evaluación y verificación de cumplimiento de requisitos, en alguna de las etapas ya sea de formulación, actualización en el SUIFP, cadena de valor entre otras, conllevaron a su devolución por parte del MADS o del DNP, así:

- Proyectos que surtieron el trámite MADS y DNP (7) en el mes de diciembre de 2015, y por lo tanto no se tenía el tiempo suficiente para realizar el trámite de distribución y ejecución de los recursos por parte de las entidades receptoras.
- Proyectos viabilizados por el Ministerio (7), pero las Corporaciones no hicieron el respectivo cargue del proyecto en el SUIFP del DNP.
- Proyectos (3) no tuvieron concepto de viabilidad por parte del Ministerio y fueron devueltos a las Corporaciones para ajuste o corrección."

Una vez revisadas las actas que aprueban la asignación de recursos, no se identifica en su contenido los criterios para su asignación, conforme lo establece el artículo 89 de la Ley 99 de 1993, al señalar como principal criterio para la financiación de proyectos a nivel regional con recursos del FONAM, el ingreso per cápita de las poblaciones beneficiarias de manera que las zonas más pobres sean prioritariamente beneficiadas. (Subrayado nuestro)

Se observan deficiencias con relación a los siguientes temas:

1. Se realizó aprobación de proyectos correspondientes a CVS por \$19.872.3 millones y Carsucre por \$1.200.0 millones, a pesar de haber asignado un concepto **NO FAVORABLE** mediante acta del Comité de Dirección y Administración del FONAM, mientras otras corporaciones que calificaron con concepto favorable no obtuvieron transferencia de recursos.
2. La transferencia de recursos en el 61% de los proyectos se realizó en el mes de noviembre de 2015, por lo que el tiempo para su ejecución resulta inoperante en la respectiva vigencia de apropiación de los recursos.
3. Según la información del contenido de las actas, se observa que el 61% de los proyectos (17) no fueron viabilizados, lo que se traduce en una deficiente gestión respecto a la eficiencia, eficacia, oportunidad y planeación en el manejo de estos recursos.



4. Se aprueban mediante acta proyectos que ya surtieron el proceso de viabilidad por parte del MADS y concepto favorable por parte del DNP, sin embargo, no se evidencia transferencia de recursos

Causa:

La escasa presentación, trámite y aprobación de proyectos, evidencia que no existe una debida planeación para llevar a cabo proyectos que contribuyan al cumplimiento de metas y objetivos misionales.

Efecto:

No se logra la realización oportuna de proyectos que contribuyan a cumplir con las metas propuestas en el PND, y en especial las dirigidas a poblaciones beneficiarias de manera que las zonas más pobres sean prioritariamente beneficiadas, en cumplimiento de la Ley 99 de 1993.

Respuesta Entidad

El MADS mediante comunicación No.: OAC-8170 del 25 de octubre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

"Con relación a la información presentada en el informe de la contraloría el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la oficina asesora de planeación OAP, ha realizado las siguientes acciones:

1. *Se creó el Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental FONAM a través de la Resolución 1978 de 7 de septiembre de 2015, ...*

Visualizados como el grupo de personas con criterio objetivo e idóneo para la toma de decisiones con referente al apoyo a poblaciones más pobres y vulnerables, priorizando los recursos para las Corporaciones que tienen jurisdicción en estas regiones.

Además se definen funciones como: "Artículo 21 -4 Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental del FONAM" Y también se establecen condiciones de aprobación como "Artículo 27 Quorum deliberatorio y decisorio. El comité deliberara con la mitad más uno de sus integrantes y decidirá con la mitad más uno de sus asistentes"

(...)

En relación con la observación de los proyectos aprobados de Carsucre y CVS en donde se resalta que los proyectos aparecen con concepto "no favorable", se evidencia que hay entidades que votaron en contra de la viabilidad del proyecto, pero en el acta se aplica el procedimiento establecido en el artículo 27 de la resolución 1978 de 2015, en donde el concepto de viabilidad se otorga con la favorabilidad de la mitad más uno de los votos con referencia a cada uno de los



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

proyectos presentados. En estos proyectos se determinó que la suma de votos favorables, superó la cantidad de votos no favorables otorgándoles finalmente la favorabilidad de los proyectos y la continuidad de estos en el proceso de adjudicación de recursos para su ejecución.

Esta resolución (1978 de 2015) ha sido operativa durante el año 2016 en donde se han realizado 11 sesiones del comité de FONAM y se han aprobado 27 proyectos con corte del 19 de Octubre del 2016.

(...)

Los recursos financieros aprobados a través de comité FONAM son de \$ 102.664.482.572 a corte 19 de octubre de 2016, superando la aprobación de recursos de los proyectos en más del 100% con relación al periodo de vigencia anterior y al informe de la contraloría.

*Se creó el Grupo Interno de Trabajo denominado **GRUPO DE APOYO TÉCNICO, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO A PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL SECTOR AMBIENTAL**, en la Oficina Asesora de Planeación, bajo la resolución 083 de 2016 para avanzar en los procesos de formulación, evaluación, apoyo y seguimiento a los proyectos ambientales presentados por las entidades del sector a través de la resolución 0083 de 2016.*

Para Fonam se cuentan con 51 proyectos en evaluación, 42 proyectos con concepto "Viable" y 31 proyectos con concepto "no viable" emitidos en el año 2016 con corte a 20 de octubre.

(...)

Con referencia a la causa, la escasa presentación, trámite y aprobación de proyectos, se debe dejar claro que los proyectos no son formulados por el MADS, son las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible quienes presentan los proyectos ante el Ministerio, la función del mismo se materializa con la aprobación final del Departamento Nacional de Planeación DNP, quien viabiliza los proyectos técnica y financieramente. después de ser aprobados en Comité FONAM, condición que en la mayoría de los casos, realiza una adición de tiempos a la asignación de recursos a los proyectos superiores a mes y medio después de su respectiva viabilización en el Comité del Fondo.

Estos tiempos, sumados a las debilidades por parte de las corporaciones en la estructuración de los proyectos, la cadena de valor, los presupuestos y demás, generan demoras en la viabilización de los proyectos por parte de los técnicos del MADS y adicionan tiempos para la aprobación de los recursos, sin embargo como se puede ver en los resultados, en relación con la vigencia anterior, la gestión de proyectos viables paso de 11 a 42 (más del 300%) y la evaluación de proyectos paso de 28 a 124."

Análisis Respuesta

Sostiene el MADS que las decisiones sobre la asignación de recursos de FONAM son tomadas por el más alto nivel directivo de la entidad que además del quorum deliberatorio y decisorio, son un grupo de personas con criterio objetivo e idóneo para la toma de decisiones con referente al apoyo a poblaciones más pobres y

vulnerables, priorizando los recursos para las Corporaciones que tienen jurisdicción en estas regiones. Además se definen funciones como: "Artículo 21 -4 Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental del FONAM", sin embargo, es de señalar que en la vigencia auditada solo hasta el mes de septiembre cuando se creó el Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental FONAM y con un Acta No.01 del 27 de octubre de 2015, se da participación a ANLA y PNNC como sub Unidades para la toma de decisiones del Fondo.

La CGR, refirió como fuente de información las Actas donde se aprueban los proyectos y son hechos registrados en la vigencia objeto de evaluación y no se observa por lo menos el criterio principal de asignación de los recursos.

De otra parte, la CGR no desconoce la labor que desarrolla el MADS en relación con el proceso de viabilidad para su posterior trámite en el DNP, sin embargo, es evidente que dichos procesos no alcanzan los resultados en su correspondiente vigencia según lo planeado, dado que los proyectos en su gran mayoría (61%) cuentan con la aprobación de recursos en los últimos dos meses del año fiscal, lo cual conlleva a que su ejecución por ende sea escasa o nula.

Si bien estos tiempos, sumados a las debilidades por parte de las corporaciones en la estructuración de los proyectos, como lo señala el documento de respuesta, no justifican la deficiente gestión de estos recursos, por cuanto el Ministerio cuenta con representación en la Corporaciones.

El hallazgo se mantiene con posible connotación disciplinaria, por cuanto a pesar de las decisiones registradas de "No Favorables" en las Actas del Comité (dada su idoneidad como señala el MADS), finalmente, se transfieren recursos a proyectos que no cumplen rigurosamente el procedimiento establecido para su aprobación y se toman decisiones poniendo en riesgos los recursos.

2.1.3. Legalidad

HALLAZGO No.12(D9): Suscripción de pólizas en contratos de prestación de servicios – Beneficiario

Criterio:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El artículo 87° de la Ley 99 de 1993, establece al FONAM, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional.

El artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 señala que los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato.

De otra parte, la asignación de recursos se realiza a través del FONAM, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", donde según el artículo 246, se delega la ordenación del gasto en los directores de ANLA, PNN Y MADS –CITES, así:

"ARTÍCULO 246. SUBCUENTAS DEL FONDO NACIONAL AMBIENTAL (FONAM). El Fondo Nacional Ambiental (Fonam) tendrá tres subcuentas especiales:

1. Subcuenta para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales. Esta subcuenta estará integrada por los recursos provenientes de la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y del Ecoturismo, así como del producto de las concesiones en dichas áreas. El Director de Parques Nacionales Naturales de Colombia tendrá la función de ordenador del gasto de esta subcuenta. (Subrayado nuestro).

2. Subcuenta para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), constituida por los recursos provenientes del pago de los servicios de evaluación y seguimiento a las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental de competencia de la ANLA, los recursos recaudados por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres No Cites, la aplicación de multas y demás sanciones económicas impuestas por esta autoridad. La ordenación del gasto de esta subcuenta estará en cabeza del Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (Subrayado nuestro).

3. Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituida por los recursos provenientes de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad regulados por esta Convención, los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos que celebre, los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y los provenientes de la aplicación de multas y demás sanciones económicas impuestas por este Ministerio. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta. (Subrayado nuestro).

Hechos:

De la revisión efectuada a los contratos celebrados por FONAM – CITES y FONAM-PNNC se estableció que se pacta la suscripción de pólizas para el cumplimiento del contrato, acorde con lo establecido en la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1510 de 2013.

Revisados los documentos anexos en las respectivas carpetas de los contratos, y en especial lo correspondiente a la constitución de pólizas, se estableció:

Tabla No. 9
Constitución Pólizas – Beneficiario recursos FONAM -2015

NO. CONTRATO	ASEGURADO/BENEFICIARIO	FECHA DEL ACTA DE APROBACIÓN PÓLIZA
24F	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Folio 84-88)	15-01-2015
Otro si No. 1	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Folio 265-269)	27-11-2015
028F	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Folio 52-55)	15-01-2015
Otro si No. 1	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Folio 160-163)	17-11-2015
079F	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Folio 93-96)	23-01-2015
016-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	16-01-2015
022-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	14-07-2015 y 14-12-2015
012-2015 – R-O	Nación- Parques Nacionales Naturales	24-02-2015
013-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	24-02-2015
005-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	23-02-2015
001-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	06-02-2015
014-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	26-02-2015
020-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	13-03-2015
028-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	31-03-2015
039-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	
038-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	30-01-2015
041-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	3-02-2015
046-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	18-02-2015
001-2015	Nación- Parques Nacionales Naturales	30-04-2015

Fuente: FONAM: CITES- MADS – PNNC

De la muestra seleccionada (34 contratos) el 50% de las pólizas constituidas, incluyendo otrosí y adiciones, que dan lugar a la respectiva modificación de las mismas, registran como beneficiario a las entidades ejecutoras como MADS y PNNC.

Lo anterior, permite concluir que dada la naturaleza jurídica de FONAM como entidad con personería jurídica, patrimonio independiente y que el origen de los recursos proviene del mismo fondo, se deja descubierto a posibles riesgos en la ejecución de los contratos.

Causa:

Falta de supervisión y control en el proceso de constitución de las respectivas garantías y revisión de las mismas, toda vez que estas fueron debidamente aprobadas por los responsables del proceso, es decir por el Coordinador Grupo Contratos MADS

Efecto:

Los recursos del FONAM destinados para la ejecución de estos contratos quedan sin garantías, lo que puede representar un riesgo para la entidad ante posibles incumplimientos.

Respuesta Entidad

El MADS mediante comunicación No.: OAC-8170 del 25 de octubre de 2016, señala respuesta en los siguientes términos:

Señala MADS: Describe el marco normativo que rige para FONAM, y además informa:

"Teniendo en cuenta que esta Coordinación ha actuado conforme a las normas que regulan los fondos adscritos sin pretermir proceso alguno y considerando que los dineros se encuentran en una cuenta donde el Ministerio es su administrador, consideramos que los dineros han estado debida y correctamente asegurados.

Solicitando reconsiderar la posición ante la ausencia de vulneración de normalidad.

Señala PNN: "...los beneficiarios de las garantías constituidas no dicen expresamente FONAM el nit que ampara las mismas efectivamente corresponden al Nit del Fondo Nacional Ambiental 830.025.267-9 por lo que no se genera un riesgo para la entidad, máxime cuando en los contratos se solicita en la cláusula décima la constitución de pólizas con el fin de amparar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y ante posibles incumplimiento iniciar el procedimiento de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011."

Análisis Respuesta

La CGR estableció que dado el origen de los recursos y la naturaleza jurídica de FONAM la constitución de garantías debe incluir esta entidad como bien lo registran algunos contratos de estas entidades como son 103F, 126F, 146F, cuyo beneficiario es el Fondo.

El hallazgo se mantiene con posible connotación disciplinaria, por cuanto la delegación en la ordenación del gasto no implica un cambio de la titularidad ni del origen de los recursos.

2.1.4. Financiero

2.1.4.1. Evaluación Financiera

Con corte a 31 de diciembre de 2015, los Activos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM ascendieron a \$126.776,9 millones de pesos representados principalmente en activos corrientes (97,6%) con los rubros Deudores e Inversiones. Por su parte, el Patrimonio Institucional es el rubro que tiene más representatividad (97,8%) de la contrapartida de la ecuación patrimonial.

Los ingresos operacionales a la misma fecha de corte fueron de \$142.922,7 millones de pesos representados principalmente (52,3%) por los ingresos fiscales. Los gastos operacionales cerraron la vigencia 215 con la suma de \$111.023,8 millones de pesos

La evaluación de los Estados Contables del Fondo Nacional Ambiental de la vigencia 2015, se abordó desde las etapas de reconocimiento y revelación de las transacciones a fin de establecer que la información contable y financiera reflejada en dichos Estados Contables, atiende las características cualitativas relacionadas con la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad y de esta forma determinar si dicha información representa razonablemente la realidad económica de la Entidad.

Para ello, se evaluó la aplicación del Régimen de Contabilidad Pública, dirigiendo las pruebas de auditoría sobre las cuentas más representativas de los Estados Contables con corte a 31 de diciembre de 2015

Como resultado de esta evaluación se establecieron los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No. 13 (D10-OI.1): Registro de Partidas Conciliatorias de las Cuentas del Efectivo

Criterio

El Régimen de Contabilidad Pública define el Grupo 11 – Efectivo de la siguiente manera: *“En esta denominación se incluyen las cuentas representativas de los recursos de liquidez inmediata en caja, cuentas corrientes, de ahorro y en fondos, disponibles para el desarrollo de las funciones de cometido estatal de la entidad contable pública”.*

Por su parte la Resolución 357 de 2008 *“Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación”*, establece dentro de su numeral 3, los procedimientos de control interno contable mínimo que las entidades contables públicas deben observar a fin de lograr una información contable con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad. En este sentido, las conciliaciones de información se presentan como un elemento importante para contrastar los datos de la información registrada en la contabilidad y los datos que tiene diferentes dependencias.

Es así como determina: *“Para un control riguroso del disponible y especialmente de los depósitos en instituciones financieras, las entidades contables públicas deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para administrar los riesgos asociados con el manejo de las cuentas bancaria, sean éstas d ahorro o corriente. Manteniendo como principal actividad la elaboración periódica de conciliaciones bancarias, de tal forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de partidas generadoras de diferencias entre el extracto y los libros de contabilidad.*

Para efectos de controlar los depósitos en instituciones financieras, y en atención a la condición de universalidad y el principio de prudencia a que se refiere el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública, las consignaciones realizadas por terceros y demás movimientos registrados en los extractos, con independencia de que se identifique el respectivo concepto, deben registrarse en la contabilidad de la entidad contable pública”.

El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

“52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.”

Hechos

En la evaluación de la cuenta disponible de la entidad FONAM, se estableció que las siguientes son las cuentas que componen el saldo presentado en los Estados Contables con corte a 31 de diciembre de 2015:



Tabla No.10
Saldo Bancarias MADS a 31 de diciembre de 2015
(Cifras en millones de pesos)

Descripción	Tipo auxiliar contable	Código auxiliar	Descripción auxiliar	Valor auxiliar	Saldo Cuenta
Cuenta corriente					4.087,89
Cuenta corriente	CTA BAN	34175562	Cuenta pagadora perteneciente al Fondo Nacional Ambiental para pago de proveedores y contratistas	328,47	0,00
Cuenta corriente	CTA BAN	34654590	CUENTA RECAUDADORA FONDO NACIONAL AMBIENTAL-FONAM	5,25	0,00
Cuenta corriente	CTA BAN	230055543	GESTION DE LICENCIAS, EVALUACION, SEGUIMIENTO Y MULTAS AMBIENTALES	3.066,21	0,00
Cuenta corriente	CTA BAN	230078750	TASA DESESTÍMULO CONSUMO DE AGUA	234,29	0,00
Cuenta corriente	CTA BAN	230081002	CUENTA DE INVERSION-ANLA – FONAM	453,67	0,00
Cuenta de ahorro					291,17
Cuenta de ahorro	CTA BAN	3914767589	PAEJES	0,07	0,00
Cuenta de ahorro	CTA BAN	230823882	GESTION DE CITES	291,1	0,00

Fuente: SIIF NACION

Para efectos de la aplicación de los procedimientos de auditoría, se solicitó al FONAM el suministro de las conciliaciones bancarias tanto de las cuentas de ahorro como de las cuentas corrientes de la Entidad, sin que se recibieran las correspondientes a las cuentas corrientes número 034654590 y 230081002 de la sub-unidad Parques, por lo que se entiende que las mismas no se lleva a cabo.

Por otro lado, de la conciliación bancaria suministrada de la cuenta corriente de la sub-unidad Parques número 034175562, se encontraron las siguientes situaciones que hacen parte de las 690 partidas presentadas como conciliatorias:



- El saldo del extracto plasmado en la conciliación parte de un valor que diferente al que realmente se encuentra en el extracto. Dicha diferencia es de \$341.243 pesos.
- Existen partidas conciliatorias en los conceptos cargos pendientes de cobro, ingresos pendientes de registro en libros, mayor valor registrado en nota débito en libro, notas débito y cargos no registrados en libros, mayor valor registrado en ingresos en el libro y menor valor registrado en ingresos en el libro que hacen referencia a transacciones de los años 2012, 2013 y 2014.
- No se realizó el registro contable de las partidas conciliatorias identificadas correspondientes al año 2015.
- Existe una partida conciliatoria identificada como ingresos cierre 2011 por valor de \$151,6 millones de pesos, la cual no genera ninguna afectación con la cuenta de disponible.

Causa

La anterior situación se presenta por la no aplicación de los procedimientos y normas establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública y deficiencias en el control Interno contable relacionadas con la falta de actividades de conciliación de información.

Efecto

En razón a éstas, se establecieron los siguientes efectos en los estados contables con corte a 2015: sobreestimación de la cuenta 1110 – DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS por valor de \$249,5 millones de pesos y en las cuentas correspondientes del grupo 24 – CUENTAS POR PAGAR por valor de \$257,8 millones de pesos. Subestimación de las cuentas 4815 – AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES por valor de \$323,5 millones de pesos, 5805 – FINANCIEROS por valor de \$39,2 millones de pesos y 5815 – AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES por valor de \$144,6 millones de pesos.

Respuesta de la Entidad

En su respuesta la Entidad manifiesta:

“En la vigencia 2015, se realizó la verificación de las conciliaciones bancarias de los movimientos de las cuentas corrientes bancarias donde se manejan los recursos situados por la Dirección del Tesoro Nacional correspondiente a las vigencias anteriores, con el fin de determinar las partidas susceptibles de análisis, verificación y/o saneamiento contable, lo que originó ajustes en la vigencia 2015 y se establecieron partidas pendientes por depurar”.

BA

Por otro lado informa que durante la vigencia 2016, se establecieron mesas y un plan de trabajo encaminado a mejorar la razonabilidad de los estados financieros.

Análisis de la Respuesta

Si bien es cierto que la entidad informa que realizó durante el año 2015, actividades de verificación y/o saneamiento contable dando como resultado las partidas pendientes de depurar, dichas actividades se quedaron sólo en la identificación de diferencias, pero no se realizaron registros contables con fin de mejorar la razonabilidad de la cuenta. Por otro lado se reitera que se identificaron partidas conciliatorias que vienen de años anteriores (desde 2011) que debieron ser registradas oportunamente.

Dado que la entidad no desvirtúa la situación encontrada, se configura el hallazgo con presunta connotación disciplinaria y traslado a la Junta Central de Contadores.

HALLAZGO No.14 (D11.OI.2): Registro Contable de Licencias Ambientales por Seguimiento y Evaluaciones

Criterio

El Plan General de Contabilidad Pública, respecto de las características cualitativas de la información contable pública, establece: *“Las características cualitativas de la información contable tienen por objeto cumplir y validar los propósitos del SNCP y garantizar la satisfacción equilibrada de los objetivos de los distintos usuarios. Se interrelacionan en conjunto y aseguran la calidad de la información.*

La información contable pública está orientada a satisfacer con equidad las necesidades informativas de sus usuarios reales y potenciales, quienes requieren que se desarrolle observando las características cualitativas de Confiabilidad, Relevancia y Comprensibilidad. Las características cualitativas que garantizan la Confiabilidad son la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad; con la Relevancia se asocian la Oportunidad, la Materialidad y la Universalidad; y con la Comprensibilidad se relacionan la Racionalidad y la Consistencia.

CONFIABILIDAD. *La información contable pública es confiable si constituye la base del logro de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos y el patrimonio públicos. Para ello, la Confiabilidad es consecuencia de la observancia de la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad”.*

La Resolución 357 de 2008 *“Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación”,* establece dentro de su numeral 3, los procedimientos de control interno contable mínimo que las entidades contables públicas deben observar a fin de lograr una información contable con las características de confiabilidad, relevancia y



comprensibilidad. En este sentido esta Resolución claramente determina: “Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias”. Igualmente determina respecto de las conciliaciones de información: “Deben realizarse conciliaciones permanente para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico”.

El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

“52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.”

Hechos

Para llevar a cabo la evaluación de la subcuenta 140139 – Licencias, cuyo saldo representa los valores adeudados al FONAM por concepto de las licencias ambientales por seguimiento y evaluaciones ambientales expedidas por la ANLA, se realizó la comparación de los autos de cobro pendientes de pago que maneja el Grupo Financiero y de Presupuesto de esa entidad con los registros por tercero de la subcuenta evaluada a 31 de diciembre de 2015, encontrando serias diferencias.

El 86% del saldo de la cuenta, correspondiente \$9.236,6 millones de pesos se encuentra registrado a nombre del FONDO NACIONAL AMBIENTAL –FONAM, situación que impacta sobre la confiabilidad de la información contable de FONAM, generando una sobreestimación de la subcuenta por el mismo valor con contrapartida en la subcuenta 411046 – Licencias.

Lo anterior con el agravante que a 1 de enero de 2015, este tercero contaba con un saldo negativo de \$347,2 millones de pesos, situación que evidencia que en el movimiento de dicha cuenta se realizan registros con cargo a este tercero sin que exista claridad de los soportes que sustentan las transacciones allí registradas.

Hay 397 Autos de Cobro expedidos por ANLA que se encuentran pendientes de pago y que no tienen registro contable, lo que genera una subestimación de la cuenta por valor de \$7.800,9 millones de pesos.

En los registros contables existen 31 terceros que cuentan con Autos de Cobro pendientes de pago, sin embargo estos registros se encuentran subestimados en \$2.713,3 millones de pesos.

En los registros contables figuran 70 terceros que no cuentan con Autos de Cobro, es decir no se pueden definir como Deudores para FONAM. Esta situación genera una sobreestimación de la contabilidad en \$10.382,3 millones de pesos.

Causa

La anterior situación se presenta por la inaplicación de las normas y procedimientos contables establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública y deficiencias en el control Interno contable relacionados con la falta de actividades de conciliación de información.

Efecto

Estas situaciones generan una incertidumbre respecto del saldo de la cuenta, razón por la cual en desarrollo de la auditoría no es posible establecer si la misma se encuentra libre de errores significativos.

Respuesta de la Entidad

La Entidad en su respuesta informa:

"Ante la premura de incluir la información financiera que garantice lo estipulado en el plan general de la contaduría pública, "...La información contable pública está orientada a satisfacer con equidad las necesidades informativas de sus usuarios reales y potenciales, quienes requieren que se desarrolle observando las características cualitativas de Confiabilidad, Relevancia y Comprensibilidad...", se procedió a registrar el derecho al cobro, en forma global en el Sistema de información Financiera SIIF, realizando un registro único con la información mencionada en el párrafo anterior, cuyo soporte son los autos de cobro reportados en el listado por la ANLA; sin desconocer la importancia de realizar el ajuste y registro individualizado de las cuentas por cobrar como lo indica la norma; labor realizada durante la vigencia 2016."

Teniendo en cuenta lo anterior, no se presentó sobrestimación por valor de \$9.236.6 millones de pesos equivalentes al 86% de la subcuenta 411046- Licencias, como se indica en la observación de la Contraloría.

Respecto a "...En los registros contables figuran 70 terceros que no cuentan con Autos de Cobro, es decir no se pueden definir como Deudores para FONAM. Esta situación genera una sobreestimación de la contabilidad en \$10.382,3 millones de pesos.", Tampoco se genera una sobrestimación en la contabilidad por dicho valor, puesto que, como se observa en los registros, el total de la cuenta asciende a \$10.794 millones de pesos soportados en 578 Autos, es decir, por ningún motivo los 70 terceros de los que habla la auditoría, equivalen a \$10.382,3 millones de pesos.

Con relación al saldo inicial de la vigencia 2015 que presentó saldo negativo por \$347 millones de pesos para el Tercero FONDO NACIONAL AMBIENTAL, así como los 31 terceros que según el



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

informe de la Auditoría se están subestimados en \$2.713 millones, serán motivo de revisión para identificar cuáles serían los Autos a los que se refiere la auditoría y proceder a realizar los ajustes pertinentes si es el caso."

Análisis de la respuesta

La Entidad informa que realizó un registro global basado en los Autos de cobro remitidos por ANLA y que durante la vigencia 2016, se realizará el registro individualizado. Igualmente informa que no hay 70 terceros que sumen \$10.382,3 millones de pesos que se encuentren por fuera de la relación suministrada a la Comisión Auditora.

No obstante lo anterior, de los reportes de SIIF, fue posible establecer 70 terceros entre los cuales se encuentra FONDO NACIONAL AMBIENTAL – FONAM con un saldo de \$9.236,6 millones de pesos, lo que representa un 86% del saldo total de la cuenta y que no se encuentra en la relación remitida por el mismo FONAM a esta comisión auditora.

Descontando los \$9.236,6 millones de pesos que se encuentran registrados en esta cuenta en cabeza de FONDO NACIONAL AMBIENTAL – FONAM, todavía existen 69 terceros que no cuentan soporte adecuado para ser revelados en los Estados Contables como cuentas por cobrar, con un saldo a 31 de diciembre de 2015 que sobreestiman el saldo de la cuenta en \$1.145,7 millones de pesos.

Una vez analizada la respuesta de la Entidad, se configura un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y traslado a la Junta Central de Contadores, dado que la misma no desvirtúa el hecho de que la cuenta no revela razonablemente la realidad económica de la Entidad, relacionada con las licencias ambientales por seguimiento y evaluaciones ambientales expedidas por la ANLA.

HALLAZGO No.15 (D12-OI.3): Registros Contables Inversiones FONAM

Criterio

El Régimen de Contabilidad Pública establece: *"Las inversiones de administración de liquidez no serán objeto de reconocimiento de rendimientos o dividendos por cobrar, ajustes por diferencia en cambio, amortización de primas, descuentos y otros conceptos. Los rendimientos recibidos en efectivo reducen el valor de la inversión (...)"*.

Por su parte, respecto de la actualización del valor de las inversiones determina: *"Las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda y participativos deben actualizarse con base en las metodologías expedidas por la Superintendencia Financiera, para las inversiones negociables. Las metodologías aplicables deben ser las vigentes al momento de la actualización."*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Si el valor obtenido como resultado de la aplicación de la metodología es mayor que el registrado de la inversión, la diferencia se registra debitando la subcuenta que identifique el título adquirido, de la cuenta 1201 – INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA o 1202 – INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS PARTICIPATIVOS, según corresponda, y acreditando la subcuenta 480584 – Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda o 480585 – Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos participativos, de la cuenta 4805 – FINANCIEROS, previa disminución del gasto por la pérdida si existiere.

Cuando el valor obtenido como resultado de la aplicación de la metodología es menor que el valor registrado, la diferencia se registra debitando la subcuenta 580568 – Pérdida por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda o 580569 – Pérdida por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos participativos de la cuenta 5805 – FINANCIEROS, y acreditando la subcuenta que identifique el título adquirido, de la cuenta 1201 – INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA o 1202 – INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS PARTICIPATIVOS, según corresponda, previa disminución del ingreso por la utilidad si existiere.

(...)

Las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda y participativos, así como en instrumentos derivados, se deben actualizar por lo menos el último día de cada mes, registrando sus resultados a esa fecha. En todo caso, cuando se tenga prevista la venta de un título, éste debe actualizarse el día anterior y registrar sus resultados en esa fecha. La diferencia entre el valor actualizado y el precio de venta se debe reconocer en las cuentas de actividad financiera, económica, social y ambiental”.

El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

“52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.”

Hechos

De la evaluación de la subcuenta 120101 – Títulos de tesorería TES, se observó que se existe una duplicidad en los registros de los vencimientos de los cupones por valor de \$3.060,4 millones de pesos.

Por su parte, al revisar los registros relacionados con el resultado de las valoraciones mensuales de los títulos, se observa una subestimación por valor de \$488 millones de pesos.

La anterior situación se presenta por fallas en los controles internos relacionados con la conciliación de la información de las áreas, lo que genera una subestimación total de la cuenta 1201 – INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TITULOS DE DEUDA por valor de \$3.548,4 millones de pesos.

Por otro lado en la cuenta 1201 – INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TITULOS DE DEUDA, se evidencia que existe un tercero con saldo de naturaleza contraria, lo que pone de manifiesto nuevamente que se realizan registros contables sin claridad en los soportes que sustenten las transacciones que se registran.

Tabla No.11
Reporte Auxiliar 1201 – Inversiones Administración de Liquidez en Títulos de Deuda

FONDO NACIONAL AMBIENTAL –FONAM-	-17.899.984.764,34
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	23.838.481.153,95
DIRECCION DEL TESORO NACIONAL	6.127.814.362,00
BANCO DE OCCIDENTE	397.254.365,00
DE OCCIDENTE BANCO	566.611.920,00
TOTAL	13.030.177.036,61

Fuente: Reporte Auxiliar SIIF

Causa

La anterior situación se presenta por la inaplicación de las normas y procedimientos contables establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública y deficiencias en el control Interno contable relacionados con la falta de actividades de conciliación de información.

Efecto

Esta situación genera una incertidumbre respecto del saldo de la cuenta, razón por la cual en desarrollo de la auditoría no es posible establecer si la misma se encuentra libre de errores significativos.

Respuesta de la Entidad

“El 22 de Septiembre de 2015, el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, envió comunicación a éste Ministerio en la cual indicó las actividades a realizar frente a:

1. *Traslado de recursos*



2. Rendimientos Financieros
3. Operación del Sistema de Cuenta Única Nacional
4. Cuenta Corriente de la entidad para traslado de recursos y
5. Exención del GFM de la cuentas recaudadoras de la Entidad

A partir de allí, el Ministerio dio inicio al cumplimiento del traslado de los recursos que daban lugar al manejo de la cuenta 1201 – INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA o 1202 – INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS PARTICIPATIVOS; es así como al 30 de abril de 2016, ésta cuenta (fonam – ministerio) presenta su saldo en cero como se observa en el Reporte Auxiliar Contable por Tercero generado a través del SIF (anexo).

A la fecha de ésta respuesta únicamente se encuentra pendiente por trasladar un saldo \$309.109.190 correspondiente a títulos adquiridos por Parques Naturales, el cual se realizará en el momento que su fluctuación se encuentre generando rendimientos, y para lo cual el Ministerio de Hacienda solicitará su traslado, puesto que es el Órgano que revisa que esto suceda.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que si bien es cierto se presentaron algunos errores en el registro de los valores en la cuenta 1201 durante la vigencia 2015 y que dieron lugar a ésta observación, a la fecha de ésta respuesta no aplicaría tomar correctivos, toda vez que ésta cuenta no presentará saldo una vez el Ministerio de Hacienda realice la solicitud de traslado total de los títulos.”

Análisis de la Respuesta

La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación trasladada teniendo en cuenta que los ajustes informados se realizaron durante la vigencia 2016, por lo anterior se confirma el hallazgo con posible connotación disciplinaria, y se dará traslado a la Junta Central de Contadores.

HALLAZGO No. 16 (D13-OI.4): Cierre de Ingresos Año 2015

Criterio

El Régimen de Contabilidad Pública establece, con respecto a las cuentas de actividad financiera, económica, social y ambiental:

9.1.4.1 Ingresos

264. *Noción.* Los ingresos son los flujos de entrada de recursos generados por la entidad contable pública, susceptibles de incrementar el patrimonio público durante el periodo contable, bien sea por aumento de activos o por disminución de pasivos, expresados en forma cuantitativa y que reflejan el desarrollo de la actividad ordinaria y los ingresos de carácter extraordinario. 265. El reconocimiento de los ingresos debe hacerse en cumplimiento del principio de Devengo o Causación, con base en las normas que los imponen, las declaraciones tributarias, la liquidación de pago de los aportes parafiscales, o el desarrollo de actividades de comercialización de bienes y prestación de servicios. Para el caso de los ingresos tributarios y no tributarios, las liquidaciones

oficiales y los actos administrativos, respectivamente, se reconocen una vez hayan quedado en firme.

(...)

9.1.4.2 Gastos

282. *Noción.* Los gastos son flujos de salida de recursos de la entidad contable pública, susceptibles de reducir el patrimonio público durante el periodo contable, bien sea por disminución de activos o por aumento de pasivos, expresados en forma cuantitativa. Los gastos son requeridos para el desarrollo de la actividad ordinaria, e incluye los originados por situaciones de carácter extraordinario.

283. *El reconocimiento de los gastos debe hacerse con sujeción a los principios de devengo o causación y medición, de modo que refleje sistemáticamente la situación de la entidad contable pública en el periodo contable. Tratándose de los gastos estimados, estos deben reconocerse con base en el principio de prudencia y estar soportados en criterios técnicos que permitan su medición confiable. El reconocimiento de las operaciones interinstitucionales debe efectuarse por el valor entregado tratándose de fondos y, en el caso de las operaciones de enlace y las operaciones sin flujo de efectivo, por el valor de la operación que las genere.*

284. *Los gastos se revelan de acuerdo con las funciones que desempeña la entidad contable pública, la naturaleza del gasto, la ocurrencia de eventos extraordinarios y hechos no transaccionales, y las relaciones con otras entidades del sector público; se clasifican en: administrativos, operativos, gastos estimados, transferencias, gasto público social, operaciones interinstitucionales y otros gastos."*

El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

"52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz."

Hechos

De la evaluación de las cuentas de ingresos y gastos, se evidenció que las mismas cerraron el año con terceros con saldos de naturaleza contraria. No obstante, dichas cuentas no fueron sujetas a depuración, por lo que hicieron parte del registro de cierre para establecer el Resultado del Ejercicio. Estas subcuentas son:

Tabla No.12
Cuentas por Tercero con saldo de naturaleza contraria

SUBCUENTA	NIT	VALOR
411046	830025267	5.153.793.988,37
411002	800010961	225.594.000,00
480817	819000759	3.448.276,00
429506	41784767	6.341.096,00
481559	830045722	34.725.799,00
TOTAL SUBESTIMACIÓN INGRESOS		5.423.903.159,37
SUBCUENTA	NIT	VALOR
521112	3070236	3.725.000,00
521112	890940970	4.484.394,00
521112	900650888	3.076.141,92
521144	900459737	17.892.223,32
550806	860090247	13.350.493,00
TOTAL SUBESTIMACIÓN INGRESOS		42.528.252,24

Fuente: Reportes SIIF

Causa

La anterior situación se presenta por la inaplicación de procedimientos y normas técnicas contables establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública y deficiencias en el control Interno contable relacionadas con la falta de actividades de conciliación de información.

Efecto

Como resultado de lo anterior, se ve afectado el resultado del ejercicio dada en una subestimación por un monto neto de \$ 5.381,4 millones de pesos, incidiendo en la opinión de los Estados Contables, vigencia 2015.

Respuesta de la Entidad

Los ajustes pertinentes y la depuración de las cuentas se realizarán durante el tiempo establecido en el Plan de Mejoramiento resultado de ésta auditoría. Se solicita de manera respetuosa retirar la incidencia disciplinaria y el traslado a la Junta Central de Contadores.

Análisis de la Respuesta

La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación trasladada, por lo que se confirma el hallazgo con posible connotación disciplinaria; de igual forma se le dará traslado a la Junta Central de Contadores.

HALLAZGO No.17 (D14-OI.5): Recaudos Por Reclasificar

Criterio

La cuenta 2905 – RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS, de acuerdo con el Régimen de Contabilidad Pública *“Representa el valor de las obligaciones originadas por el recaudo de ingresos de propiedad de otras entidades contables públicas, entidades privadas o personas naturales, que deben ser reintegrados a éstas, en los plazos y condiciones convenidos. La contrapartida corresponde a las subcuentas que integran las cuentas 1105-Caja y 1110-Depósitos en Instituciones Financieras.”*

Las subcuentas correspondientes a esta cuenta, se acreditan por *“el valor de los dineros recibidos por los diferentes conceptos, por el valor de los recaudos en la DGCPTN que al final del periodo contable no han sido reclasificados y por el valor de los recaudos en las cuentas de la entidad contable pública que no han sido aplicados al concepto correspondiente”.*

El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

“52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.”

Hechos

En desarrollo de la auditoría, se observó que mediante comprobantes 11264 y 37350, se realizaron registros de acreditación de la subcuenta 290580 – Recaudos por Clasificar por valor de \$10.167 millones de pesos y \$4.582,6 millones de pesos respectivamente, debitando la subcuenta 411046 – Licencias por los mismos valores. Este registro no atiende a la dinámica contable, establecida para estas operaciones en el Catálogo General de Cuentas.

Como consecuencia de estos registros, se evidencia una sobreestimación de la cuenta 2905 – RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS por valor de \$14.749,6. Por otro lado, con corte a 31 de diciembre de 2015, se evidencia que el saldo de la subcuenta 290580 – Recaudos por Clasificar tiene un saldo de naturaleza contraria con cargo al auxiliar FONAM – GESTION GENERAL por valor de \$36,1 millones de pesos.



Causa

La anterior situación se presenta por la inaplicación de las normas y procedimientos contables establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública y deficiencias en el control Interno contable relacionados con la falta de actividades de conciliación de información.

Efecto

Esta situación impacta la razonabilidad de los Estados Contables presentados a 31 de diciembre de 2015.

Respuesta de la Entidad

"Los ajustes pertinentes y la depuración de las cuentas se realizarán durante el tiempo establecido en el Plan de Mejoramiento resultado de ésta auditoría. Se solicita de manera respetuosa retirar la incidencia disciplinaria y el traslado a la Junta Central de Contadores."

Análisis de la Respuesta

La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación trasladada, por lo anterior se confirma un hallazgo con posible connotación disciplinaria; de igual forma se le dará traslado a la Junta Central de Contadores para lo correspondiente.

- **Hallazgo recibido de la Gerencia Departamental Colegiada de Santander**

El siguiente hallazgo se determinó en la auditoría efectuada al punto de control de Dirección Territorial Andes Nororientales y presentado en el Reporte de Resultados por la Gerencia Departamental Colegiada de Santander, el cual fue remitido para ser incluido en el informe de la auditoría adelantada al FONAM e incluir dentro del Plan de Mejoramiento de la entidad así:

HALLAZGO: Diferencia entre los Ingresos Reportados por Nivel Central de Fonam y los Parques PNN Cocuy y SFF Iguaque. (A)

La Resolución de Control Interno Contable No 357 de 2008, expedida por la Contaduría General de la Nación, en el numeral 3.19. Coordinación entre las diferentes dependencias establece: *"Dada la visión sistémica de la contabilidad, existe una responsabilidad por parte de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, por lo cual se requiere de un compromiso institucional liderado por quienes representan legalmente a las entidades"*. Y en su numeral 3.19.2. Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional: *" El proceso contable de las entidades públicas está*

interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas, y en aras de lograr la sinergia suficiente que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de las entidades que se relacionen con la contabilidad como proceso cliente, tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, en el tiempo oportuno y con las características necesarias, de tal modo que estos insumos sean canalizados y procesados adecuadamente.

La información que se produce en las diferentes dependencias será la base para Reconocer contablemente los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales realizados, para lo cual las entidades contables públicas deben garantizar que la información fluya adecuadamente logrando oportunidad y calidad en los registros."

De conformidad con lo establecido en el Numeral 362 del Régimen de Contabilidad Pública, los estados contables, los informes y reportes contables, deben ser tomados fielmente de los libros, que la contabilidad elaboró conforme a los principios, normas técnicas y procedimientos de contabilidad pública y que la información revelada refleja de forma fidedigna la situación financiera, económica social y ambiental de la Entidad".

Se evidenció, que los ingresos reportados por concepto de Turismo por FONAM en la vigencia fiscal 2015, obtenidos en los parques PNN Cocuy y SFF Iguaque, suman \$387.924.464, no obstante lo anterior, revisados los reportes y las consignaciones mensuales de recursos en efectivo recibidos por los parques mencionados en la vigencia 2015, se consignaron fondos por valor de 469.608.500 durante la misma vigencia, lo que indica que el valor reportado por el Nivel Central de FONAM, es inferior en una suma de \$81.684.036 que equivale al 31% del total reportado por la entidad, frente al total efectivamente recaudado y consignado por cada uno de los parques.

En la siguiente tabla, se presenta el valor de los ingresos reportados por FONAM y los fondos recaudados por los parques **PNN Cocuy y SFF Iguaque**.

INGRESOS REPORTADOS POR EL NIVEL CENTRAL DE FONAM Y PNN EL COCUY Y SFF IGUAQUE EN 2015				
CONCEPTO Y DEPENDENCIA	Ingresos Reportados Por Nivel Central de FONAM	Ingresos Recaudados por PNN el Cocuy y SFF Iguaque	Diferencia Determinada	Diferencia en %
TOTAL 3-1-2-1-2-5-3 TURISMO				
905-PARQUES GG-PNN El Cocuy	302.524.964	379.759.000	77.234.036	26
909-PARQUES GG-SFF Iguaque	85.399.500	89.849.500	4.450.000	5
Total Ingresos	387.924.464	469.608.500	81.684.036	31

Fuente: Tomado del reporte remitido por FONAM y los recaudos realizados por PNN Cocuy y SFF Iguaque.

De conformidad con la tabla anterior, se evidencia que el reporte de ingresos realizado por el Nivel Central de FONAM recibidos del PNN Cocuy es de

\$302.524.964, mientras que el valor reportado por el parque es de \$379.759.000, lo que refleja una diferencia de \$77.234.036 que equivale al 26% frente a los dos reportes, así mismo, el valor reportado de los ingresos de Iguaque es de \$85.399.500 y el valores consignado por el parque es de \$89.849.500; lo cual refleja una diferencia de \$4.450.000 que equivale al 5%.

Lo anterior se presenta, debido a deficiencias en la aplicación de los Controles Internos Contables, falta de registro oportuno por parte del área contable de los recaudos reportados por las áreas protegidas de PNN Cocuy y SFF Iguaque, además debido a que los ingresos recibidos por las áreas protegidas en los meses de febrero, marzo y abril de 2015 no se registraron contablemente en esa vigencia porque los giros de esos fondos fueron bloqueados por el Banco Agrario, por tal razón los registros contables de esos recaudos se realizaron hasta el 2016, de igual manera los ingresos recaudados en el mes de diciembre por las áreas protegidas también fueron registrados en el mes de enero del presente año, lo anterior trae como consecuencia que la contabilidad este desactualizada, que se presente una Sub Estimación en los ingresos reportados de \$81.684.036, además que el estado de resultados de FONAM por la vigencia 2015 no refleje la verdadera situación financiera de la entidad. Hallazgo administrativo.

Las evidencias que soportan los hallazgos, las conclusiones y el presente reporte, reposan en el archivo de esta Gerencia, con los requisitos de su elaboración, supervisión y custodia acorde con la tabla de retención documental.

2.1.4.2. Evaluación del Sistema de Control Interno Contable

La evaluación del Sistema de Control Interno Contable se desarrolló con el fin de verificar la existencia y efectividad de los procedimientos de control que permita obtener la evidencia suficiente para emitir una opinión sobre este sistema. Esta verificación se realizó teniendo en cuenta los diferentes componentes del control interno enfocado a las actividades propias del proceso contable.

Entorno de Control

De la evaluación de este componente se observó que existen debilidades en lo que tiene que ver con:

- Dado que FONAM no cuenta con estructura administrativa, las actividades son desarrolladas por personas designadas para cada una de las unidades relacionadas con la Entidad sin que se hayan evidenciado establecimiento de procedimientos ni controles relacionados con el área contable.



- La comunicación y retroalimentación entre las diferentes unidades y el área de contabilidad, teniendo en cuenta que en el ejercicio auditor se configuraron hallazgos como consecuencia del indebido flujo de información entre las unidades que conforman FONAM y que son generadoras de información susceptible de registro contable. Igualmente se identificó información que no fue registrada contablemente, aunque la misma fluyó hacia el área contable.
- No se evidenció documentación relacionada con políticas contables que se deben instaurar al interior de la Entidad en desarrollo de los principios y normas establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública.
- El plan de acción de la entidad no da cuenta de la participación del área de contabilidad, como consecuencia de ello no se evidenció la existencia de metas, objetivos e indicadores de rendimiento para el área contable.

Proceso de Valoración del riesgo por la Entidad

En la evaluación de este componente fue posible evidenciar deficiencias relacionadas con:

- Se evidenciaron hechos financieros y/o económicos que no fueron incluidos en el proceso contable.
- No se encuentran identificados los productos generados por las unidades que componen FONMA y que son susceptibles de registro contable.
- Se evidenciaron registros contables a través de comprobantes contables los cuales no se encontraban debidamente soportados bien sea porque dichos soportes no existían o porque los mismos no eran idóneos.
- No existe evidencia de la identificación, análisis y por ende tratamiento adecuado de los riesgos de índole contable de la Entidad.
- Aunque el Régimen de Contabilidad Pública establece la obligación de realizar registros de actualización de las inversiones, se pudo establecer que los mismos no se llevaron a cabo.
- No hay evidencia de una política de depuración contable permanente y de sostenibilidad de la calidad de la información.
- Se observó que no todos los derechos y obligaciones se encuentran debidamente individualizados en la contabilidad.
- Se evidenció una inadecuada utilización de cuentas auxiliares para la clasificación de los hechos económicos, transacciones u operaciones realizadas por la entidad.
- Inexistencia de una política adecuada para el cierre integral de la información producida en las áreas de la Entidad que generan hechos financieros, económicos, sociales y ambientales.

Actividades de Control

- No se evidenciaron actividades de control preventivo a los procedimientos contables, lo que dio origen hallazgos como resultado del proceso auditor de la CGR.
- Dado que no hay evidencia del establecimiento de metas, objetivos ni indicadores para el área contable, tampoco hay evidencia actividades de control que garantice el cumplimiento de metas para esta área.
- No hay evidencia de planes que involucren actividades de control preventivas a los procedimientos contables ni de puntos de control para cada uno de los procesos contables del FONAM.
- No se observa actividades de identificación y priorización de riesgos en el proceso de preparación de información contable por ende tampoco hay evidencia de mecanismos establecidos por la Entidad para garantizar la confiabilidad de la información financiera que genera.
- No existen procedimientos establecidos para llevar a cabo el proceso de agregación de la información de las diferentes unidades.

Seguimiento de los controles

- Aunque existen mecanismos de monitoreo de la efectividad del sistema de control interno contable, no se evidencia que la alta dirección sea receptiva a las recomendaciones emitidas por el área de control interno de la Entidad.
- No hay evidencia de la existencia de un sistema de evaluación que permita generar una cultura del autocontrol y el mejoramiento continuo de la gestión contable de la Entidad.
- Debido a las deficiencias encontradas durante el ejercicio auditor de la Contraloría General de la República que afectan la confiabilidad de la información contable, se presume que dicha información no es útil en el proceso de toma de decisiones por parte del Alta Dirección.

Sistema de información

- Aunque el proceso contable opera en el SIIF como un ambiente de sistema integrado de información, se encontró evidencia de inadecuada parametrización.
- No hay evidencia de la existencia de mecanismos de verificación de la oportunidad y veracidad de la información financiera y económica reportada a las diferentes instancias gubernamentales.
- No se han establecido indicadores para analizar e interpretar la información financiera, económica, social y ambiental de la Entidad.

Como resultado de las debilidades y deficiencias antes anotadas se configuró el siguiente hallazgo:

HALLAZGO No.18 (D15): Control Interno Contable

Criterio

El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

"52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz."

La Resolución 357 de 2008 "Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación", establece las acciones mínimas de control que deben realizar los responsables de la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos, orientadas a garantizar razonablemente la producción de información contable confiable, relevante y comprensible, características a las que se refiere el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública.

Dicha resolución establece la responsabilidad del Control Interno Contable en cabeza del representante legal o máximo directivo de la Entidad, así como de los directivos de primer nivel responsables del área contable.

Son objetivos del control interno contable:

a. Generar información contable con las características de confiabilidad, comprensibilidad y relevancia, en procura de lograr la gestión eficiente, transparencia, control de los recursos públicos y rendición de cuentas, como propósitos del Sistema de Nacional de Contabilidad Pública.

b. Establecer compromisos que orientan el accionar administrativo de la entidad en términos de información contable confiable, relevante y comprensible.

c. Promover la cultura del autocontrol por parte de los ejecutores directos de las actividades relacionadas con el proceso contable.

d. Garantizar que la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública se reconozca y revele con sujeción al Régimen de Contabilidad Pública.

e. Identificar el proceso Contable, dentro del flujo de procesos de la entidad, definiendo sus objetivos bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, celeridad y publicidad.

f. Administrar los riesgos de índole contable de la entidad a fin de preservar la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información como producto del proceso contable.



- g. Definir e implementar los controles que sean necesarios para que se lleven a cabo las diferentes actividades del proceso contable público en forma adecuada, con el fin de administrar los riesgos de índole contable identificados.*
- h. Garantizar la existencia y efectividad de controles eficientes, eficaces y económicos, en los términos del artículo 9° de la Ley 87 de 1993 y en las demás normas que la modifiquen o la sustituyan.*
- i. Verificar las políticas de operación para el desarrollo de la función contable; el diseño del proceso contable, sus controles y acciones de prevención en relación con los riesgos de índole contable; y la existencia de indicadores que permitan evaluar permanentemente la gestión y los resultados de la entidad.*
- j. Garantizar la generación y difusión de información contable necesaria para el cumplimiento de los objetivos de gestión pública, control público, divulgación y cultura.*
- k. Establecer los medios necesarios que permitan una efectiva comunicación interna y externa, de la información contable.*
- l. Adelantar evaluaciones permanentes a la ejecución del proceso contable y a sus resultados, por parte de los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad relacionados con el proceso contable, para que se lleven a cabo las acciones de mejoramiento pertinentes.*
- m. Garantizar la realización de evaluaciones independientes al Control Interno Contable en forma oportuna y eficaz por la Unidad u Oficina de Control Interno o quien haga sus veces.*
- n. Establecer los elementos básicos de evaluación y seguimiento permanente que deben realizar los jefes de control interno, respecto de la existencia y efectividad de los controles al proceso contable necesarios para mantener la calidad de la información financiera, económica, social y ambiental del ente público.*
- o. Garantizar la operación del proceso contable con base en las diferentes disposiciones de orden constitucional, legal y reglamentaria que le son propias.*
- p. Asegurar la producción de información contable uniforme con destino a los diferentes usuarios, de acuerdo con sus objetivos de gestión pública, control público, y divulgación y cultura.*
- q. Procurar por el cumplimiento de las normas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la información contable.”*

Por otra parte, en cuanto la responsabilidad de la evaluación del control interno contable a fin de determinar su calidad, nivel de confianza, eficacia, economía y eficiencia en la prevención y neutralización del riesgo inherente a la gestión contable, determina:

“En ejercicio de la autoevaluación como fundamento del control interno, los contadores bajo cuya responsabilidad se produce información contable, y los demás servidores públicos de las diferentes áreas que generan hechos, transacciones y operaciones susceptibles de reconocer contablemente, son responsables, en lo que corresponda, por la operatividad eficiente del proceso contable, actividades y tareas a su cargo; por la supervisión continua a la eficacia de los controles

integrados; y por desarrollar la autoevaluación permanente a los resultados de su labor, como parte del cumplimiento de las metas previstas por la dependencia a la cual pertenecen.”

Hechos

Dentro la evaluación de los Estados Contables con corte a 31 de diciembre de 2015, del Fondo Nacional Ambiental fue posible evidenciar varias situaciones que ponen en riesgo la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información, las cuales se enmarcan en las establecidas en la mencionada Resolución y las cuales dieron origen a los hechos que fueron definidos en las observaciones contables trasladadas a la entidad. Entre ellas tenemos:

- Descripción inadecuada del hecho en el documento fuente.
- Hecho económico no considerado en el PGCP y no definido en la doctrina contable pública.
- Inadecuado flujo de información entre el proceso contable y los demás procesos generadores de hechos, transacciones u operaciones susceptibles de reconocer contablemente.
- Incorrecta interpretación sobre la coherencia entre el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública y el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.
- Incorrecta interpretación y aplicación de los principios de contabilidad pública, así como de los procedimientos contables.
- Imputación en una cuenta o código diferentes.
- Registros contables que implican la existencia de partidas globales.
- Presentación inadecuada o no presentación de notas a los estados contables.
- Inadecuada individualización y en algunos casos inexistente individualización de bienes, derechos y obligaciones.

A su vez, durante el desarrollo del proceso evaluador de la CGR se evidenció la inexistencia de conciliaciones de información entre las subunidades que conforman el FONAM como Entidad Contable Pública en términos de información contable. La falta de estas conciliaciones hace que se presenten amplias diferencias entre los datos registrados en la Contabilidad y la información con que cuentan las diferentes áreas o dependencias.

Respecto de los soportes documentales, la mencionada Resolución establece:

“3.7. Soportes documentales. La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad contable pública deben estar respaldadas en documentos idóneos, de tal manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria. Por lo cual, no



podrán registrarse contablemente los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales que no se encuentren debidamente soportados.

Son documentos soporte las relaciones, escritos, contratos, escrituras, matrículas inmobiliarias, facturas de compra, facturas de venta, títulos valores, comprobantes de pago o egresos, comprobantes de caja o ingreso, extractos bancarios y conciliaciones bancarias, entre otros, los cuales respaldan las diferentes operaciones que realiza la entidad contable pública.

En cada caso, el documento soporte idóneo deberá cumplir los requisitos que señalen las disposiciones legales que le apliquen, así como las políticas y demás criterios definidos por la entidad contable pública.

De conformidad con el desarrollo de la gestión contable por procesos y los manuales de procedimientos implementados en las entidades, se deberá hacer un análisis y evaluación de los diferentes tipos de documentos que sirven de soporte a las operaciones llevadas a cabo, así como la forma y eficiencia de su circulación entre las dependencias, y entre la entidad y los usuarios externos, con el propósito de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar un eficiente flujo de documentos.

De igual forma, deben implementarse los controles necesarios que permitan la recepción oportuna de los documentos que se generan en otras entidades, los cuales son fundamentales para la ejecución del proceso contable.

Atendiendo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, las entidades también deberán definir las políticas para archivar los documentos soporte de los registros contables, de conformidad con las normas jurídicas que le sean aplicables.”

Durante el ejercicio auditor se evidenció que existen saldos en la contabilidad, relacionados con cuentas por cobrar en cabeza de terceros que no cuentan con un soporte idóneo como los son los Autos de Cobro de las licencias las licencias ambientales por seguimiento y evaluaciones ambientales expedidas por la ANLA.

Por último, transcribimos algunos apartes de la Resolución 357 de 2008, que consideramos deben tenerse en cuenta:

“3.11. Comité Técnico de Sostenibilidad Contable.

Dada la característica recursiva de los sistemas organizacionales y la interrelación necesaria entre los diferentes procesos que desarrollan los entes públicos, éstos evaluarán la pertinencia de constituir e integrar el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable, como una instancia asesora del área contable de las entidades que procura por la generación de información contable confiable, relevante y comprensible. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades y autonomía que caracterizan el ejercicio profesional del contador público.

3.12. Responsabilidad de los Contadores de las entidades públicas que agregan información.

El contador público a tenga a cargo la contabilidad de la entidad que agrega información contable de entidades y organismos sin personería jurídica, deberá implementar los controles o acciones



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

administrativas que garanticen el suministro oportuno de información a la Contaduría General de la Nación y a los demás usuarios. En este sentido, debe aplicar adecuadamente el Procedimiento Relacionado con las Formas de Organización y Ejecución del Proceso Contable, del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, a fin de lograr la información agregada con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad.

(...)

3.18. *Análisis, interpretación y comunicación de la información. La información contable servirá de base para establecer las acciones administrativas que se deben ejecutar para optimizar la administración de los recursos públicos. En este sentido, los informes contables deben permitir la realización de las verificaciones relacionadas con el análisis de vencimientos de cartera, gestión eficiente de otros activos, cumplimiento de obligaciones, cálculos de provisiones, depreciaciones, amortizaciones y agotamientos, entre otros.*"

Causa

Estas situaciones se presentan porque no se le da la relevancia adecuada a la efectividad que debe tener el control interno contable, la cual influye en la calidad de la información contable emitida por la Entidad.

Efecto

La inexistencia de actividades de control interno contable, así como la aplicación inadecuada de controles o la aplicación de controles ineficientes e ineficaces conlleva la presencia de riesgos inherentes a la gestión contable y por ende a los asociados al manejo de los recursos de la entidad.

Respuesta de la Entidad

"El Fondo Nacional Ambiental si realiza conciliaciones de información a fin de verificar la razonabilidad de las cifras que se encuentran registradas y reflejadas en los Estados Contables, como son el almacén y bancos a través de las conciliaciones bancarias y las conciliaciones que realiza con la Autoridad de Licencias Ambientales ANLA mensualmente.

(...)

Los saldos de la contabilidad relacionados con las cuentas por cobrar por concepto de licencias ambientales registrados en la cuenta contable 140139, disponen de documento idóneo, toda vez que la Autoridad de Licencias Ambientales ANLA genera los autos de cobro dentro de la estructura funcional y misional de la entidad."

Análisis de la Respuesta

Aunque el FONAM manifiesta que realiza conciliaciones bancarias y conciliaciones de información con las diferentes subunidades, de la evaluación de los Estados Contables con corte a 31 de diciembre de 2015, se evidenciaron situaciones que

ponen en riesgo la confiabilidad de la información financiera y por ende la razonabilidad de los mismos.

Si bien existen conciliaciones bancarias, la mera determinación de las diferencias no conlleva a que la cuenta relacionada con el disponible se presente de manera razonable, si no se llevan a cabo los registros contables adecuados resultado de dicha conciliación.

Por otra parte, se encontraron terceros que componen el saldo de la cuenta 1401 INGRESOS NO TRIBUTARIOS a 31 de diciembre de 2015, que no se encontraban en la relación de autos de cobro suministrada por la entidad como respuesta a la solicitud de los soportes de dicha cuenta por parte de la Contraloría General de la República. En la respuesta a la observación relacionada con esta cuenta, la Entidad no suministró información adicional que soportara las diferencias anotadas.

A su vez, se evidenció que existe un tercero denominado FONAM, situación que afecta la confiabilidad de la información contable dado que no atiende a la noción de Deudores contenida en el Plan General de Contabilidad Pública:

“9.1.1.3 Deudores

152. Noción. Los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros.

153. Estos derechos deben reconocerse por su importe original o por el valor convenido, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes, o con los términos contractuales pactados.”

Por lo anterior, se configura un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

2.1.4.3. Calificación del Sistema de Control Interno Contable

La evaluación del Sistema de Control Interno Contable se ubica en el rango INEFICIENTE, con una calificación de 2,41, el cual está soportado con los hallazgos que se presentó previamente.

Tabla No.13
Calificación Sistema de Control Interno Contable

Total puntos	205
Total aspectos evaluados	85
Calificación final	2,41
Concepto control interno	Ineficiente

2.1.5. Control Interno

2.1.5.1. Evaluación del Control Interno.

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Fondo Nacional Ambiental, la calificación obtenida fue 1,625 para la fase de Planeación, que corresponde al concepto de "Parcialmente Adecuado". En la evaluación a la efectividad de controles, en la fase de Ejecución, el resultado obtenido es 2,375 puntos, valor correspondiente al concepto de "Inefectivo". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final ponderado es de 2,15, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es "Ineficiente", como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Tabla No.14
Evaluación Efectividad del Control Interno

TABLA DE RESULTADOS EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL INTERNO FONDO NACIONAL AMBIENTAL										
Procesos evaluados	Fase de Planeación				Fase de Ejecución				Calificación Ponderada	
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	%	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	%	Ítems evaluados	Calificación
Total general	8	13	1,625	0,488	8	19	2,375	1,064	8	2,150
CALIFICACIÓN FINAL										
	FASE PLANEACIÓN		FASE EJECUCIÓN							
Total Calificaciones	13		19							
No. ítems evaluados	8		8							
Calificación Promedio (Total Calificaciones / No. ítems evaluados)	1,625		2,375							
Calificación sobre el diseño y efectividad de controles	Parcialmente adecuado		Inefectivo							
% Ponderación (% Asignado)	48,8		21,7							
Subtotal Calificaciones (Calificación Promedio * % Ponderación)	0,488		1,064							
TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE (SUMA DE SUBTOTALES)	2,150		2,150							
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO	Ineficiente		Ineficiente							
Calificación para Gestión	42,50									

Valores de referencia	
Rangos	Calificación
De 1 a 1,5	Eficiente
De 1,5 a 2	Con Deficiencia
De 2 a 3	Ineficiente

Fuente: Aplicativo CGR

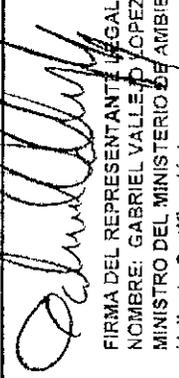


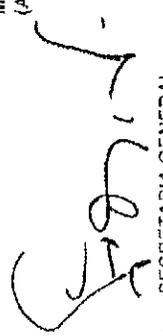
3. ANEXOS

Anexo 1. Estados Contables.

ANEX 1
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
BALANCE GENERAL CONSOLIDADO
01 OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
 (Cifras en miles de pesos)

Código	ACTIVO	Periodo		Código	Periodo	
		Actual	Anterior		Actual	Anterior
	CORRIENTE (1)					
11	Efectivo	123.785.052	96.056.218	CORRIENTE (4)	2.137.645	4.771.892
12	Inversiones	4.379.048	2.824.677	21	0	0
13	Rentías por cobrar	13.030.177	87.258.073	22	0	0
14	Deudores	0	0	23	0	0
15	Inventarios	106.268.992	5.973.468	24	2.137.645	1.507.688
16	Obligaciones laborales	106.835	0	25	0	0
17	Obligaciones laborales	0	0	26	0	0
18	Bonos y títulos emitidos	0	0	27	0	0
19	Otros activos	0	0	29	0	3.264.004
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0			
	NO CORRIENTE (2)			NO CORRIENTE (5)	679.740	0
12	Inversiones	2.991.853	3.509.283	22	0	0
13	Rentías por cobrar	0	0	23	0	0
14	Deudores	0	0	24	0	0
16	Propiedades, planta y equipo	1.743.910	1.706.226	25	0	0
17	Bienes de beneficio y uso público	0	0	26	0	0
18	Recursos naturales y del ambiente	0	0	27	0	0
19	Otros activos	1.247.943	1.803.057	29	679.740	0
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0			
	TOTAL ACTIVO (3)	123.776.905	99.565.501		123.959.520	94.793.809
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS (8)					
81	Derachos contingentes	0	0	91	0	0
82	Deudoras fiscales	8.083.289	0	92	0	0
83	Deudoras de control	1.165.364	9.515.516	93	0	0
84	Deudoras fiduciarias	0	0	94	45.096	0
89	Deudoras por contra (cr)	-9.248.553	-95.15516	99	0	0
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8)	123.776.905	99.565.501		123.959.520	94.793.809
	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS (10)					
	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES					
	TOTAL INTERÉS MINORITARIO (8) *					
	Participación de terceros	0	0		0	0
	Participación patrimonial del sector público	0	0		0	0
	3 PATRIMONIO (7)					
31	Hacienda pública	0	0		0	0
32	Patrimonio institucional	0	0		0	0
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8)	123.959.520	94.793.809		123.959.520	94.793.809


 FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL
 NOMBRE: GABRIEL VALLEJO
 MINISTRO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
 (Adjunto Certificación)


 FIRMA: SECRETARIA GENERAL
 NOMBRE: ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ


 FIRMA DEL CONTADOR PÚBLICO
 NOMBRE: GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO
 T.P. 21343T

ANEXO No. 2
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
BALANCE GENERAL CONSOLIDADO
01 OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
(Cifras en miles de pesos)

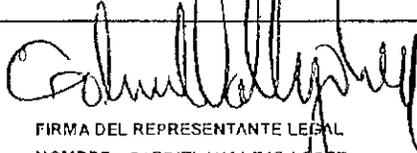
Código	ACTIVO	Periodo Actual	Periodo Anterior	Código	PASIVO	Periodo Actual	Periodo Anterior
	CORRIENTE (1)	123.785.052	96.056.218		CORRIENTE (4)	2.817.385	4.771.697
11	Efectivo	4.379.048	2.824.677	21	Depósitos y exigibilidades	0	0
1105	Caja	0	0	2105	Operaciones de banca central	0	0
1110	Bancos y corporaciones	4.379.048	2.679.252	2110	Operaciones de captación y servicios financieros	0	0
1115	Fondos interbanc. vendidos y pactos de rev.	0	0	2115	Fondos comprados y pactos de recompra	0	0
1120	Fondos en tránsito	0	145.425				
1125	Fondos especiales	0	0				
12	Inversiones	13.030.177	87.258.073	22	Deuda pública	0	0
1201	De renta fija	13.030.177	87.258.073	2205	Interna	0	0
1210	De renta variable entre entidades públicas	0	0	2210	Externa	0	0
1215	De renta variable en empresas privadas	0	0				
1280	Provisión para protección de inversiones	0	0				
13	Rentas por cobrar	0	0	23	Obligaciones financieras	0	0
1305	Vigencia actual	0	0	2305	Obligaciones financieras nacionales	0	0
1310	Vigencia anterior	0	0	2310	Obligaciones financieras del exterior	0	0
1315	Difícil recaudo	0	0				
1380	Provisión para rentas por cobrar	0	0	24	Cuentas por pagar	2.137.645	1.507.688
14	Deudores	106.268.992	5.973.468	2401	Proveedores nacionales	1.354.579	1.009.312
1401	Ingresos no Tributarios	12.376.822	5.377.076	2403	Transferencias	0	0
1406	VENTA DE BIENES	14.669	0	2406	Proveedores del exterior	0	0
1407	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	199.794	0	2410	Contratistas	0	0
1420	Avances y anticipos entregados	1.000	126.525	2415	Operaciones de seguros y reaseguros	0	0
1422	Antic. o saldos a favor por imp. y cont.	0	0	2420	Aportes por pagar a afiliados	0	0
1424	Depósitos entregados	92.895.581	122.800	2425	Acreedores	54.650	209.642
1470	Otros deudores	782.439	347.907	2430	Subsidios asignados	0	0
1475	Deudas de difícil cobro	0	0	2435	Gastos financieros por pagar	0	0
1480	Provisión para deudores	0	0	2436	Retención en la fuente e impuesto de ti	702.511	293.725
15	Inventarios	106.835	0	2437	Retención impuesto de industria y com	0	0
1505	Mercancías procesadas	0	0	2440	Impuestos, contribuciones y tasas por p	0	0
1510	Mercancías en existencia	106.835	0	2445	Impuesto al valor agregado	25.899	0
1515	Materias primas y suministros	0	0	2453	Recursos Recibidos en Administración	0	25.989
1519	Banco de órganos y tejidos	0	0	2455	Depósitos recibidos de terceros	0	0
1520	Productos en proceso	0	0	2460	Créditos judiciales	0	0
1525	En tránsito	0	0	2465	Premios por pagar	0	0
1530	En poder de terceros	0	0	2490	Otras cuentas por pagar	0	0
1580	Provisión para protección de inventarios	0	0				
19	Otros activos	0	0	25	Obligaciones laborales	0	0
1905	Gastos pagados por anticipado	0	0	2505	Salarios y prestaciones sociales	0	0
1910	Cargos diferidos	0	0	2510	Pensiones por pagar	0	0
1915	Obras y mejoras en propiedad ajena	0	0				
1920	Bienes entregados a terceros	0	0	26	Donos y títulos emitidos	0	0
1925	Amortiz. de bienes entregados a terceros	0	0	2625	Bonos Pensionales	0	0
1926	Bienes en proceso de titularización	0	0	2630	Títulos emitidos por el tesoro nacional	0	0
1930	Bienes recibidos en dación de pago	0	0				
1935	Provis. bienes recib. en dación de pago	0	0	27	Pasivos estimados	0	0
1940	Activos adq. de instituciones inscritas.	0	0	2705	Provisión para obligaciones fiscales	0	0
1941	Bienes adquiridos en leasing	0	0	2710	Provisión para contingencias	0	0
1942	Deprec. de bienes adquiridos en leasing	0	0	2715	Provisión para prestaciones sociales	0	0
1943	Amortiz. de bienes adquiridos en leasing	0	0	2720	Pensiones de jubilación	0	0
1945	Capital garantía otorgado	0	0	2725	Provisión para seguros	0	0
1950	Responsabilidades	0	0	2790	Provisiones diversas	0	0
1955	Provisión para responsabilidades	0	0				
1960	Bienes de arte y cultura	0	0	29	Otros pasivos	679.740	3.264.004
1965	Provisión de bienes de arte y cultura	0	0	2905	Recaudos a favor de terceros	0	542.879
1970	Intangibles	0	0	2910	Ingresos recibidos por anticipado	13.480	2.721.125
1975	Amortización acumulada de intangibles	0	0	2915	Créditos diferidos	0	0
1995	Principal y subalterna	0	0	2996	Obligaciones en investigación	0	0
1999	Valorizaciones	0	0				
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0				

ANEXO No.2
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
BALANCE GENERAL CONSOLIDADO
01 OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
(Cifras en miles de pesos)

ACTIVO	Período Actual	Período Anterior	PASIVO	Período Actual	Período Anterior
NO CORRIENTE (2)	2.991.853	3.509.283	NO CORRIENTE (5)	0	0
12 Inversiones	0	0	22 Deuda pública	0	0
1205 De renta fija	0	0	2205 Interna	0	0
1202 De renta variable entre entidades públicas	0	0	2210 Externa	0	0
1207 Inversiones Patrimoniales	0	0			
1280 Provisión para protección de inversiones	0	0	23 Obligaciones financieras	0	0
			2305 Obligaciones financieras nacionales	0	0
13 Rentas por cobrar	0	0	2310 Obligaciones financieras del exterior	0	0
1310 Vigencia anterior	0	0			
1315 Difícil recaudo	0	0	24 Cuentas por pagar	0	0
1380 Provisión para rentas por cobrar	0	0	2405 Proveedores nacionales	0	0
			2406 Proveedores del exterior	0	0
14 Deudores	0	0	2410 Contratistas	0	0
1404 Fondos Especiales	0	0	2415 Operaciones de seguros y reaseguros	0	0
1409 Servicios de Salud	0	0	2420 Aportes por pagar a afiliados	0	0
1413 Transferencias por Cobrar	0	0	2425 Acreedores	0	0
1420 Avances y anticipos entregados	0	0	2430 Subsidios asignados	0	0
1422 Antic. o saldos a favor por imptos. y contrib.	0	0	2435 Gastos financieros por pagar	0	0
1425 Depósitos entregados	0	0	2437 Retención imp.de ind. y cio. por pagar	0	0
1470 Otros deudores	0	0	2440 Impuestos, contribuciones y tasas por p	0	0
1475 Deudas de difícil cobro	0	0	2445 Impuestos al valor agregado	0	0
1480 Provisión para deudores	0	0	2450 Avances y anticipos recibidos	0	0
			2455 Depósitos recibidos de terceros	0	0
16 Propiedades, planta y equipo	1.743.910	1.706.226	2460 Créditos judiciales	0	0
1605 Terrenos	10.000	34.857	2465 Premios por pagar	0	0
1610 Semovientes	4.469	4.469	2490 Otras cuentas por pagar	0	0
1615 Construcciones en curso	0	0			
1620 Maquinaria, planta y equipo en montaje	0	0	25 Obligaciones laborales	0	0
1625 Maquinaria, planta y equipo en tránsito	0	0	2505 Salarios y prestaciones sociales	0	0
1630 Equipos y materiales en depósito	0	0	2510 Pensiones por pagar	0	0
1635 Bienes muebles en bodega	66.930	51.451			
1637 Propiedades, planta y equipo no explotadas	225.174	159.310	26 Bonos y títulos emitidos	0	0
1640 Edificaciones	93.522	74.139	2605 Títulos de regulación monetaria y cambi	0	0
1643 Vías de comunicación y acceso	0	0	2610 Bonos	0	0
1645 Plantas y ductos	10.220	10.228	2615 Bonos y títulos pensionales	0	0
1650 Redes, líneas y cables	0	0	2620 Títulos emitidos por el tesoro nacional	0	0
1655 Maquinaria y equipo	144.226	151.802	2690 Otros bonos y títulos emitidos	0	0
1660 Equipo médico y científico	154.198	176.257			
1665 Muebles, enseres y equipos de oficina	308.178	313.376	27 Pasivos estimados	0	0
1670 Equipos de comunicación y computación	1.793.555	1.709.412	2705 Provisión para obligaciones fiscales	0	0
1675 Equipo de transporte, tracción y elevac.	1.111.601	928.046	2710 Provisión para contingencias	0	0
1680 Equipo de comedor, cocina, desp. y hotele.	46.216	37.311	2720 Pensiones de jubilación	0	0
1685 Depreciación acumulada	-2.220.716	-2.022.161	2725 Provisión para seguros	0	0
1686 Amortización acumulada	-2.689	-2.049	2790 Provisiones diversas	0	0
1690 Depreciación diferida	0	0			
1695 Provisiones	0	0	29 Otros Pasivos	0	0
			2905 Recaudos a favor de terceros	0	0
17 Bienes de beneficio y uso público	0	0	2910 Ingresos recibidos por anticipado	0	0
1704 Materiales en tránsito	0	0	2915 Créditos diferidos	0	0
1705 Bienes de benef. y uso público en const.	0	0	2920 Capital garantía emitido	0	0
1710 Bienes de uso público	0	0			
1715 Bienes históricos y culturales	0	0	TOTAL INTERÉS MINORITARIO (6) *	0	0
1785 Amort. acum. de bienes de uso público	0	0	Participación de terceros	0	0
			Participación patrimonial del sector pú	0	0
18 Recursos naturales y del ambiente	0	0			
1804 Recursos Naturales Renovables	0	0			
1810 Amort. acum. de recursos renovables	0	0			
1815 Recursos no renovables	0	0			
1820 Agotam. acum. de recursos no renovables	0	0			
1825 Invers. en explot. de recursos no renovable	0	0			
1830 Amort. acum. de inv. en rec. no renovab.	0	0			
1835 Amort. acum. de rec. renovables.	0	0			

ANEXO No.2
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
BALANCE GENERAL CONSOLIDADO
01 OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
(Cifras en miles de pesos)

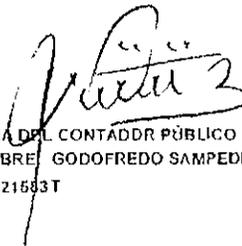
ACTIVO	Periodo Actual	Periodo Anterior	PASIVO	Periodo Actual	Periodo Anterior
19 Otros activos	1.247.943	1.803.057	PATRIMONIO (7)	123.959.520	94.793.809
1905 Gastos pagados por anticipado	0	0	31 Hacienda pública	0	0
1910 Cargos diferidos	70.987	46.117	3105 Capital fiscal	0	0
1915 Obras y mejoras en propiedad ajena	123.301	123.301	3110 Resultados del ejercicio	0	0
1920 Bienes entregados a terceros	160.144	168.789	3115 Superávit por valorización	0	0
1925 Amort. de bienes entregados a terceros	0	0	3120 Superávit por donación	0	0
1976 Bienes en proceso de titularización	0	0	3125 Patrimonio público incorporado	0	0
1930 Bienes recibidos en dación de pago	0	0	3130 Revalorización hacienda pública	0	0
1935 Prov. bienes recib. en dación de pago	0	0			
1940 Activos adq. de instituciones inscritas	0	0			
1941 Bienes adquiridos en leasing	0	0			
1942 Deprec. de bienes adquir. en leasing	0	0	32 Patrimonio institucional	123.959.520	94.793.809
1943 Amort. de bienes adquiridos en leasing	0	0	3205 Capital autorizado y pagado	0	0
1950 Responsabilidades	0	0	3208 Capital fiscal	65.205.425	56.277.240
1955 Provisión para responsabilidades	0	0	3210 Prima en colocac. de acciones u cuotas	0	0
1960 Bienes de arte y cultura	230	230	3215 Reservas	0	0
1965 Provisión de bienes de arte y cultura	0	0	3220 Dividendos y participac. decretados	0	0
1970 Intangibles	1.806.583	2.048.072	3225 Utilidad o pérdida de ejerc. anteriores	20.614.338	26.511.248
1975 Amortización acumulada de intangibles	-1.122.522	-595.133	3230 Resultados del ejercicio	30.059.795	11.815.905
1995 Principal y subalterna	0	0	3235 Superávit por donación	994	904
1996 Bienes y derechos en investigación	0	0	3240 Superávit por valorización	201.810	13.701
1997 Provisión para bienes y derechos en Inv	0	0	3255 PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPOI	0	660.000
1999 Valorizaciones	201.810	0	3260 PATRIMONIO DE ENTIDADES EN PROCES	128.826	128.828
		13701	3270 Provisiones Depreciaciones y Amortizaci	-1.051.578	314.055
Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0			
TOTAL ACTIVO (3)	126.776.905	99.565.501	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO(8)	126.776.905	99.565.501
CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS (9)	0	0			
81 Derechos contingentes	8.083.289	0	91 Responsabilidades contingentes	0	0
82 Deudoras fiscales	0	0	92 Acreedoras fiscales	0	0
83 Deudoras de control	1.165.764	9.515.516	93 Acreedoras de control	45.096	0
84 Deudoras fiduciarias	0	0	94 Acreedoras fiduciarias	0	0
89 Deudoras por contra (cr)	-9.248.553	-9.515.516	99 Acreedoras por contra (db)	-45.096	0



FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL
NOMBRE: GABRIEL VALLEJO LÓPEZ
MINISTRO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
(Adjunto Certificación)



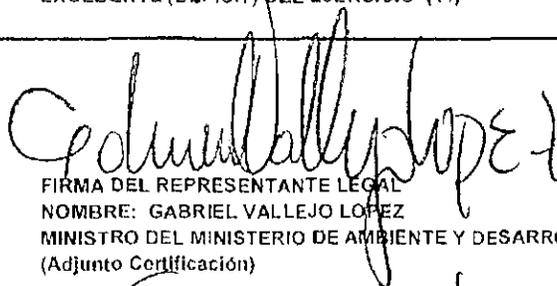
FIRMA: SECRETARIA GENERAL
NOMBRE: ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ



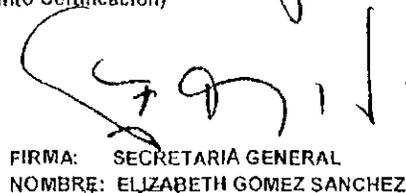
FIRMA DEL CONTADOR PÚBLICO
NOMBRE: GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO
T.P. 21583T

Anexo No. 3
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA SOCIAL y AMBIENTAL CONSOLIDADO
01 OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
 (Cifras en miles de pesos)

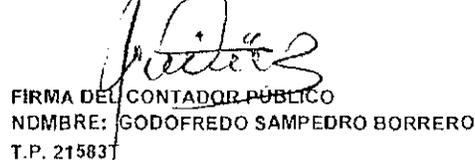
Código Cuentas	Período Actual	Período Anterior
	\$	\$
INGRESOS OPERACIONALES (1)	142.922.745	56.376.767
41 Ingresos fiscales	74.784.984	52.048.725
42 Venta de bienes	97.761	52.463
43 Venta de servicios	5.075.858	4.275.519
44 Transferencias	62.964.142	0
47 Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	0	60
COSTO DE VENTAS (2)	62.020	0
62 Costo de ventas de bienes y servicios	62.020	0
GASTOS OPERACIONALES (3)	111.023.789	51.242.151
51 De administración	0	216.676
52 De operación	5.742.450	4.928.128
53 Provisiones, agotamiento, amortización	0	0
54 Transferencias	80.581.874	18.623.801
55 Gastos Público Social	24.649.435	27.289.547
56 Gastos Inversión Social	0	0
57 Operaciones Interinstitucionales (Giradas)	50.030	183.999
EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)	31.836.936	5.134.616
OTROS INGRESOS (5)	11.070.695	6.512.646
48 Otros ingresos	11.070.695	6.512.646
SALDO NETO DE CONSOLIDACION EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (6) *	0	0
OTROS GASTOS (7)	12.047.836	-168.643
58 Otros gastos	12.047.836	-168.643
EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)	30.859.795	11.815.905
EFEECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)	0	0
49 Corrección monetaria	0	0
PARTICIPACION DEL INTERES MINORITARIO EN LOS RESULTADOS (10) *	0	0
EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)	30.859.795	11.815.905



FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL
 NOMBRE: GABRIEL VALLEJO LOPEZ
 MINISTRO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
 (Adjunto Certificación)



FIRMA: SECRETARÍA GENERAL
 NOMBRE: ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ



FIRMA DEL CONTADOR PÚBLICO
 NOMBRE: GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO
 T.P. 21583

Anexo No. 4
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA SOCIAL Y AMBIENTAL CONSOLIDADO
01 OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
(Cifras en miles de pesos)

Código	Concepto	Periodo Actual	Periodo Aterior
	INGRESOS OPERACIONALES (1)	<u>\$</u> <u>142.922.745</u>	<u>\$</u> <u>56.376.767</u>
41	Ingresos Fiscales	<u>74.784.984</u>	<u>52.048.725</u>
4105	Tributarios	0	0
4110	No tributarios	75.432.444	52.967.612
4115	Rentas parafiscales	0	0
4120	Ingresos por fondos especiales	0	0
4195	Devoluciones, descuentos, amnistías	-647.460	-918.887
42	Venta de Bienes	<u>97.761</u>	<u>52.463</u>
4204	Bienes producidos	123.959.520	63.331
4210	Bienes comercializados	0	1.327
4295	Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de bienes (db)	-647.460	-12.195
43	Venta de Servicios	<u>5.075.858</u>	<u>4.275.519</u>
4305	Servicios educativos	0	0
4310	Servicios de previsión social	0	0
4312	Servicios de salud	0	0
4315	Servicios de energía	0	0
4321	Servicios de acueducto	0	0
4322	Servicio de alcantarillado	0	0
4323	Servicios de aseo	0	0
4325	Servicios de gas combustible	0	0
4330	Servicios de tránsito y transporte	0	0
4335	Servicios de telecomunicaciones	0	0
4340	Juegos de suerte y azar	0	0
4345	Servicios hoteleros	5.075.858	4.276.332
4350	Servicios financieros	0	0
4355	Servicios de seguros y reaseguros	0	0
4370	Servicios Informaticos	0	0
4390	Otros servicios	0	0
4395	Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de ser	0	-813
44	Transferencias	<u>62.964.142</u>	<u>0</u>
4405	Transferencias intergubernamentales recibidas	0	0
4406	Transferencias corrientes recibidas	0	0
4407	Situado fiscal recibido	0	0
4419	Transferencias de capital recibidas por participación en los ingresos corrientes de la Nación	0	0
4428	Otras transferencias de capital recibidas	62.964.142	0
4425	Otras transferencias corrientes	0	0
4470	Otras transferencias recibidas	0	0
47	Operaciones Interinstitucionales	<u>0</u>	<u>60</u>
4705	Aportes y traspaso de fondos recibidos	0	0
4722	Operaciones de enlace	0	60
4724		0	0
4725	Operaciones de traspaso de bienes	0	0

Anexo No. 4
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA SOCIAL Y AMBIENTAL CONSOLIDADO
01 OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
(Cifras en miles de pesos)

Código	Concepto	Periodo	
		Actual	Actual
6	COSTO DE VENTAS (2)	<u>62.020</u>	<u>0</u>
62	Costo de ventas de bienes y servicios	<u>62.020</u>	<u>0</u>
6205	Mercancías procesadas	62.020	0
62	Bienes comercializados	0	0
62	Servicios educativos	0	0
62	Servicios de previsión social	0	0
62	Servicios de salud	0	0
62	Servicios de energía	0	0
62	Servicios de acueducto	0	0
62	Servicios de alcantarillado	0	0
62	Servicio de aseo	0	0
62	Servicios de gas combustible	0	0
62	Servicios de tránsito y transporte	0	0
62	Servicios de telecomunicaciones	0	0
62	Juegos de suerte y azar	0	0
62	Servicios hoteleros	0	0
62	Servicios financieros	0	0
62	Servicios de seguros y reaseguros	0	0
62	Otros servicios	0	0
	GASTOS OPERACIONALES (3)	<u>111.023.789</u>	<u>51.242.151</u>
51	De administración	<u>0</u>	<u>216.676</u>
5101	Servicios personales	0	0
5102	Contribuciones imputadas	0	0
5103	Contribuciones efectivas	0	0
5104	Aportes sobre Nomina	0	0
5111	Generales	0	0
512D	Impuestos Contribuciones y Tasas	0	216.676
	Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones	<u>5.742.450</u>	<u>4.928.128</u>
52			
5202	Provisiones para Deudores	4.453.547	524.854
5211	Provisiones para Responsabilidades	1.019.233	4.403.274
5220		269.670	0
		0	0
		0	0
54	Transferencias	<u>80.581.874</u>	<u>18.623.801</u>
5401	Transferencias por convenios con el sector privado	0	0
5403	Corrientes al Gobierno General	0	0
5404	Corrientes a las Empresas	0	0
5407	Situado fiscal	0	0
5411	Transferencias de capital al gobierno general	0	0
5415	Otras transferencias giradas	0	0
5417	Transferencias corrientes giradas al exterior	0	0
5419	Transferencias de capital giradas por participación	0	0
5420	corrientes de la nación	0	0
5423	Otras transferencias de capital giradas	80.581.074	18.623.801
5425	Otras transferencias corrientes	0	0
55	Gasto Público Social	<u>24.649.435</u>	<u>27.289.547</u>
5508	Medio Ambiente	24.649.435	27.289.547
57	Operaciones Interinstitucionales	<u>50.030</u>	<u>183.999</u>
5705	Aportes y traspasos de fondos girados	35.518	0
5720	Operaciones de enlace	14.512	183.999
5722	Operaciones de enlace sin situación de fondos	0	0
5725	Operaciones de traspaso de bienes	0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)	<u>31.836.936</u>	<u>5.134.616</u>

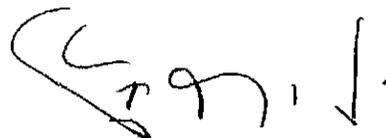
Anexo No. 4
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
ESTADÓ DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA SOCIAL Y AMBIENTAL CONSOLIDADO
01 OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
(Cifras en miles de pesos)

Código	Concepto	Período Actual	Período Actual
48	OTROS INGRESOS (5)	11.070.695	6.512.646
4805	Financieros	10.609.054	5.632.098
4808	Otros Ingresos Ordinarios	703.732	519.802
4810	Extraordinarios	450.055	431.845
4815	Ajuste de ejercicios anteriores	-692.146	-101.099
	SALDO NETO DE CONSOLIDACION EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (6) *	0	0
58	OTROS GASTOS (7)	12.047.836	-168.643
5802	Comisiones	14.530	96.417
5805	Financieros	12.081.803	0
5815	Ajustes de ejercicios anteriores	-149.680	-265.060
5808	Gastos asignados a costos de producción y/o servici	101.175	0
	EXCEDENTE (DEFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)	30.859.795	11.815.905
	EFFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACI	0	0
4905	Corrección monetaria	0	0
	PARTICIPACION DEL INTERES MINORITARIO EN LOS RESULTADOS (10) *	0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)	30.859.795	11.815.905

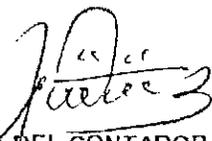
0



FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL
NOMBRE: GABRIEL VALLEJO LÓPEZ
MINISTRO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
(Adjunto Certificación)



FIRMA: SECRETARIA GENERAL
NOMBRE: ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ



FIRMA DEL CONTADOR
NOMBRE:GODOFREDO SAMPEDRO B
TP.21583T

* Grupos que deberán utilizarse únicamente para efectos de consolidación.

ANEXO No. 5
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO CONSOLIDADO
01 OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
 (Cifras en miles de pesos)
CONSOLIDADO FONAM

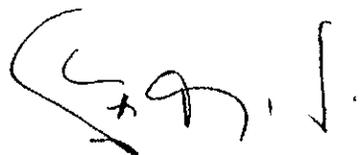
SALDO DEL PATRIMONIO A SEPTIEMBRE 30 DE 2014	(1)	94.793.809
VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE 2015	(2)	29.165.711
SALDO DEL PATRIMONIO A SEPTIEMBRE 30 DE 2015	(3)	<u>123.959.520</u>

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2)

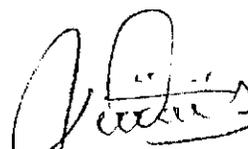
INCREMENTOS:	(4)	29.165.711
DISMINUCIONES:	(5)	0
PARTIDAS SIN MOVIMIENTO	(6)	904



FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL
 NOMBRE: GABRIEL VALLEJO LOPEZ
 MINISTRO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
 (Adjunto Certificación)



FIRMA: SECRETARIA GENERAL
 NOMBRE: ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ



FIRMA DEL CONTADOR
 NOMBRE: GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO
 T.P/ 21583T