



INFORME DE AUDITORÍA

**FONDO COMPENSACIÓN AMBIENTAL – FCA
VIGENCIA 2012**

**CGR-CDMA N°044
Diciembre de 2013**



| | |
|---|---|
| Contralor Delegado para el Medio Ambiente | Mauricio Cabrera Leal |
| Director de Vigilancia Fiscal | Mauricio Alberto Peñarete Ortiz |
| Supervisor Encargado | Eduardo Tapias Martínez |
| Responsable de Auditoría | Rafael Augusto Martínez Rocha |
| Equipo de Auditores | Elizabeth Avendaño Amézquita Diana Lorena Rojas Blanco Luis Alfonso Burbano Barrera Tito Pablo Avella Teatín |



TABLA DE CONTENIDO

PÁGINA

| | |
|---|----------|
| 1. CARTA DE CONCLUSIONES..... | 4 |
| 1.1 Evaluación de gestión y resultados..... | 5 |
| 1.2 Control de gestión..... | 6 |
| 1.3 Control de resultados..... | 6 |
| 1.4 Legalidad | 7 |
| 1.5 Financiero | 7 |
| 1.6 Sistema de control interno. | 7 |
| 1.7 Relación de Hallazgos | 8 |
| | |
| 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA..... | 9 |
| 2.1 Evaluación de la Gestión y Resultados..... | 10 |
| 2.2 Evaluación de la Ejecución de Recursos del FCA por parte de las Corporaciones | 35 |
| 2.3. Denuncias Ciudadanas..... | 41 |



Doctora
LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fondo de Compensación Ambiental
Calle 37 No. 8-40
Bogotá D. C.

Respetada Señora Ministra,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Fondo de Compensación Ambiental - FCA, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que se debieron administrar los recursos puestos a disposición del mismo y de los resultados de gestión por él obtenidos en los procesos y actividades examinados y correspondientes a la vigencia 2012.

La auditoría incluyó la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Se destaca que es responsabilidad del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones, el contenido de la información suministrada a la Contraloría General de la República; y ésta a su vez es responsable de la producción de un informe que contenga el pronunciamiento sobre la evaluación de gestión y resultados obtenidos por la administración del Fondo Compensación Ambiental – FCA.

La evaluación mencionada, se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's), así como con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional de cada auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados del Fondo.

En la evaluación del riesgo, el equipo 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, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y opinión.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones, sin embargo hubo demoras en la entrega de la información requerida a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CBS, Corpourabá y al Fondo, sin que afectaran significativamente el alcance de nuestra auditoría.

Respecto de las observaciones, éstas se dieron a conocer dentro del desarrollo de la auditoría, con el fin de garantizar al FCA, el ejercicio del derecho al debido proceso, para lo cual se advirtió de la posibilidad de argumentar lo que se estimara pertinente para desvirtuar lo establecido en la auditoría; posteriormente el equipo de la CGR analizó la respuesta y elaboró el presente documento.

1.1 Evaluación de gestión y resultados

La evaluación de la gestión y resultados es *desfavorable*, conforme a la calificación obtenida de 73.52 puntos, la cual está fundamentada en la evaluación de los sistemas de control de gestión, resultados, legalidad, financiero y control interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

| MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS | Ponderación Subcomponente % | Calificación Equipo Auditor | Consolidación de la Calificación | Ponderación calificación componente % |
|--|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| CONTROL DE GESTIÓN | | | | 12,21 |
| Procesos Administrativos | 15% | 64,0 | 9,60 | |
| Indicadores | 25% | 50,0 | 12,50 | |
| Gestión Presupuestal y Contractual | 35% | 66,3 | 23,19 | |
| Prestación del Bien o Servicio | 25% | 63,0 | 15,75 | |
| CONTROL DE RESULTADOS | | | | 21,75 |
| Objetivos misionales | 50% | 70,0 | 35,00 | |
| Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos | 50% | 75,0 | 37,50 | |
| CONTROL DE LEGALIDAD | 100% | 73,8 | 73,75 | 7,38 |
| CONTROL FINANCIERO | 100% | 51,880 | 51,88 | 27 |
| EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO | 100% | | 51,88 | 5,19 |
| CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA | | | | 73,52 |



1.2 Control de gestión

El componente de control de gestión con una ponderación de 20%, obtuvo una calificación de 61.04 puntos; el análisis del componente se realizó a partir de los principios de eficiencia y eficacia, mediante la evaluación de sus procesos administrativos (64.0), la utilización de indicadores de desempeño (50.0), la gestión presupuestal y contractual (66.3), así como la prestación del bien o servicio (63.0).

La CGR, a través de ejercicios de auditoría realizados en el primer semestre de 2013 a los recursos invertidos por el FCA, a las corporaciones beneficiarias (Codehocó, CSB, Corporinoquia, Corpouraba, CDA, Cormacarena, Corpochivor y Corpocesar), determinó en términos generales que los recursos invertidos en los diferentes proyectos no han cumplido con los fines esenciales del Estado debido a la falta de planeación y al inadecuado manejo, custodia, uso de los recursos, falta de celeridad en la gestión para la realización de las visitas, presentación de los conceptos técnicos y expedición de actos administrativos en el cumplimiento y desarrollo de los proyectos, tal como se evidencia en los informes de auditoría a esas corporaciones.

Durante el 2012 se presentaron debilidades asociadas con el seguimiento a la inversión, la falta de oportunidad en la asignación de los recursos y la inexistencia de indicadores en el desarrollo de los proyectos.

1.3 Control de resultados

Este componente con una ponderación del 30%, obtuvo una calificación de 72.5 puntos, el control de resultados determina en qué medida el FCA logró el cumplimiento de los objetivos formulados por la administración en el período 2012.

La evaluación correspondiente se centró en los objetivos misionales (70.0) y el cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes programas y proyectos (75.0).

Las observaciones obedecen a la falta de oportunidad, así como de evaluación del impacto alcanzado con la inversión de los recursos.

1.4 Legalidad

El componente de control de legalidad, obtuvo una calificación de 73.7 puntos, cuya ponderación es del 10%, para los efectos de la matriz de evaluación de gestión y resultados.

En la evaluación se estableció, que si bien la entidad dio cumplimiento a la normativa aplicable para la asignación de recursos, en lo referente al apoyo de la Secretaría Técnica se evidenciaron deficiencias por la intermediación innecesaria asignada a Corpourabá, lo que generó ruptura de la transparencia e incremento de los gastos indirectos, como en el caso del reconocimiento del 4% para gastos financieros.

1.5 Financiero

Teniendo en cuenta que durante el primer semestre se había llevado a cabo auditoría al MADS que incluyó el examen y análisis de las cuentas, se optó por calificar la evaluación a los estados contables efectuada por parte de la CGR a la vigencia fiscal de 2012, la cual fue de 90.0 puntos¹, con una ponderación del 30%.

1.6 Sistema de control interno.

La evaluación del sistema de control interno arrojó una calificación de 1.9, ubicando el sistema en el rango *con Deficiencias*, lo que corresponde a 51.8 puntos para el cómputo de la matriz de evaluación de gestión y resultados.

Los ítem tenidos en cuenta, corresponden a ejecución y cierre del presupuesto y asignación de recursos, apreciando especialmente la falta de controles que aseguren la oportunidad en el recaudo, asignación y seguimiento de los recursos.

De igual manera se expresó por la Oficina de Control Interno (oficio 8170-E2-28819 de 29/08/2013), falta de verificación y seguimiento al asunto durante la vigencia 2012, y se comprobó lo pertinente por parte de la jefe de la Oficina Asesora de Planeación, que también es responsable de la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno en su dependencia, acorde con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 87 de 1993.

¹ Que corresponde a una Opinión **con salvedades** sobre los estados contables del MADS vigencia 2012.

1.7 Relación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 20 hallazgos administrativos de los cuales 5 corresponden a hallazgos con presunta incidencia Disciplinaria, sobre los cuales el Ministerio deberá suscribir el Plan de Mejoramiento a través del SIRECI dentro de los 15 días siguientes al recibo del presente informe de Auditoría.

Bogotá D. C. 13 DIC. 2013


MAURICIO CABRERA LEAL
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Mauricio Alberto Peñarete O:  Director de Vigilancia Fiscal

Eduardo Tapias Martínez:  Supervisor Encargado

Rafael Martínez Rocha:  Responsable de Auditoría

Revisado y Aprobado en el Comité No 44 de diciembre 10 de 2013

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El Fondo de Compensación Ambiental (FCA) es una cuenta de la nación, sin personería jurídica, planta de personal ni autonomía presupuestal, adscrito y bajo la dirección del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, funciona como un instrumento financiero de redistribución de recursos para las corporaciones, con beneficio para aquellas que cuentan con menores posibilidades de generación de ingresos, incluyendo a las corporaciones de desarrollo sostenible, (cfr. artículo 24 de la Ley 344 de 1996).

El FCA cuenta con un comité conformado por dos (2) representantes del Ministerio de Ambiente, incluidos el ministro o su delegado, un (1) representante de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, un (1) representante de las corporaciones autónomas regionales y un (1) representante de las corporaciones de desarrollo sostenible y una Secretaría Técnica, destacada actualmente en la Oficina Asesora de Planeación.

Para el cumplimiento de sus fines, el FCA recauda de las corporaciones autónomas regionales el 20% de los recursos percibidos por concepto de transferencias del sector eléctrico, y el 10% de las restantes rentas propias con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble y de aquellos que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

Anualmente realiza la definición de las corporaciones beneficiarias (incluidas todas las corporaciones de desarrollo sostenible), a quienes les presenta el presupuesto para distribuir en gastos de funcionamiento, inversión y pago del servicio de la deuda.

Los recursos de inversión se asignan a través de proyectos presentados por las corporaciones beneficiarias, previa convocatoria hecha por la Secretaría Técnica del FCA, los cuales son evaluados y viabilizados por ésta, quien los presenta para aprobación y asignación del comité del FCA, en concordancia con los recursos disponibles y los criterios establecidos en el reglamento operativo acuerdo 4 de 2010 y el capítulo 2 de la guía.

La Secretaría Técnica del FCA, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 5 del acuerdo 04 de 2010 (adicionado por el acuerdo 07 de 2013), toma recursos de los rendimientos del FCA para su funcionamiento (contratación de prestación de servicios, realización de talleres, tiquetes y gastos de viaje, compra de equipos, administración, entre otros), los cuales ejecuta por medio de convenios anuales con una corporación, tomando en cuenta el parágrafo 1 del mismo artículo, pese a que los recursos hacen parte del presupuesto del Ministerio.

2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados dio como resultado 73.52 que corresponde a una gestión desfavorable, se realizó de acuerdo con la guía de auditoría, conforme al siguiente cuadro:

Cuadro 1. CALIFICACIÓN DE EVALUACIÓN Y RESULTADOS

| COMPONENTE | PRINCIPIOS | OBJETIVO DE EVALUACIÓN | Factores Mínimos | VARIABLES A EVALUAR | Ponderación Sub componente % | Calificación Equipo Auditor | Consolidación de la Calificación | Ponderación Calificación Componente % |
|---|---|--|--|---|------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| Control de Gestión 20% | Eficacia, 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 (seguimiento y monitoreo) y ejecución. | 16% | 64,0 | 9,60 | 20% |
| | | | Indicadores | Formulación; Oportunidad; Confiabilidad de la información o datos de las variables que los conforman; Calidad; Utilidad; Relevancia y; Pertinencia de los resultados. | 25% | 50,0 | 12,50 | |
| | | | Gestión Presupuestal y Contractual | Manejo de recursos públicos (planeación, asignación, ejecución y evaluación) y Adquisición de Bienes y Servicios | 35% | 66,3 | 23,19 | |
| | | | 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% | 63,0 | 16,75 | |
| CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN | | | | | 100% | | 61,04 | 12,21 |
| Control de Resultados 30% | Eficacia, Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales y Equidad | Establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un periodo determinado. | Objetivos misionales | Grado de cumplimiento en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad y Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y/o Planes del Sector. | 50% | 70,0 | 35,00 | 30% |
| | | | Cumplimiento e Impacto de Políticas Públicas, Planes 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. Efectividad del Plan de Mejoramiento | 50% | 75,0 | 37,50 | |
| CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS | | | | | 100% | | 72,50 | 21,75 |
| 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% | 73,8 | 73,75 | 10% |
| CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD | | | | | 100% | | 73,75 | 7,38 |
| Control Financiero 30% | Economía, Eficacia | Establecer si los Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera Establecer si el ente objeto de control fiscal realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto y/o proceso. | Razonabilidad o Evaluación Financiera | Opinión o Concepto | 100% | 90,0 | 90,00 | 30% |
| | | | | | | | | |
| CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO | | | | | 100% | | 90,00 | 27,00 |
| 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% | 51,880 | 51,88 | 10% |
| CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO | | | | | 100% | | 51,88 | 5,19 |
| CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA | | | | | | | | 73,52 |

El componente de control de gestión obtuvo una calificación de 61.04 puntos; el análisis se realizó a partir de los principios de eficiencia y eficacia, mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de desempeño, la gestión presupuestal y contractual, así como la prestación del bien o servicio. Se evidenció que durante el 2012 se presentaron debilidades asociadas con el seguimiento a la inversión, la falta de oportunidad en la asignación de los recursos y la inexistencia de indicadores en el desarrollo de los proyectos.

El control de resultados obtuvo una calificación de 72.5 puntos, este componente determina en qué medida el FCA logró el cumplimiento de los objetivos formulados por la administración en el período 2012. La evaluación se centró en los objetivos misionales y en el cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes programas y proyectos. La calificación obedece a la falta de oportunidad, así como de evaluación del impacto alcanzado con la inversión de los recursos.

El componente de legalidad, obtuvo una calificación de 73.7 puntos, toda vez que si bien la entidad dio cumplimiento a la normativa aplicable para la asignación de recursos, en lo referente al apoyo de la Secretaría Técnica, se evidenciaron deficiencias por la interpretación en la administración de recursos asignados a Corpourabá, lo que afectó la transparencia e incrementó los gastos indirectos, como en el caso del reconocimiento del 4% para gastos financieros.

Teniendo en cuenta que durante el primer semestre se había llevado a cabo auditoría a los estados contables, que incluyó el examen y análisis de las cuentas, se optó por retomar la evaluación efectuada al MADS por parte de la CGR a la vigencia fiscal de 2012.

La evaluación del sistema de control interno obtuvo calificación de 1.9 puntos, ubicando el sistema en el rango *con Deficiencias*. En la oficina de control interno se comprobó la falta de verificación y seguimiento a los proyectos desarrollados por el FCA.

Balance de tesorería

El FCA inició el año 2012 con recursos disponibles por \$71.821,5 millones, a los que se suman los aportes, acuerdos de pago, reintegros y rendimientos financieros dando un saldo final de ingresos en la vigencia por \$113.237,7 millones.

BALANCE DE TESORERIA 2012

| CONCEPTO | VALOR |
|---|------------------|
| Saldo a 31 de diciembre de 2011 | 71.821,5 |
| Aportes Corporaciones ² | 31.636,0 |
| Acuerdos de pago C.R.A. | 138,1 |
| Rendimientos financieros | 7.610,6 |
| Reintegros | 2.028,5 |
| Subtotal Ingresos | 113.234,7 |
| Costos Financieros | 1,4 |
| Costos de Inversiones | 2.329,6 |
| Distribución CAR beneficiarias ³ | 28.113,8 |
| Subtotal Egresos | 30.444,8 |
| Total Balance Tesorería 2012⁴ | 82.789,9 |

Como puede apreciarse en la anterior tabla, el FCA cierra la vigencia 2012 con \$82.789,9 millones disponibles para atender tanto los giros pendientes de pago como los compromisos adquiridos con las corporaciones beneficiarias en el 2013; aún así, se generan excedentes invertidos en TES, que de acuerdo a información suministrada por la Secretaría Técnica ascienden a la suma de \$38.240 millones.

Recaudo

El Fondo de Compensación Ambiental percibe ingresos tanto de los aportes de las corporaciones autónomas regionales, con excepción de las de desarrollo sostenible, según lo dispuesto en el art.24 de la Ley 344 de 1996⁵, así como de los rendimientos financieros generados por las cuentas bancarias en las que se depositan transitoriamente los recursos por parte de las corporaciones beneficiarias, igualmente ingresan al fondo los excedentes de tesorería que se invierten en títulos de tesorería –TES, operaciones realizadas directamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible .

Para la vigencia 2012, las corporaciones aportantes consignaron al fondo la suma de \$31.636 millones, no obstante algunas de éstas no lo hacen oportunamente.

² Los aportes reflejan los pagos efectivos en la vigencia 2012, quedando algunos saldos pendientes que se consignaron en la vigencia 2013.

³ La distribución corresponde a los giros realizados a las CAR, pueden quedar rezagos por ejecutar que no se giraron.

⁴ De acuerdo a la certificación de tesorería enviada por la Secretaría Técnica del FCA, estos recursos permanecen en cuentas corrientes, de ahorros (\$3.105,3 millones) e inversiones TES (\$79.684,5 millones).

⁵ Art.24 de la ley 344 de 1996: "(...) Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas".

Del mismo modo, los giros efectuados a las corporaciones beneficiarias deben administrarse en cuentas de ahorros que remuneren intereses, siendo éstos una fuente adicional de recursos del Fondo de Compensación y los cuales deben ser reintegrados oportunamente al FCA; los rendimientos financieros que el FCA percibió a través de las cuentas bancarias de las CAR fueron de \$250 millones durante la vigencia 2012. En cuanto a los rendimientos generados de los títulos TES, el fondo percibió ingresos por este concepto de \$7.630,6 millones, cifra significativa que debería distribuirse.

H1 Oportunidad en la causación de ingresos.

Los recursos destinados al Fondo de Compensación Ambiental deberán ser girados por las corporaciones aportantes al Ministerio a la cuenta autorizada para este fin, dentro de los veinte primeros días del mes siguiente en el que se efectuó el recaudo en la tesorería de la corporación, copia de la correspondiente consignación junto con la información de la liquidación mensual de los aportes al Fondo, deberá ser enviada a la tesorería del Ministerio con copia a la Secretaría Técnica del Fondo.

De acuerdo con lo evidenciado en las operaciones de recaudo de recursos, la Secretaría Técnica, no ha tomado acciones tendientes a hacer efectivo el control sobre los recursos que debe recaudar de los aportes de las CAR, toda vez que por ejemplo, al examinar los registros de cuentas por cobrar del FCA, se observan falencias en su administración. La CGR ha evidenciado que la causación y el reconocimiento contable de aportes es inoportuno, como se puede corroborar a continuación en:

- a. El 10 de septiembre de 2012 la CAM, devolvió recursos no ejecutados durante la vigencia 2011, lo cual indica que se demoró más de ocho meses, para el reintegro de dichos recursos, afectando la redistribución de los mismos en otras necesidades.

La explicación dada por la entidad y los soportes que anexa no corresponde con la situación detectada, por lo tanto se mantiene el ítem del hallazgo.

- b. La causación del ingreso por aportes al FCA se efectúa hasta tres meses después de haberse generado el derecho de reconocer el activo, como se evidencia en el caso de la CAS, que el 1 de febrero de 2012 causan cuentas por cobrar del mes de octubre del año 2011.

La entidad afirma que efectuó el registro el 1 de febrero de 2012 dado que sólo hasta ese momento se allegó el respectivo soporte, sin embargo no explica la omisión de realizar la causación y reconocimiento contable de la respectiva cuenta

por cobrar en el momento en que se generó el derecho, por lo que se mantiene el ítem del hallazgo.

- c. Algunas corporaciones no giran oportunamente los aportes al FCA, por ejemplo, el 13 de febrero de 2012 Corpoguajira, giró los recursos del mes de junio de 2011, no obstante el MADS efectuó el registro contable hasta el 12 de marzo del 2012.

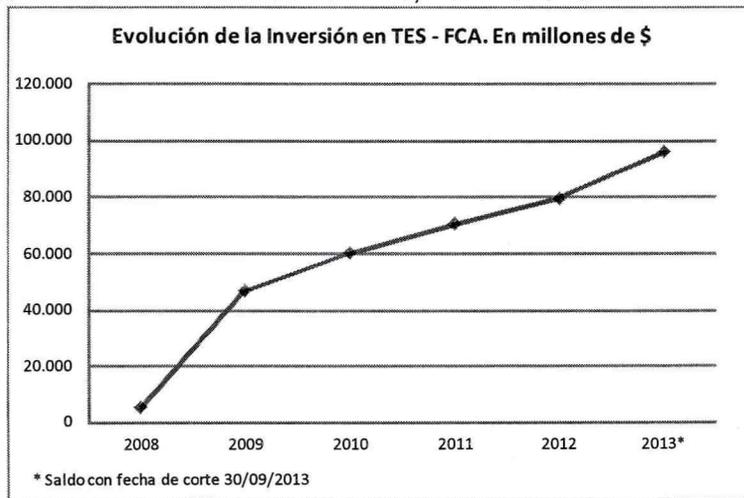
La entidad afirma que efectúa seguimiento y control a los aportes de las corporaciones, sin embargo los soportes dan cuenta que se hace de forma tardía toda vez que sólo hasta noviembre le solicita a la corporación el pago del mes de junio, por tanto el ítem del hallazgo se mantiene.

Así mismo, se observa poca retroalimentación entre la información contable administrada por la Oficina de Contabilidad del MADS - FCA y la Secretaría Técnica de la Oficina de Planeación. Lo cual genera menor disponibilidad de recursos para la financiación de proyectos y gastos de funcionamiento de las CAR beneficiarias.

Evolución de las inversiones en TES

Los excedentes de liquidez originados de los recursos administrados por el Fondo de Compensación Ambiental se invierten en títulos de tesorería - TES, conforme lo establece el Decreto 1525 de 2008, generando con ello fuentes de ingresos adicionales vía rendimientos financieros; así las cosas, el fondo de compensación anualmente adquiere emisiones ofertados por intermediarios financieros legalmente autorizados, con tasas de intereses estimulantes para la inversión.

Gráfico 1. Evolución de inversión en TES, FCA. 2008-2013. En millones de \$



Fuente: Secretaría Técnica. Fondo de Compensación Ambiental. 2012

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la evolución de la inversión en TES en el último quinquenio ha sido ascendente llegando a incrementarse en un 1376%, es decir, pasó de \$5.400 millones en el año 2008 a \$79.684,5 millones en el 2012.

H2 Excedentes de tesorería

El art. 24 de la Ley 344 de 1996 establece que: *“Los recursos de este fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto General de la Nación”*.

A 31 de diciembre de 2012 el Fondo de Compensación Ambiental, por intermedio del MADS, tenía vigentes siete (7) títulos de tesorería – TES por un valor nominal de \$79.684,5 millones, de los cuales \$38.240 millones son recursos excedentes sin distribución y/o compromiso legalmente contraído, los que podrían destinarse a las CAR beneficiarias.

En repetidas oportunidades la CGR, ha cuestionado al MADS y al FCA sobre la razón que les impide no distribuir la totalidad de los recursos que se dejan en excedentes de tesorería y que se encuentran a la orden del FCA en títulos de tesorería –TES; lo cual se refleja en una menor inversión ambiental en el país debido a la baja financiación de las corporaciones beneficiarias.

Respuesta de la entidad

La entidad explica la anterior situación de la siguiente manera:

“La distribución de los recursos recaudados en el Fondo de Compensación Ambiental se limita al monto máximo de la apropiación aprobada en la Ley de presupuesto, en el marco del estatuto presupuestal.

Durante la vigencia 2012 la apropiación aprobada mediante Ley de Presupuesto con recursos del Fondo de Compensación Ambiental fue de \$35.000 millones de pesos de los cuales se distribuyeron a las diferentes Corporaciones mediante Resolución de distribución \$34.032 que equivale al 97.23% del total apropiado.

Lo anterior nos permite afirmar que la entidad utilizó en la vigencia 2012 el tope máximo de apropiación aprobada mediante Ley de Presupuesto para distribuir los recursos a las diferentes Corporaciones, reflejando de esta manera eficiencia en la utilización de las apropiaciones aprobadas.”

Análisis de respuesta

Aunque la entidad argumenta la existencia de una limitación en la apropiación presupuestal fijada en cada vigencia fiscal, es importante recordar que el proceso de programación presupuestal requiere que las entidades u órganos que hacen parte del PGN (en este caso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) indiquen los recursos necesarios para ser programados y posteriormente apropiados⁶, sin embargo dicha situación no implica *per sé* que la entidad no pueda incrementar el monto de apropiación para la siguiente vigencia tomando como base sus recursos de capital, máxime en el caso del gasto público social⁷ componente de inversión ambiental; en tal sentido el hallazgo se confirma.

Distribución y ejecución

De acuerdo al reglamento operativo los recursos del FCA se distribuyen para financiar gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las 15 corporaciones que se identifiquen como de menor presupuesto total vigente, incluyendo las corporaciones de desarrollo sostenible.

De tal manera que luego de identificar las corporaciones beneficiarias, el FCA viabiliza proyectos de inversión que se enmarquen en el plan nacional de desarrollo, plan de gestión ambiental regional y el plan de acción de cada corporación, así como otros lineamientos y políticas ambientales prioritarias para el gobierno nacional.

Tabla Asignación de recursos FCA según concepto del gasto. 2008-2012. En millones de \$

| Concepto | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Funcionamiento | 7.000,0 | 7.790,1 | 7.700,0 | 7.356,7 | 8.000,0 |
| Inversión | 26.996,9 | 24.915,5 | 24.500,0 | 27.000,0 | 27.000,0 |
| TOTALES | 33.996,9 | 32.705,6 | 32.200,0 | 34.356,7 | 35.000,0 |

Si bien la asignación de recursos para gastos de funcionamiento ha sostenido un incremento moderado en los últimos cinco años, el componente de inversión no ha tenido el mismo comportamiento; como se indica en la tabla anterior, los recursos destinados para inversión en el año 2012 son semejantes a los de la vigencia

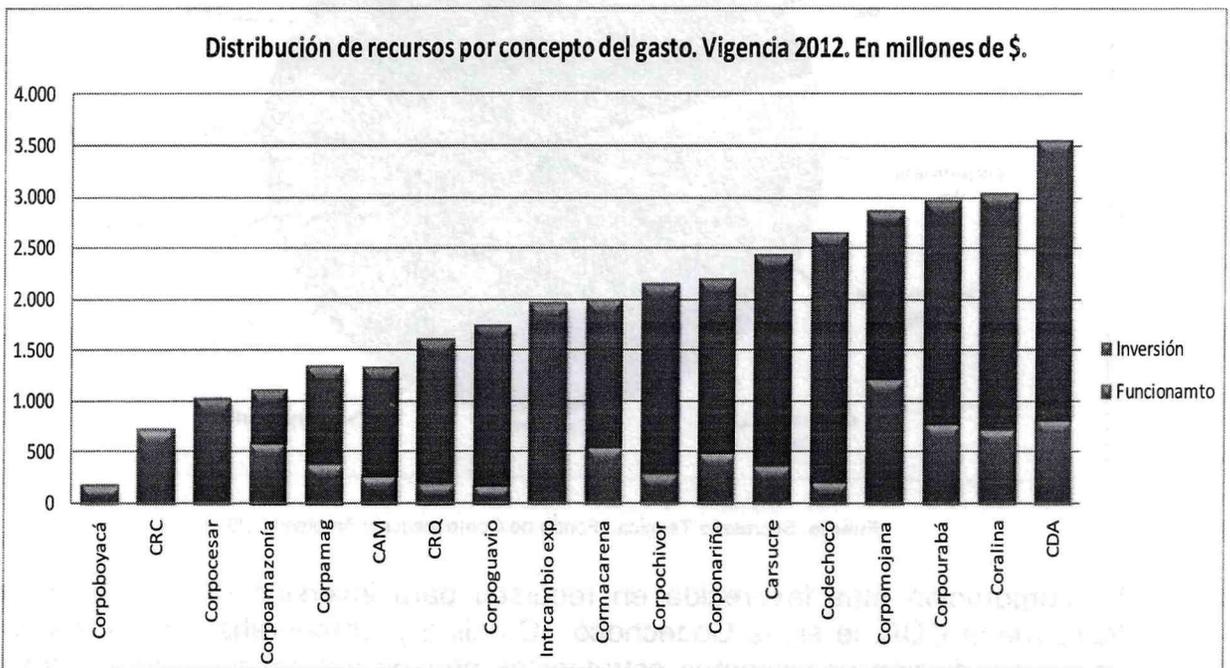
⁶ De acuerdo a lo estipulado en el art.12 Dec.730 de 2005, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación remitirán el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

⁷ Art.41, Decreto 111 de 1996: "Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones."

2008, situación que no es proporcional con las exigencias que ha requerido el sector ambiental en este quinquenio.

En la vigencia 2012 se apropiaron recursos por \$35.000 millones los cuales se asignaron a 17 corporaciones beneficiarias, destinándose \$25.032,5 millones para proyectos de inversión, \$8.000 millones para funcionamiento y \$1.967,5 millones para el proyecto “intercambio de experiencias exitosas” adelantado por el FCA como una estrategia de fortalecimiento en retroalimentación, evaluación y acompañamiento a las corporaciones.

Gráfico 2. Distribución de recursos por concepto del gasto. Vigencia 2012.

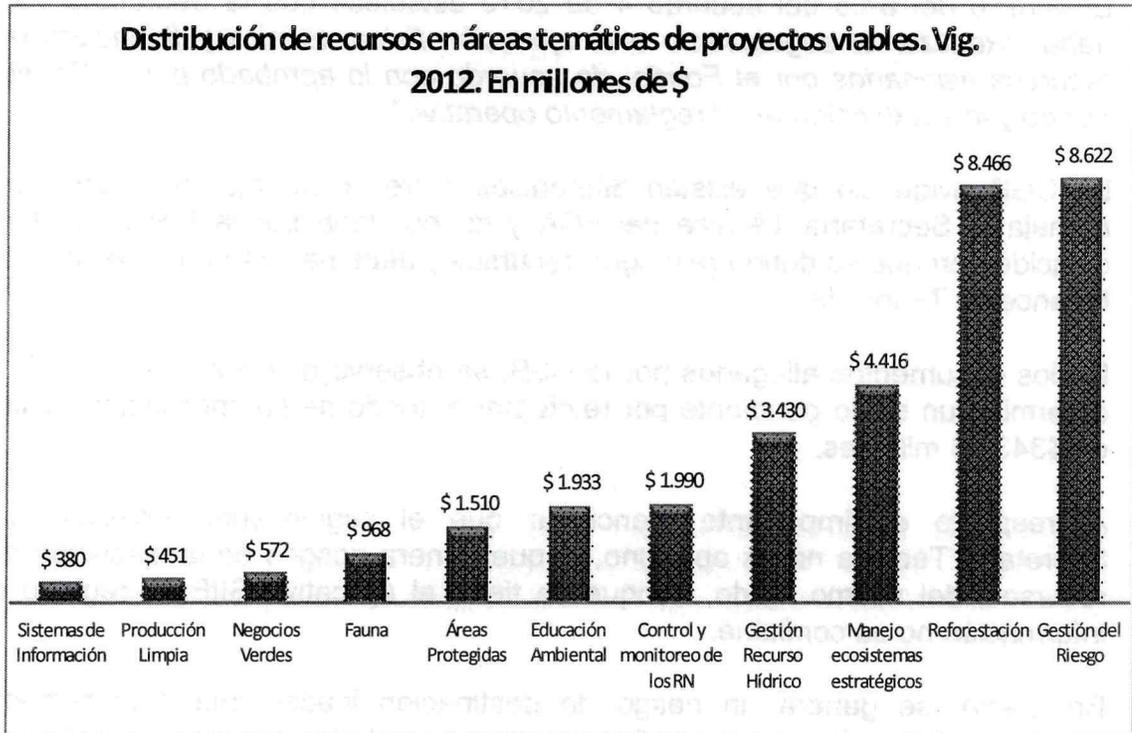


Fuente: Secretaría Técnica. Fondo de Compensación Ambiental. 2012.

Las corporaciones con mayor asignación de recursos fueron en su orden, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico -CDA, Coralina, Corpourabá y Corpomojana; en contraste de Corpoboyacá, CRC y Corpocesar, las cuales presentaron baja asignación de recursos; es importante aclarar que en los recursos destinados a Corpourabá se incluye el proyecto de “Apoyo a la Secretaría Técnica del FCA”.

Ahora bien, dado que el FCA es un mecanismo para la canalización de recursos económicos que sirven de soporte para el cumplimiento de las funciones ambientales de las corporaciones que presentan deficiencias en sus

Gráfico 3. Distribución según áreas temáticas de inversión. 2012.



Fuente: Secretaría Técnica. Fondo de Compensación Ambiental. 2012.

Es importante destacar que los proyectos de reforestación responden al objetivo de rehabilitación de los ecosistemas forestales en el marco de la política nacional de bosques, donde han concurrido además, recursos de crédito externo y del presupuesto general de la nación, constituyéndose en un objetivo de política pública de especial interés en la gestión ambiental nacional, por tanto el especial cuidado en el seguimiento a la ejecución de los recursos por parte del FCA.

De otra parte, temas fundamentales para el desarrollo sostenible como lo es la promoción e incorporación de la variable ambiental para mejorar el desempeño de los sectores productivos a través de la producción limpia y los negocios verdes, no han sido prioritarios ni favorecidos en la presentación de proyectos por parte de las corporaciones; como se puede apreciar en el gráfico anterior; para la vigencia 2012 sólo se asignaron recursos en cuantía de \$451 millones para la implementación de sistemas de vigilancia de calidad del aire en la zona carbonífera del César, categorizado como producción limpia; así mismo, se asignaron \$572 millones para dos proyectos de promoción de los negocios verdes, en la corporación CDA y Coralina.

H3 Información financiera de la CSB

El núm. 6 del art.5 del acuerdo 4 de 2010 establece que la Secretaría Técnica debe: *“Realizar el seguimiento a la ejecución física, técnica y financiera de los recursos asignados por el Fondo, de acuerdo con lo aprobado por el Comité del Fondo y lo establecido en el reglamento operativo”*.

La CGR evidenció que existen diferencias entre la información financiera que maneja la Secretaría Técnica del FCA y la reportada por la CSB, no obstante coinciden en que se deben reintegrar recursos y debe hacerse un saneamiento del balance de Tesorería.

De los documentos allegados por la CSB, se observa que a octubre de 2013, se determinó un saldo pendiente por reintegrar al fondo de compensación, estimado en \$343,54 millones.

Al respecto es importante mencionar que el seguimiento realizado por la Secretaría Técnica no es oportuno, lo que genera riesgos en la ejecución de los recursos; del mismo modo, aunque se tiene el aplicativo SIIF, el registro de la información no es confiable.

En efecto, se genera un riesgo de destinación inadecuada e inoportuna de recursos; afectación en el cumplimiento de metas de los proyectos y de la gestión de la entidad.

Respuesta de la entidad

El FCA explicó la situación detectada en los distintos oficios remitidos desde octubre de 2011 y visitas adelantadas en la vigencia 2012; sin embargo dichas gestiones se efectuaron luego de haberse presentado las deficiencias en el registro de la información SIIF, es decir, si el control y seguimiento a la ejecución física y financiera se hubiere realizado con oportunidad, es decir en el 2009,, los desfases financieros no hubiesen persistido hasta el año 2011.

“La fuente de información para el control y seguimiento de la ejecución de los recursos asignados a la Corporación es el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, a través del cual la Corporación debe registrar la totalidad de las transacciones de la ejecución presupuestal de manera clara oportuna y confiable.

El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, es entonces la herramienta gerencial a través de la cual la Secretaria Técnica realiza seguimiento y control de los recursos asignados a las Corporaciones, es así como en la visita realizada el día 23 de Marzo de 2011, el MADS evidencio que existían inconsistencias en la

información registrada en el SIIF, situación que dejó plasmada en el acta N.1 de visita de seguimiento”.

Análisis de respuesta

Tal como lo afirma el FCA, la corporación debe registrar en el SIIF la totalidad de las transacciones de la ejecución presupuestal, sin embargo se ha observado que dicha herramienta informática ha presentado fallas técnicas y logísticas en su implementación, tanto así que el MADS efectúa los registros en un software presupuestal alterno; en tal sentido no puede presumirse como única *“herramienta gerencial”* a través de la cual la Secretaría Técnica realiza el seguimiento y control, desconociendo la situación fáctica que podría presentarse en cada corporación para la confiabilidad de dicho sistema.

En virtud de lo anterior, el hallazgo se mantiene.

H4 Aprobación de proyectos de inversión recurrentes

En los requisitos y guía metodológica del Fondo de Compensación Ambiental⁸ se establece que en la formulación de los proyectos debe efectuarse una evaluación de los antecedentes, conocer qué tipo de acciones e inversiones se han desarrollado anteriormente en relación con la temática del proyecto y cuáles han sido sus resultados, del mismo modo se señala que se haga referencia a proyectos similares que se han ejecutado con anterioridad y establecer cuáles fueron sus resultados, las inversiones hechas y en qué medida contribuyeron a la solución del problema.

Al examinar el expediente del proyecto *“Administración y control de los recursos naturales”*, se estableció que pese a haberse financiado el mismo proyecto en vigencias anteriores, en la evaluación efectuada para dar concepto favorable de aprobación, el funcionario encargado de su revisión señala lo siguiente: *“Se tienen antecedentes desde el año 1995, es un proyecto recurrente, pero es necesario insistir que no sólo es el llenado de formalidades, es importante saber que representa y ha representado para la corporación la ejecución de este proyecto, es necesario saber que procesos sancionatorios se han culminado, cuantas multas efectivamente se han colocado (sic) y económicamente cuanto representa para la CSB. Esta información se ha solicitado reiterativamente.”*

⁸ Los requisitos y guía metodológica del FCA están contenidos en el acuerdo 4 de 2010.

Así mismo, en las metas y actividades, se observó lo siguiente:

“Se propone talleres en temáticas que se vienen tratando desde hace varios años, entonces no han dado resultados. Se propone realizar trabajos en la formulación de propuestas para manejo de neonatos y liberaciones, “acaso no hay protocolos ya establecidos” y “en la literatura...”

No obstante lo anterior, el proyecto fue aprobado sin absolver los anteriores cuestionamientos; de tal suerte que dichas falencias evidenciadas desde la planeación se tradujeron en deficiencias en la ejecución del proyecto.

Lo cual refleja fallas por parte de la evaluación de la Secretaría Técnica del FCA, toda vez que desde un inicio se había detectado que la corporación no había tenido avances significativos en dicho proyecto, a pesar de lo cual continuaron financiándolo, por ende, podría entenderse que los bajos resultados y cumplimiento de las metas que dieron lugar a devolución de recursos por parte de la CSB obedece a su vez a deficiencias en la planeación y en el acompañamiento dado por el FCA en dicha etapa.

Se denotan deficiencias en la aplicación de los requisitos y guía metodológica del Fondo de Compensación Ambiental, así como en su acompañamiento a las CAR beneficiarias, lo cual se traduce en proyectos insostenibles y bajo cumplimiento de las metas programadas.

Respuesta de la entidad

Respecto a la situación enunciada, luego de esbozar las fases de aprobación de los proyectos el FCA explicó:

“Es importante anotar que estas observaciones no significan que el proyecto no cumpla requisitos para ser evaluados, ya que si fuera así no se continuaría con el proceso de evaluación del proyecto; en este sentido las observaciones son advertencias para que el evaluador precise su función y decida los aspectos específicos que se requieran, lo cual constituye la lista de chequeo como un control previo al proceso de evaluación”

Análisis de respuesta

No obstante los argumentos del FCA, en el caso particular se observa que dichas precisiones realizadas por los evaluadores del proyecto no fueron atendidas en debida forma, conduciendo a una inadecuada ejecución de los recursos, tal como se evidencia en las actas de visita que la Secretaría Técnica realizó a la CSB y

con quien versan controversias de recursos en reclamación. En consecuencia, el hallazgo se mantiene.

H5 Ejecución de reservas presupuestales - CSB

De acuerdo con la normatividad presupuestal⁹, las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción.

Al examinar las órdenes de pago que la CSB presentó al FCA mediante las cuales justificó la ejecución presupuestal de los compromisos adquiridos con el proyecto “Administración y control de los recursos naturales renovables –RNR- del Sur de Bolívar”, se estableció que la corporación efectuó pagos de cuentas por pagar de la vigencia 2010 en el año 2012; del mismo modo, se detectó que a la fecha de la visita de la CGR, octubre de 2013, aún no ha efectuado el pago de siete (7) órdenes, a continuación se presentan las órdenes de pago de la vigencia 2010 que fueron canceladas en la vigencia 2011 y 2012, así como aquellas que a la fecha de la visita no habían sido canceladas:

Cuadro 2. Cuentas por pagar proyecto Administración y Control de los RNR.

| ADMINISTRACION Y CONTROL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES SUR DE BOLIVAR | | | | | | | | | |
|--|------------------|-----------|------------|------------------|-----------|------------|--------------------------------|---|---|
| Rubro presupuestal | Nº Orden de pago | valor | Fecha | Egreso | Fecha | Valor | Beneficiario | Concepto | |
| 630-900-11-26-16 | 2487 | 1.307.262 | 20/12/2010 | Cuenta Por Pagar | pendiente | | Alvarez Jimenez Edwin | viaticos y transporte | |
| 630-900-11-26-16 | 2496 | 717.142 | 20/12/2010 | Cuenta Por Pagar | pendiente | | Tamiba Perez Huberth | viaticos y transporte | |
| 630-900-11-26-16 | 2498 | 427.650 | 20/12/2010 | | 1832 | 06/09/2012 | 427.650 | Quiroz Saucedo Medardo | viaticos y transporte |
| 630-900-11-26-16 | 2501 | 60.000 | 20/12/2010 | | 1832 | 06/09/2012 | 60.000 | Quiroz Saucedo Medardo | viaticos y transporte |
| 630-900-11-26-16 | 2502 | 330.000 | 20/12/2010 | Cuenta Por Pagar | pendiente | | Romero Perez Hugo | viaticos y transporte | |
| 630-900-11-26-16 | 2511 | 427.650 | 20/12/2010 | | 1832 | 06/09/2012 | 427.650 | Quiroz Saucedo Medardo | viaticos y transporte |
| 630-900-11-26-16 | 2528 | 560.000 | 20/12/2010 | Cuenta Por Pagar | pendiente | | Marquez Turizo Shirley Tatiana | servicios profesionales pasante ing ambiental | |
| 630-900-11-26-16 | 2552 | 477.650 | 20/12/2010 | | 1832 | 06/09/2012 | 477.650 | Quiroz Saucedo Medardo | viaticos y transporte |
| 630-900-11-26-16 | 2557 | 1.800.000 | 20/12/2010 | Cuenta Por Pagar | pendiente | | Cure Florez Virginia | servicios profesionales ing pesquero | |
| 630-900-11-26-16 | 2571 | 1.800.000 | 20/12/2010 | | 300 | 22/02/2012 | 1.800.000 | Barreto Elkin | servicios profesionales ingeniero de sistemas |
| 630-900-11-26-16 | 2585 | 1.100.000 | 20/12/2010 | Cuenta Por Pagar | pendiente | | Astra del Carmen Rivera | servicios personales tecnico operativo | |
| 630-900-11-26-16 | 2591 | 750.000 | 20/12/2010 | Cuenta Por Pagar | pendiente | | Ramirez Mejia Oscar Luis | servicios personales tecnico operativo | |
| 630-900-11-26-16 | 2674 | 1.800.000 | 20/12/2010 | | 333 | 10/02/2012 | 1.800.000 | Gomez Acuña Uberth | servicios profesionales abogado |
| 630-900-11-26-16 | 2742 | 4.500.000 | 27/12/2010 | | 79-581 | 30/01/2012 | 4.500.000 | Romero Uzda Alvaro Maria | servicios profesionales administrador de empresas |
| 630-900-11-26-16 | 2796 | 1.150.000 | 30/12/2010 | Cuenta Por Pagar | pendiente | | Crozco Peralta Luis Enrique | servicios profesionales ing agronomo | |
| 630-900-11-26-16 | 2797 | 1.500.000 | 30/12/2010 | | 1 | 14/01/2011 | 1.500.000 | Caraballo Nfo Martin | servicios profesionales abogado |
| 630-900-11-26-16 | 2798 | 270.000 | 30/12/2010 | Cuenta Por Pagar | pendiente | | Agua Bravo Lucio del Carmen | servicios personales tecnico operativo | |

Fuente: Revisión efectuada en visita de la comisión auditora a la CSB, octubre de 2013.

⁹ Decreto Ley 111 de 1996, Ley 819 de 2003, Ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios.

Por tratarse de cuentas por pagar del año 2010 y cuyos valores debían pagarse en la vigencia 2011, no se comprobó que efectivamente la entidad hubiese efectuado el respectivo trámite administrativo presupuestal que permitiera garantizarle a los terceros el pago de sus obligaciones.

Lo anterior denota deficiencias en la administración presupuestal de los recursos girados por el FCA, generando aplicación ineficaz de los recursos presupuestados y riesgos de incumplimiento de las obligaciones presupuestales contraídas con terceros.

Frente a la situación detectada el FCA manifestó:

“La Secretaria Técnica del FCA, en el marco de su función de seguimiento, y según lo reportado en el SIIF, evidenció que la Corporación registro pagos al 100% de los recursos girados, por lo tanto, no fue de conocimiento inicial de la Secretaria Técnica que la CSB no había realizado todos los pagos a terceros; siendo esta una responsabilidad exclusiva de la Corporación, como lo evidencio la misma secretaria técnica en su visita de marzo de 2011, encontrando inconsistencias entre lo reportado en el SIIF y lo realmente pagado. Por lo tanto, queda claro que las deficiencias han sido directamente de la Corporación; y la Secretaria ha actuado denunciando esta situación ante las autoridades de control.”

Aunque esta situación fue detectada en auditoría a la corporación, por parte de la Gerencia Colegiada de Bolívar de la CGR en la vigencia 2012, es importante señalar que en los seguimientos presupuestales efectuados por la Secretaría Técnica no se detectaron dichas particularidades, tanto en las visitas como en los reportes enviados, toda vez que los registros y evidencias allegadas por la entidad omite los documentos presupuestales señalados; por lo cual el hallazgo se mantiene.

H6 Reintegro de recursos de proyectos - CSB

La Secretaría Técnica debe realizar el seguimiento a la ejecución física, técnica y financiera de los recursos asignados por el fondo, de acuerdo con lo aprobado por el comité y lo establecido en el reglamento operativo.

El proyecto *“Administración, control, seguimiento y monitoreo de los recursos naturales renovables –RNR- en la CSB”* financiado en la vigencia 2010 estableció las metas:

- “1. Evaluación ambiental a 1.627 solicitudes de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y otros.*
- 2. Evaluación ambiental a 3 explotaciones de material de arrastre y canteras.*

3. *Resolución de 45 conflictos (quejas, reclamos, multas y daños).*
4. *Control de la movilización, procesamiento y comercialización de los RNR, mediante 650 retenes móviles.*
5. *Control y seguimiento ambiental a 162 solicitudes de licencias, permisos y autorizaciones otorgadas.*
6. *Control y seguimiento a 3 explotaciones de arrastre y canteras”.*

Pese a que la entidad entregó informe a 31 de diciembre de 2010 sobre la ejecución de los recursos, se observan las siguientes situaciones:

- En el informe presentado el 11 de octubre de 2011, cuya fecha de corte fue el 31 de diciembre 2010, el FCA solicitó explicar las diferencias de la ejecución financiera y la ejecución de metas físicas, frente a las disparidades entre los porcentajes de avance obtenidos.
- Las metas 1, 2, 5 y 6 muestran ejecución física del 71%, 33%, 38% y 33% respectivamente, no obstante la ejecución financiera es del 100% para las mismas.
- El FCA manifiesta a la CSB que, ante las eventualidades que surgieron para el no cumplimiento de las metas previstas, debió solicitar una modificación al plan operativo a fin de replantear y/o modificar los objetivos del proyecto, procedimiento que no se surtió, por lo que a juicio del FCA no se le aceptan justificaciones.
- De los recursos del proyecto “*Administración, control y monitoreo de los RNR*” el FCA aceptó gastos pagados por \$339,6 millones, cifras que se justifican en erogaciones de la vigencia 2010 y en cuentas por pagar en el 2011, para esa fecha el monto a reintegrar por la CSB al FCA ascendía a \$147,7 millones.
- Ahora bien, el 17 de mayo de 2013 la Secretaría Técnica del FCA informa al Director General de la CSB que el valor a reintegrar del proyecto “*Administración, control y monitoreo de los RNR*” es de \$22,7 millones. Nótese que es un monto significativamente inferior al obtenido en la vigencia anterior, por lo que se observa que el FCA dejó de lado la exigencia del cumplimiento de las metas trazadas sobre las cuales se justifica la ejecución de dichos recursos.

El citado proyecto lo ha financiado el FCA desde la vigencia 2005, no obstante la corporación persiste en deficiencias de administración y control de los recursos

naturales en su jurisdicción, como se puede evidenciar en comunicación del representante legal de la CSB, de fecha 16 de julio de 2013, la cual indica:

“La Corporación no venía realizando una organización de los expedientes y procesos de multas, sanciones, expedición de permisos y licencias, evaluación y seguimiento, por lo tanto, esto reflejaba bajos índices de gestión institucional y de ingresos para la entidad, por ello, desde junio de 2011 hemos venido en la organización de gestión jurídica, lo que ha permitido avances en la agilización de trámites y demás procesos de los usuarios de la CSB, redundando estas acciones en el mejoramiento gradual de los ingresos”.

Debilidades que hipotéticamente se corrigieron con la ejecución del cuestionado proyecto, observándose la inexistencia de criterios de la evaluación entre la ejecución financiera y técnica de los proyectos, así como la inoportunidad en el seguimiento realizado por la Secretaría Técnica; lo cual ocasiona riesgos en el cumplimiento de los objetivos y metas para los cuales se construyen los proyectos, y en la ejecución de los recursos.

Respuesta de la entidad

Al respecto, el FCA respondió frente a la situación expuesta:

“Es importante aclarar que el oficio enviado por la Secretaría Técnica a la Dirección General de la CSB (Rad. 8130-26313 de 17 Mayo de 2013), le informa al Director que aunque existen unas cifras de ejecución y reintegros para los 6 proyectos financiados con los recursos del FCA, no se confía en la veracidad y autenticidad de los documentos de soportes de pago (...) Por lo tanto la relación de recursos ejecutados solo se mencionan de manera indicativa, para solicitarle al Director General que certifique la veracidad de los soportes de pago enviados. En este sentido, es evidente que la Secretaría Técnica no certifico el valor de reintegros, porque por el contrario, le estaba solicitando a la Corporación la aclaración respectiva.”

Análisis de respuesta

En las afirmaciones que realiza el FCA se puede observar ambigüedad de criterio respecto a las cifras que debe reintegrar la CSB, lo que muestra la necesidad de tener un consenso para las partes y facilitar los mecanismos de conciliación de dichas diferencias, en procura de la gestión ambiental y la función administrativa que ejercen como autoridad ambiental y ente financiador de la política ambiental, en consecuencia el hallazgo se mantiene.

FORMULACIÓN DE PROYECTOS.

Los cambios y/o ajustes en las metodologías a aplicar en la formulación de proyectos, deben resultar de fácil manejo y uso por parte de los usuarios, con el fin de asegurar una gestión racional y oportuna de los recursos dispuestos para tal fin.

En la formulación de proyectos, el DNP ha efectuado cambios metodológicos en las últimas vigencias, sin que lo haya acompañado de un adecuado proceso de capacitación, que asegure el éxito del planteamiento, planificación y ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del FCA.

Lo anterior, se ha evidenciado en la formulación de proyectos financiados con recursos del Fondo de Compensación Ambiental, reflejándose inconsistencias en la formulación de los proyectos, generando desgastes para el formulador y quien da el concepto de viabilidad e incidiendo en la planificación y ejecución de los proyectos.

H7 Evaluación integral de proyectos durante su permanencia en el tiempo

Los recursos de la nación tienen como función específica satisfacer necesidades sociales y/o ambientales, es así como los gastos de inversión ambiental se entienden como aquellas erogaciones susceptibles de causar beneficios ambientales, orientadas a obtener un resultado cuantificable y medible o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital.

Su asignación permite mantener o acrecentar la capacidad de oferta natural y mejorar la gestión ambiental. Estos gastos deben estar discriminados en la respectiva formulación de los proyectos inscritos y viabilizados en el banco de proyectos de inversión nacional.

Al examinar los expedientes de los proyectos allegados por la Secretaría Técnica se observó que la entidad no realiza una evaluación *ex-post* de los financiados en vigencias anteriores, toda vez que si bien las corporaciones determinan la necesidad de continuidad de los mismos, año tras año, se va perdiendo la memoria institucional de los resultados obtenidos, al no realizar una adecuada evaluación a la finalización de las fases de los proyectos (cumplimiento de los indicadores de desempeño; impacto de los productos entregados por las corporaciones), que confirme la contribución de los proyectos junto con las metas propuestas.

Lo anterior se puede evidenciar en la continuidad del proyecto "*Administración y control de los recursos naturales*", en las corporaciones CSB, Corpomojana,

Carsucre y Coralina. Casos en los cuales no se conoce avance en el fortalecimiento del ejercicio como autoridad ambiental en su jurisdicción, producto de los proyectos que se han financiado por más de dos vigencias.

La Secretaria Técnica del FCA a pesar de exigir informes de seguimiento a las corporaciones, éstos no son suficientes para evidenciar la contribución de los proyectos al estado y mejoramiento de la gestión ambiental.

Respuesta de la entidad

En respuesta a la situación evidenciada la entidad justifica:

“El documento de requisitos y guía metodológica del FCA, establece que los proyectos deben formularse considerando un sistema de indicadores de producto y de gestión, los cuales deben ser coherentes a los establecidos por el Departamento Nacional de Planeación, que miden eficiencia y eficacia. En este sentido, los planes operativos de cada uno de los proyectos contienen los indicadores que permiten realizar el seguimiento. En los informes trimestrales o final las corporaciones presentan el avance de las metas (eficacia) y los costos de la ejecución frente a las metas planteadas (eficiencia). Por tal razón, la Secretaria Técnica cuenta con la información para valorar el desempeño de la Corporación frente a la ejecución de los recursos del FCA. Frente a los indicadores de efectividad y ambientales la entidades del orden nacional (DNP, Ministerio) están planteando los modelos de seguimiento y evaluación que permitan adecuarse a la naturaleza de los proyectos que se gestionan en el sector ambiental, condición que es igual para las diferentes fuentes de financiación.”

Análisis de respuesta

Pese a existir instrumentos y mecanismos para medir los resultados de ejecución financiera y física de los proyectos, por parte del FCA, la situación observada muestra que dichos instrumentos no responden a la medición de impacto, ni a los cambios en la gestión ambiental, por lo tanto no se desvirtúa el hallazgo.

H8 Constitución de Reservas para la ejecución de recursos del FCA

Los órganos que hacen parte del presupuesto general de la nación, sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución (entendida como la entrega de bienes o prestación de servicios) se realice en la respectiva vigencia fiscal. Si se requiere exceder la anualidad, esto es, cuando la obligación afecte presupuestos de vigencias futuras, su ejecución se inicie en la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada uno de ellas, se debe solicitar autorización al CONFIS o a quién este delegue, para asumir dichas obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. En caso de que no poder cumplir con lo

anterior, se deberán constituir las reservas presupuestales, las cuales constituyen la excepcionalidad del ciclo ordinario presupuestal.

De los 99 proyectos presentados por las CARs en octubre 28 de 2011, fueron aprobados 58 en marzo 5 de 2012 (equivalentes a un 73% y por valor \$22.596 millones); igualmente, los recursos para estos proyectos se empezaron a girar a partir del segundo semestre de 2012, lo que implica que el trámite dura aproximadamente 9 nueve meses, entre la formulación y giro de recursos.

Lo anterior origina reintegro de recursos, la no ejecución física de los proyectos, con el consiguiente incumplimiento de las metas y la pérdida de oportunidad de cumplir el objetivo para el cual fue creado el FCA, afectando la ejecución presupuestal por parte de las corporaciones, lo cual ha conducido con frecuencia a que se constituyan reservas presupuestales, no obstante dicha situación debería ser prevista en el proceso de asignación y giro de recursos.

Corolario de esto ocasiona que la excepción (constitución de reservas presupuestales) se configure como una acción ordinaria del manejo presupuestal por parte de las CAR, así como el incumplimiento de las normas presupuestales, la afectación en la ejecución de los presupuestos de la entidad y consecuente incidencia en el cumplimiento de metas y productos de los proyectos financiados.

Respuesta de la entidad

En respuesta presentada en relación a esta circunstancia, la entidad afirma:

“(...) Por otra parte, la constitución de las reservas es una decisión autónoma de cada una de las corporaciones beneficiarias, en virtud de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ejerce relación de jerarquía alguna respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, dado el carácter autónomo especial que el mismo constituyente les otorgó.

Lo anterior evidencia, que si bien el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es un actor importante en la conformación y expedición de las resoluciones de distribución de los recursos del FCA, su labor depende de la celeridad con la cual las corporaciones realicen los procesos previos y su posterior trámite en el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, el Ministerio no ejerce jerarquía alguna con las corporaciones, por lo que no existe mérito para conformarse un hallazgo disciplinario en las razones multicausales y los distintos roles que juegan los actores intervinientes.”

“(...) Específicamente para los recursos del FCA de la vigencia 2012, la convocatoria de los proyectos de inversión que iban a ser financiados en la vigencia

2012, se inició en septiembre del año 2011 dentro del cual se realizaron los talleres con las Corporaciones y las áreas técnicas del Ministerio, la evaluación de los proyectos presentados por las Corporaciones beneficiarias y se esperaba se realizará el Comité de asignación de recursos de inversión en Diciembre de 2011. No obstante la escisión del Ministerio, en octubre de 2011, generó cambios administrativos (nuevo Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Jefe de la Oficina Asesora de Planeación -Secretaría Técnica del FCA). Esta etapa de empalme aplazó hasta marzo de 2012 la realización del Comité para asignar los recursos de inversión de esa vigencia. (...)

Análisis de respuesta

Se hace evidente que los trámites requeridos para validar y registrar los proyectos y la distribución de recursos, en promedio es de por lo menos de 6 meses; hecho que plantea la necesidad de revisar la optimización de los tiempos en los procesos que permitan una ejecución oportuna.

El Ministerio en respuesta a aclaraciones acepta que existe una gran debilidad en la capacidad técnica de las corporaciones para formular proyectos acorde con los requerimientos técnicos que son necesarios para que puedan ser viabilizados, por lo cual debe adoptar medidas tendientes a agilizar el proceso de asignación y ejecución de los recursos. De las aseveraciones presentadas por la entidad se puede concluir que no desvirtúa la afectación evidenciada, por lo tanto el hallazgo se confirma.

H9 SUSCRIPCIÓN ACTAS COMITÉ

Las sesiones constarán en actas que deberán ser suscritas por quien presidió el comité y por el secretario.

De la información remitida al equipo auditor, se encontró que el Acta 58, no contempla el campo de firmas en el archivo electrónico y la impresión física no está suscrita, pese a lo anterior, en el acta 59 se aprueba por unanimidad.

La Secretaría Técnica informa que no fue firmada por la Viceministra (quien presidió el Comité) y el Secretario Técnico del FCA, en razón a que se consideró que no hubo toma de decisiones en esa sesión.

Respuesta de la entidad

“El acta 58 fue presentada por la Secretaría Técnica del Fondo al Comité en la sesión del 1 de marzo de 2013 acta 59 y aprobada por los miembros del mismo; sin embargo no fue firmada por la Viceministra (quien presidió el Comité) y el Secretario Técnico del FCA, en razón a que se consideró que no hubo toma de decisiones en esa sesión”.

Análisis de respuesta

Es preciso aclarar que la norma específica que todas las actas deben estar suscritas sin discriminar en qué casos se permita no suscribirlas; pese a lo anterior y, tal como se aclara por el FCA, en el caso del Acta 58, es en el único que no se suscribe, pero que en todo caso se aprueba (Acta 59) y, por ende se desestima la incidencia disciplinaria endilgada, aun cuando no así el hallazgo.

H10 GESTIÓN DOCUMENTAL DE PROYECTOS

El seguimiento y control de los proyectos debe estar debidamente soportado y documentado de acuerdo con el reglamento operativo.

El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley.

El estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.

Las carpetas contentivas del proceso de selección y seguimiento de los proyectos no contienen todos los documentos que demuestren el proceso, desde la invitación hasta el cierre de los mismos, situación que se evidencia en el expediente del convenio interadministrativo 07 de 2012, por medio del cual se desarrolló el proyecto "*Administración del Fondo de Compensación Ambiental*" durante la vigencia 2012 y los primeros 4 meses de 2013, no se encuentra la totalidad de la información correspondiente al tema, tal como se puede apreciar a folio 45 (repetido en el folio 56 del expediente del C.I. 07 de 2012), en donde se encuentra la comunicación 8130-2-31260 de 30/04/2012, mediante la cual se indica que se remiten los términos de referencia y los respectivos soportes de las personas seleccionadas para que sean contratadas en desarrollo del proyecto y dicha documentación no está.

Además, se archivó documentación que no hace parte del expediente, tal como se aprecia a partir del folio 106 del expediente del C.I. 07 de 2012, en donde se encuentran la orden de pago 0000146 de 20/02/2012, mediante la cual se hace un reintegro con cargo al convenio 62 de 2011; el comprobante de egreso 0000144

de 22/02/2012, que hace un reintegro con cargo al convenio 62 de 2011; el comprobante de egreso 0000869 de 13/07/2012, hace un reintegro con cargo al convenio 62 de 2011; se encuentra la consulta de lotes de pago de julio 16 de 2012; el comprobante de egreso 0000871 de 13/07/2012, hace pago de reintegro de rendimientos del mes de junio de 2012; y, la consulta de lotes de pago de julio 16 de 2012.

Situación similar se observa en el expediente del acta suscrita por la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental y Corpourabá, en donde se establecen las bases de coordinación para dar apoyo a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental, vigencia 2013; en el expediente no aparecen los documentos, cuya foliatura correspondería a los números 116 a 185, mientras que los folios del 103 al 115 figuran posteriormente al 191.

Lo cual genera dificultad en el seguimiento de los procesos, pérdida de la memoria histórica de la entidad, como en el caso de los conceptos de la Oficina Jurídica del Ministerio y del Departamento Nacional de Planeación que fundamentaron la decisión tomada en el acta 14 del FCA sobre el proyecto de apoyo a la Secretaría Técnica, los cuales a pesar de haberse solicitado de manera reiterada no pudieron localizarse por parte del Ministerio; falta de consistencia de la información sobre la ejecución, seguimiento y monitoreo efectuado por la Secretaría Técnica del FCA.

Respuesta de la entidad

“Es importante anotar que el Ministerio ha venido implementado el proceso de gestión documental de la entidad y cumpliendo con los planes de mejora establecidos en las auditorías de la Contraloría, no obstante es importante aclarar que el Fondo de Compensación Ambiental directamente maneja archivo y gestión documental; en este sentido, los hallazgos referidos anteriormente al FONAM y a los créditos BIRF no están relacionados con el Archivo del Fondo de Compensación Ambiental, al cual no se le habían encontrado hallazgos en años anteriores en las auditorías al Ministerio; por lo tanto por no ser un comportamiento reiterativo y advertido específicamente a la gestión documental del Fondo, solicitamos amablemente no considerar la incidencia disciplinaria del Hallazgo No. 21”.

Análisis de la respuesta

De conformidad con la respuesta de la entidad se desvirtúa la presunta incidencia disciplinaria y se mantiene como administrativo.

H11 SEGUIMIENTO Y CONTROL A LAS INTERVENTORÍAS DE LOS PROYECTOS.

Los informes técnicos de avance presentados por parte de las corporaciones al FCA, deben permitir dilucidar el efectivo seguimiento al cumplimiento de las



obligaciones a cargo de la corporación y los demás involucrados en la ejecución de los proyectos.

En los diferentes proyectos presentados por las corporaciones como Corpochivor, Codechocó y CSB, entre otras de reforestación y mantenimiento, obras civiles de adecuación y mitigación, se evidencian deficiencias en el seguimiento, monitoreo y control a través de los informes de interventorías efectuadas por las corporaciones y el respectivo seguimiento y control a cargo del FCA, como se puede constatar en los expedientes de los proyectos seleccionados de Corpochivor para la construcción de obras de mitigación de las afectaciones generadas por la ola invernal 2010 y 2011.

El concepto del informe de avance del proyecto elaborado por la Secretaría Técnica, se limita a un chequeo de requisitos, sin constatar el cumplimiento efectivo del objeto de los proyectos; como queda evidenciado en el proyecto de construcción de obras de mitigación de las afectaciones generadas por la ola invernal 2010 y 2011, responsabilizando en este caso exclusivamente a la alcaldía del municipio, el cual no contó con el debido acompañamiento por parte de los profesionales del FCA.

Se pone en riesgo el cumplimiento o ejecución del proyecto en detrimento de la comunidad y sus implicaciones sociales, económicas, culturales y del ambiente, en la jurisdicción.

Respuesta de la entidad

“El decreto 954 de 1999, artículo 5 numeral 5 define como una de las funciones de la Secretaria Técnica del Fondo de Compensación Ambiental “Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos asignados por el Fondo, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Operativo”. Con base en la normatividad mencionada la Secretaria Técnica realizó seguimiento a los recursos asignados a las Corporaciones, a través de visitas de acompañamiento a los diferentes proyectos.

- *Referente al seguimiento y acompañamiento de la Secretaria Técnica de que trata el Decreto 954/99, específicamente para Corpochivor, se evidencia el seguimiento a través de las visitas realizadas por profesionales del FCA a los sitios de ejecución del proyecto en los municipios de la jurisdicción de esta corporación, en los meses de Diciembre 2012 y Noviembre de 2013 (ver Anexo 19 informes de comisión).*
- *En este sentido, la Secretaria Técnica ha realizado visitas de seguimiento a la Corporación, entidad responsable directa de la ejecución de las obras y quien tiene la obligación de la supervisión e interventoría directa de las obras. La*

finalidad de estas visitas técnicas es evitar el riesgo de incumplimiento o ejecución referido por la Auditoría”.

Análisis de la respuesta

La respuesta no contempla lo normado en el artículo 19 del acuerdo 4/2010, según el cual la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental deberá verificar la realización de las actividades llevadas a cabo durante la ejecución de los recursos de inversión, acorde con lo aprobado por el comité del fondo, así como el logro de los resultados tanto en términos físicos como financieros, a partir de los informes técnicos y financieros que rindan las corporaciones ante la Secretaría Técnica del Fondo.

Otra cosa, es que para la verificación del avance y/o cumplimiento de las metas previstas, así como de la ejecución de los recursos, se lleven a cabo visitas de campo.

El hallazgo no se desvirtúa.

HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE PROYECTOS.

El FCA, no presenta una herramienta funcional y adecuada para la estandarización metodológica que permita la identificación, priorización, gestión de los proyectos con la oportunidad y eficiencia requeridas para la toma de decisiones, por tanto adolece de una herramienta o sistema que permita establecer la identificación y seguimiento a la gestión de asignación de recursos a las corporaciones y así poder determinar sus prioridades, la CGR exhorta a la administración del FCA para que aproveche los aplicativos adquiridos por el Ministerio para el manejo de su información y los adapta a sus requerimientos.

H12 PUBLICIDAD DE LOS PROYECTOS.

Las actividades de promoción de los proyectos del Fondo de Compensación Ambiental y la difusión de sus avances o resultados, a través de vallas publicitarias, plegables, pendones, informes, guías, manuales, protocolos, cartillas, cartografía, entre otros, deberán señalar la financiación o cofinanciación proveniente del Fondo de Compensación Ambiental e incluir el escudo de la nación acompañado del texto “*Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Fondo de Compensación Ambiental*” y/o el logotipo del fondo.

Falta de verificación y seguimiento por parte del FCA, respecto del cumplimiento de la obligación por parte de las beneficiarias, de promocionar la financiación

realizada por el FCA a los proyectos desarrollados, tal como se evidenció en (Corpochivor), específicamente en el proyecto de *Construcción de obras para la mitigación de las afectaciones generadas por la ola invernal 2010 y 2011*.

Lo cual afecta el conocimiento por parte de la comunidad de las actividades de promoción de los proyectos financiados con recursos del Fondo de Compensación Ambiental.

En su respuesta el MADS señala que no es una situación generalizada y que el FCA enfatizará en este aspecto como medida de control el cumplimiento de las actividades de promoción y difusión, así mismo se postula un compromiso en el que se ha de consignar en el respectivo plan de mejoramiento esta obligación.

2.2 EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE RECURSOS DEL FCA POR PARTE DE LAS CORPORACIONES

Con el fin de optimizar el análisis en el buen uso de los recursos asignados por el FCA, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente solicitó a las Gerencias que estuvieran realizando auditorías a las diferentes Corporaciones remitir los hallazgos para su incorporación en el presente informe.

La CGR, a través de ejercicios de auditoría realizados durante 2013 a los recursos invertidos por el FCA, a las Corporaciones Beneficiarias (Codechocó, CSB, Corporinoquia, Corpouraba, CDA, Cormacarena, Corpochivor, Corpocesar, Corpomojana, Corpoamazonia, CAM, Carsucré), determinó en términos generales que los recursos invertidos en los diferentes proyectos no han cumplido con los fines esenciales del Estado debido a la falta de planeación y al inadecuado manejo, custodia, uso de los recursos, falta de celeridad en la gestión para la realización de las visitas, presentación de los conceptos técnicos y expedición de actos administrativos en el cumplimiento y desarrollo de los proyectos, tal como se evidencia en los respectivos informes.

La gestión financiera en la asignación de recursos para el desarrollo de proyectos de las corporaciones no es *oportuna* ni *efectiva*, porque la misma resulta tardía, tal como se ha evidenciado al analizar el proceso realizado por el Fondo de Compensación Ambiental; si bien se encuentra que los proyectos se radican al final de cada vigencia, sólo hasta los meses de agosto o septiembre de la siguiente vigencia se están asignando efectivamente los recursos.

Dado lo anterior, los planes operativos anuales de las corporaciones para el desarrollo de los proyectos de inversión financiados por el FCA se afectan, obligando a la modificación de sus diferentes fases e impactando el cumplimiento de sus objetivos.

2.2.1 Corporación Autónoma Regional Sur de Bolívar - CSB

H13 D1 Inembargabilidad de los recursos del FCA girados a la CSB

El artículo 19 del Decreto Ley 111 de 1996 establece el principio presupuestal de inembargabilidad. *"Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman"*.

Al examinarse la situación financiera presentada en la CSB y la consecuente paralización de transferencias de recursos por parte del FCA, se observó que existe orden de embargo sobre la cuenta de ahorros en la que se administran los recursos transferidos por el FCA; situación que además evidencia que la corporación no actuó con la diligencia debida para la defensa judicial de los mismos, teniendo en cuenta que se trataban de recursos de la Nación, sobre los que recae la protección constitucional de inembargabilidad.

Como consecuencia se ha generado la paralización de la ejecución de proyectos de inversión en beneficio de la gestión y protección de los recursos naturales en la jurisdicción de dicha corporación, debido al embargo de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental asignados a la CSB. Por lo que esta observación tiene presunta incidencia disciplinaria para la corporación, ya que se evidenció la poca diligencia en la defensa judicial y protección de los recursos públicos dispuestos para su administración. Esta situación fue conocida por la administración de la CSB durante la visita efectuada por la comisión auditora de la CGR entre el 7 y el 11 de octubre 2013.

Por las consideraciones anteriores este hallazgo es imputable a la CSB y tiene presunta incidencia disciplinaria.

H14 D2 Destinación del gasto proyecto CSB, vigencia 2010

El principio de especialización del gasto establecido en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, define que las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, igualmente que se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, de tal manera que los órganos ejecutores deben para efecto de la ejecución presupuestal, consultar el alcance de cada rubro con el fin de garantizar la especialización del gasto y evitar una desviación de los recursos.

Al examinar los conceptos del gasto descritos en las órdenes de pago presentadas por la CSB para el pago del proyecto *"Administración y control de los recursos naturales renovables del Sur de Bolívar"*, financiado por el FCA en la vigencia

2010, se determinó que la entidad efectuó pagos de conceptos distintos a los programados en las metas y actividades del proyecto, tales como gastos de transporte y manutención del Director de la CSB para asistir a reuniones en Bogotá del grupo SINA y de la Dirección de Ecosistemas del MADS, almuerzos y refrigerios para la asamblea general, viáticos para asistir a capacitaciones de proceso sancionatorio, gastos que ascienden a \$18,4 millones.

Lo cual genera presuntas incidencias disciplinarias por el incumplimiento de la normatividad presupuestal en el desvío de recursos a conceptos distintos para los cuales fueron destinados, afectando el cumplimiento de las metas del proyecto en mención.

Al respecto el FCA se justificó:

“Frente a lo observado por la Contraloría en relación a que la Corporación efectuó pagos de conceptos distintos a los programados en las metas del proyecto; esto fue una situación que la misma Secretaría Técnica del FCA evidenció en el acta de visita, de marzo de 2011, y como se mencionó anteriormente se denunció ante las entidades de control pertinentes.

Por lo tanto, considerando que no hubo una actuación de complicidad por parte de la Secretaría técnica del FCA con la CSB, solicitamos consideramos cambiar la incidencia disciplinaria, penal y fiscal de este hallazgo; y establecer las verdaderas responsabilidades en la Corporación, como queda claro en los anexos adjuntos.”

En consecuencia con lo expuesto por el FCA, se desprende la responsabilidad de seguimiento y control que se le atribuye como administrador de los recursos, lo cual implica que por tratarse de un asunto en reclamación de recursos, las erogaciones efectuadas por la CSB que no corresponden a los objetivos del proyecto deben agregarse.

La CGR evidenció que existen diferencias entre la información financiera que maneja la Secretaría Técnica del FCA y la reportada por la CSB, no obstante coinciden en que se deben reintegrar recursos y debe hacerse un saneamiento del balance de tesorería.

Es importante mencionar que el seguimiento realizado por la Secretaría Técnica no es oportuno, lo que genera riesgos en la ejecución de los recursos; del mismo modo, aunque se tiene el aplicativo SIIF, el registro de la información no es confiable. Este hallazgo es imputable a la CSB y tiene presunta incidencia disciplinaria.

2.2.2 Corporación Autónoma Regional del Guavio

RECURSOS FONDO DE COMPENSACION AMBIENTAL- CORPOGUAVIO¹⁰

Mediante el acuerdo N° 4 de enero de 2010 se aprobó modificación al reglamento operativo del FCA, la cual se hizo acorde con la necesidad de ajustar los criterios para la selección de las corporaciones beneficiarias, las condiciones de administración de los recursos por parte de las corporaciones, los requisitos para la presentación de la solicitud de recursos y los informes de ejecución de los mismos.

El artículo 16 señala *“REINTEGROS. Serán objeto de reintegro los recursos asignados a las Corporaciones beneficiadas que no se comprometan dentro de la vigencia de la asignación y los que correspondan a compromisos no ejecutados en su totalidad. Dichos recursos deberán ser reintegrados a más tardar el 30 de enero del año siguiente en que fueron asignados”*.

Según lo informado por la Secretaría Técnica del comité del FCA,¹¹ Corpoguavio realizó reservas presupuestales de funcionamiento en la vigencia 2011, sin solicitar los ajustes a los cronogramas de ejecución como lo establece el reglamento operativo; por valor de \$182.266.561.

El comité consideró que esta conducta por parte de la corporación es reincidente y debido a que con estos recursos se encuentran involucrados salarios de los funcionarios, arriendos y servicios entre otros; decidió no solicitar el reintegro de los mismos y en su defecto disminuir la asignación para la vigencia 2012 de gastos de funcionamiento en el mismo valor del rezago constituido y disminuirlo en el rubro de gastos generales.

Lo anterior evidencia deficiente gestión por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Guavio, en el cumplimiento a los requisitos establecidos en el reglamento del Fondo de Compensación Ambiental, afectando los recursos asignados por el Fondo, los cuales fueron disminuidos para la vigencia 2012.

¹⁰ Hallazgo establecido por el equipo auditor ante Corpoguavio

¹¹ Acta No. 56 de 2012, CORPOGUAVIO.

El presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria se imputa a la corporación y se dará a conocer al operador competente por parte del equipo auditor.

Proceso conciliatorio

El nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo contempla en su artículo 192 un procedimiento expresamente dirigido al cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, el cual establece expresamente que las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses.

Artículo 195 numeral 4 de Ley 1437 de 2011 define “Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial”

No obstante, en el proceso conciliatorio No. 2683-2012 realizado por el apoderado de la unión temporal “INGENIEROS PROAMBIENTALES” firma contratista y Corpomojana aprobado por el Juzgado Séptimo Administrativo de Sincelejo el 14 de mayo de 2013, por valor de \$344.4 millones solo hasta el 26 de julio de 2013, mediante oficio dg-100-0176, el Director de Corpomojana solicitó al Fondo de Compensación Ambiental los recursos para cancelar esta pretensión, para la cual de acuerdo con la Ley 1437 de 2011, la corporación cuenta con 10 meses para hacer efectivo el pago y transcurrido este término las cantidades adeudadas causaran interés moratorio a la tasa comercial sino se realiza este dentro de los términos estipulados por la norma antes mencionada, lo cual avocaría a la corporación asumir el pago de intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la conciliación.

2.2.3 Corporación de Desarrollo Sostenible - Corpourabá

H15 Plazo y términos de rendición de informes de avance y final del proyecto “Administración del Fondo de Compensación Ambiental”.

“Los informes son trimestrales y deberán ser presentados con corte a marzo, junio, septiembre y diciembre. Los informes de marzo, junio y septiembre

corresponderán a informes de avance parcial en la ejecución del proyecto y el informe de diciembre corresponderá al informe final de ejecución del mismo. (...) Si la resolución de asignación es aprobada entre los meses de enero y febrero de la vigencia, las corporaciones beneficiarias deberán presentar los informes con corte a marzo, junio, septiembre y diciembre, es decir, deberán presentar 4 informes durante la vigencia. (...) 2.5 Informes finales de ejecución (página 44). Como ya se ha mencionado anteriormente, los informes finales se deben entregar a más tardar 30 días después de finalizar el proyecto y además de los formatos previamente explicados se debe anexar un informe ejecutivo en el que se resuman las generalidades de la ejecución del proyecto y sus resultados” (requisitos y guía metodológica del Fondo de Compensación Ambiental FCA, Bogotá D.C. octubre de 2010).

La rendición de los informes de avance y final del Proyecto “*Administración del Fondo de Compensación Ambiental de las vigencias 2012 y 2013*”, no se llevaron a cabo o por lo menos no se evidencia en el expediente del convenio interadministrativo 07 de 2012; y es extemporánea e incompleta en la vigencia 2011, según se pudo verificar en el contenido del expediente correspondiente al convenio interadministrativo 62 de 2011, dado que la distribución de recursos se llevó a cabo en febrero 9 de 2011 y el primer reporte evidenciado es de octubre 21 de 2011 (recibido en el Ministerio el 02/11/2011, folio 108 del expediente del C.I. 62 de 2011), es decir, faltan los que deberían haberse rendido en abril y junio de 2011; el segundo reporte evidenciado es de enero 20 de 2012 (recibido en el Ministerio el 25/01/2012, folio 131 del expediente del C.I. 62 de 2011) y el reporte final evidenciado, solo alude a la ejecución financiera, rendido en junio 28 de 2012 (recibido en el Ministerio el 04/07/2012, folio 145 del expediente del C.I. 62 de 2011) lo cual evidencia ausencia de controles por parte del supervisor.

Ocasionando falta de consistencia de la información sobre la ejecución, seguimiento y monitoreo efectuado por la Secretaría Técnica del FCA al proyecto.

Respuesta del MADS.

“(...) Por las características del Proyecto Administración del Fondo de Compensación Ambiental de las vigencia 2011-2012, el cual está constituido por la ejecución de actividades de apoyo a la Secretaría Técnica (contratación de equipo de trabajo para las actividades técnicas y administrativas; realización de visitas en campo para el seguimiento; edición, impresión y microfilmación de documentos; adquisición de insumos y materiales, adquisición de equipos y elementos de oficina, talleres y eventos de capacitación); para los cuales la Corporación ejecutora del proyecto se encarga de realizar la liquidación parcial de cada una de estas actividades, estas constituyen en la base del seguimiento de lo establecido en el Plan Operativo del Proyecto. No obstante en particular para los convenios de apoyo a la Secretaría Técnica del FCA, es necesario

realizar el proceso de liquidación consideración al ejecución (sic) de cada una de las actividades.

Desde la Secretaría Técnica del FCA se diseñara un procedimiento riguroso y detallado que permita mejorar los controles a la ejecución física y financiera del Proyecto Administración del Fondo de Compensación Ambiental”.

Análisis de la respuesta.

Cabe resaltar, que al indicarse que “*es necesario realizar el proceso de liquidación consideración al ejecución (sic) de cada una de las actividades*”, se reafirma lo señalado en el hallazgo sobre “*Administración del Fondo de Compensación Ambiental mediante suscripción de convenios interadministrativos en las vigencias 2011 y 2012, así como el acta de coordinación en la vigencia 2013*”, dado que se contempla desde ya un tiempo adicional, con el propósito de llevar a cabo la liquidación de los convenios 62 de 2011 y 7 de 2012.

Los argumentos esgrimidos, lejos de desvirtuar lo reprochado, reafirman lo manifestado por el equipo auditor y postulan un compromiso que se ha de consignar en el respectivo plan de mejoramiento.

Por ende, la observación se configura como hallazgo.

2.3. DENUNCIAS CIUDADANAS

Por medio de la denuncia radicada por la Contraloría General de la República bajo el número 2013-58009-82111-D, se pone en conocimiento la existencia de irregularidades con ocasión del proyecto denominado “*Administración del Fondo de Compensación Ambiental. Apoyo a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental. Corpourabá*”, dado que las funciones de dicha Secretaría Técnica están a cargo de la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero las mismas se vienen desarrollando con el apoyo de una corporación para el desarrollo sostenible, desde 2004.

Dentro de las situaciones denunciadas, se indica que en el desarrollo del proyecto se realizó la contratación requerida por la Secretaría Técnica del FCA, de personal bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios para el apoyo de las funciones misionales de la Secretaría Técnica del FCA, de logística para eventos de capacitación, adquisición de equipos, insumos, suministro de tiquetes y pago de gastos de viaje.

Por lo anterior y dado que la misma solicitud se había puesto de presente al Ministerio, se requirió y analizó la respuesta rendida por el Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible a los denunciantes, la cual no se consideró suficiente para dilucidar la inquietud postulada y que por el contrario produjo una serie de interrogantes referentes a la ejecución de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental.

En consonancia con lo anterior y en términos generales, se revisó la situación, comprobándose que en el desarrollo del proyecto, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá –CORPOURABA durante las vigencias de 2008 a 2013, ha llevado a cabo la contratación para apoyar el desarrollo de las funciones de la Secretaría Técnica, como es la de vinculación de profesionales, suministro de la logística para evento de capacitación, adquisición de equipos e insumos, así como del suministro de tiquetes y pago de gastos de viaje; como contraprestación, CORPOURABA recibe el 8% por concepto de administración (acta 20 del comité del FCA) y 4% como reconocimiento de los gastos bancarios, a partir de la interpretación del acta 35 del comité del FCA, en donde se reconocen los gastos bancarios, pero sin establecer un porcentaje.

De acuerdo con el párrafo 1 artículo 5 del acuerdo 4/10, para el desarrollo de las funciones de Secretaría Técnica, la Oficina Asesora de Planeación podrá solicitar el apoyo de otras dependencias del MADS, de la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como en otras entidades del sector, en los casos que se considere necesario.

Igualmente y de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 del acuerdo 4/10 (adicionado por el acuerdo 7/2013), toma recursos de los rendimientos del FCA para su funcionamiento (contratación de prestación de servicios, realización de talleres, tiquetes y gastos de viaje, compra de equipos, administración, entre otros), los cuales ejecuta por medio de convenios anuales con una corporación.

Los hallazgos correspondientes son:

H16 Ejecución de recursos del proyecto de apoyo a la Secretaría Técnica del FCA

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la capacidad de contratar y ordenar el gasto de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental en ejercicio de la autonomía presupuestal conferida por la constitución política y la ley (artículo 110 del Decreto 111 de 1996).

El reglamento operativo del FCA estipula que *“El MADS podrá disponer de una parte de los recursos provenientes de los rendimientos financieros generados por*

los recursos aportados por las Corporaciones, para apoyar el desarrollo de las actividades de Secretaría Técnica. Este valor en ningún caso deberá ser superado al 1,5% de los montos anuales apropiados para el Fondo” (artículo 5 del acuerdo 4 de 2010, adicionado por el art. 1 del acuerdo 7 de 2013).

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no está ejerciendo la capacidad de contratar y comprometer los recursos destinados para el apoyo de las funciones ejercidas como Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental, los cuales se encuentran incorporados en el rubro presupuestal 16 – correspondiente a transferencias y fondos especiales; interpretando que para el apoyo a la funciones administrativas, se deberá presentar un proyecto con la intermediación administrativa de una corporación de desarrollo sostenible para lo cual se fundamentan en la decisión del acta 14 de 2004 del comité del FCA.

Acorde con la entrevista desarrollada entre la comisión auditora de la CGR y miembros del FCA, entre octubre 3 y 18 de 2013, se explicó que sólo está contemplado hacer la transferencia de los recursos del FCA a las entidades que se definan como beneficiarias de los mismos; desconociendo por lo tanto, la existencia de autorización para utilizar directamente recursos para el apoyo a la Secretaría Técnica (que no se pueden entender como de libre disposición).

Esto genera una innecesaria y onerosa intermediación en el cumplimiento de las funciones de la Secretaría Técnica del FCA, con injerencia de la corporación que desarrolla el proyecto en las decisiones que adopta el FCA respecto de la asignación y seguimiento a los proyectos de inversión, específicamente respecto de los presentados por la corporación que lleva a cabo el proyecto de apoyo a la Secretaría Técnica y, ampliándose a nivel nacional las funciones de dicha entidad, en contravía de lo dispuesto por la Ley 99 de 1993.

Respuesta del MADS.

Entre otras cosas, la entidad señala:

- “(…)
- ✓ *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no puede ser beneficiario de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental, dado que la el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, establece explícitamente que son las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, quienes son las únicas entidades que podrían acceder a los recursos.*
 - ✓ *La competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es realizar el trámite de distribución de recursos del proyecto “ADMINISTRACION DEL FONDO DE COMPENSACION AMBIENTAL PARA PROYECTOS DE INVERSION. DISTRIBUCION COMITE FONDO ARTICULO 24 LEY 344 DE 1996 EN COLOMBIA - DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DNP”, entendida esta labor como, la operación a través de la cual el Ministerio distribuye parcial o totalmente*

los recursos asignados al mencionado proyecto de inversión, sin cambiar su destinación, entre uno o varios subproyectos. En el caso específico, de acuerdo con lo establecido en la ley 344 de 1966, esta distribución se puede adelantarse únicamente en las secciones presupuestales de las de las corporaciones beneficiarias y se perfecciona mediante resolución del Ministro y la aprobación por parte de la Dirección General de Presupuesto Público de la Nación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación .

- ✓ *La clasificación del recurso 16, responde a la clasificación de la fuente financiación dentro del Presupuesto General de la Nación, que lo caracteriza como recursos provenientes de fondos especiales, de acuerdo con lo establecido en la ley que los creó.*
- ✓ *En virtud de lo expuesto anteriormente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no se encuentra facultado legalmente para recibir recursos provenientes del Fondo de Compensación Ambiental.*
- ✓ *Si bien las normas facultan al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para ejercer la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental, dicho ejercicio implica necesariamente la demanda de recursos que garanticen su correcta operación y funcionamiento. Ante la insuficiencia de personal de planta del Ministerio, el Comité del FCA, otorga la posibilidad de financiar el ejercicio de las funciones de la Secretaría Técnica por intermedio de los aportes del mismo FCA”.*

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta, la CGR no comparte la posición asumida por el MADS, en razón a que la administración del Ministerio, interpreta que la autorización específica que hace el artículo 5 del acuerdo 4/2010 (adicionado por el acuerdo 7/2013), respecto de asignar recursos de los rendimientos del FCA para funcionamiento de la Secretaría Técnica del FCA debe ejecutarse como un proyecto presentado por una corporación de desarrollo sostenible, cuando lo que se indica es que con fines de llevar a cabo esas labores se cuenta con recursos (del 3.5%) y, que dado que la cuenta de la nación está adscrita al MADS, pues es al representante legal del Ministerio, a quien le corresponde ejecutar directamente esos recursos.

En consonancia con lo señalado, el hallazgo se mantiene.

H17 D3 Pago de gastos financieros en la administración del proyecto de apoyo a la Secretaría Técnica

Los costos y gastos del convenio de administración deben discriminarse y justificarse en cada uno de los ítems, con el fin de que exista certeza en su reconocimiento para el momento del pago; acorde con lo estipulado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, el cual ha sostenido que "en materia

contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos aspectos relevantes: (...) iv) los costos, valores, y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende o requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto (...)"

Los costos de administración se entienden como los que constituyen costos indirectos para la operación del proyecto, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista, costos financieros, entre otros.

La Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental debe "realizar el seguimiento a la ejecución física, técnica y financiera de los recursos asignados por el Fondo, de acuerdo con lo aprobado por el Comité del Fondo y lo establecido en el reglamento operativo". Dicha ejecución financiera debe obedecer a los principios de economía y eficiencia del gasto, conforme a los principios de la función administrativa.

La CGR, evidenció que en los convenios suscritos con Corpourabá, para la ejecución del proyecto de apoyo a la Secretaría Técnica, el Fondo de Compensación Ambiental desembolsa además del 8% para gastos administrativos (el cual no está debidamente soportado), un 4% para gastos financieros; al sumar los gastos bancarios reales incurridos en la cuenta de ahorros No. 64507045730 de Bancolombia, en la que se administran los recursos, se observa que el porcentaje para la remuneración de gastos financieros está sobreestimado, notándose que desde la vigencia 2009 al 2012 se ha cancelado \$57,15 millones adicionales a los realmente ejecutados, tal como se detalla a continuación:

FLUJO DE PAGOS A CORPOURABÁ

| CONCEPTO | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | TOTAL |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gastos financieros remunerados a la entidad (4%) | 12.000.000 | 14.579.200 | 13.440.000 | 21.000.000 | 61.019.200 |
| Gastos financieros reales | 1.249.303 | 922.845 | 1.027.709 | 662.984 | 3.862.841 |
| Valor adicional pagado a la entidad | 10.750.697 | 13.656.355 | 12.412.291 | 20.337.016 | 57.156.359 |

Fuente: Corpourabá

Así las cosas, se puede evidenciar que existen deficiencias en el seguimiento de la ejecución de los recursos, generando pagos adicionales en la gestión financiera que realiza Corpourabá, no obstante es importante aclarar que los convenios de las vigencias 2011 y 2012 no se han liquidado.

Respuesta de la entidad

Al respecto, la entidad argumentó:

“Según lo establecido en el Acta 20 de 2005 del Comité del Fondo de Compensación Ambiental, se reconoce un 8% de gastos de administración a la Corporación ejecutora del Proyecto, y según Acta 35 del Comité del Fondo de Compensación Ambiental, se reconoce un 4% de gastos financieros a la Corporación ejecutora del Proyecto.

La Secretaría Técnica del FCA considerando la observación de la CGR, relacionada con los gastos administrativos y financieros de Corpouraba y específicamente con la necesidad de aclarar el balance real de gastos financieros en que se incurrió en la ejecución del proyecto, se oficio a la Corporación para que aclarara sobre los gastos efectuados. Esto debido a que en los informes de ejecución no se evidencia el detalle de este tipo de gastos, y se requiere conocer el estado real de la ejecución del proyecto, y evaluar la acción a emprender en la fase de liquidación de los convenios. (Anexo 15)

Es importante anotar que la base de cálculo aplicada por la auditoría en la tabla de flujo de pagos a Corpouraba en la columna de concepto denominada “Gastos financieros remunerados a la entidad (4%)”, cuya fuente aparece Corporuraba, tiene una base de cálculo teórico que es necesario aclarar”.

Análisis de la respuesta

La entidad no desvirtúa el reconocimiento de gastos financieros superiores a los realmente generados en la ejecución del proyecto, del mismo modo no argumenta la justificación conceptual y las bases que fundamentaron el cálculo que dio lugar a la estimación del 4% como porcentaje de gastos financieros; motivo por el cual el hallazgo se mantiene en su presunta incidencia disciplinaria.

H18 Administración del Fondo de Compensación Ambiental mediante suscripción de convenios interadministrativos en las vigencias 2011 y 2012, así como el acta de coordinación en la vigencia 2013.

Para el desarrollo de los proyectos, se requiere tener en cuenta los principios de economía y celeridad, contemplados en la función administrativa (artículo 209 de Constitución Nacional; artículo 3 de la Ley 489 de 1998).

El comité del Fondo de Compensación Ambiental aprobó y asignó recursos para el proyecto denominado *“Administración del Fondo de Compensación Ambiental. Apoyo a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental. Corpourabá”* en las vigencias 2011 a 2013, según consta en las Resoluciones 0205 de 09/02/2011, 0419 de 09/04/2012 y 0439 de 14/05/2013, mediante las cuales se distribuyeron recursos en el presupuesto de inversión del Ministerio para esas vigencias; pese a lo anterior, adicionalmente se suscribieron los convenios interadministrativos 62 de 2011 y 07 de 2012 que lo desarrollaron en esas vigencias, así como el acta de coordinación para dar apoyo a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental, vigencia 2013, produciendo un desgaste innecesario como puede confirmarse en la decisión de la Secretaría General, mediante el memorando 1250-2-18435 de 24/06/2013, en donde se informa sobre el no trámite del convenio.

Pese a existir un proyecto para el apoyo de la Secretaría Técnica, se gestiona la realización de un convenio interadministrativo y un acta de coordinación, que sirve de base para el establecimiento de obligaciones entre las partes que ya se entienden planteadas en el proyecto.

Con la celebración de los convenios administrativos aludidos y la del acta suscrita por la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá - Corpourabá, en donde se establecen las bases de coordinación para dar apoyo a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental, vigencia 2013; se demoró el inicio del proyecto mientras se surtían los trámites precontractuales como revisión de documentos, elaboración, suscripción y numeración, entre otros, cumplido en el lapso entre marzo 18 y mayo 6 de 2011 para el primer caso, abril 9 y 30 de 2012, para el segundo caso, así como de mayo 14 a junio 19 de 2013, con el consecuente desgaste administrativo.

Respuesta del MADS.

“Con todo respeto se solicita excluir del informe el hallazgo número 14, teniendo en cuenta que como lo evidenció la Comisión Auditora se ha reducido el tiempo de la ejecución del proyecto Apoyo a la Secretaría Técnica pasando de celebrar un convenio administrativo a un acta de coordinación suscrita por la Corporación ejecutora del proyecto y la Secretaría Técnica del Fondo. Reconociendo que no hay la necesidad de celebrar estos actos administrativos”.

Análisis de la respuesta.

Lo que se ha reprochado es el inicio del proyecto mientras se surten trámites precontractuales como revisión de documentos, elaboración, suscripción y numeración, entre otros (que en términos generales, reiteran las revisiones efectuadas con anterioridad a la formulación del proyecto), y que ha implicado que en 2011 se dé una pérdida de mes y medio para la ejecución del proyecto (entre marzo 18 y mayo 6 de 2011); de 21 días para la ejecución del proyecto en 2012 (abril 9 y 30 de 2012); y de 1 mes y 5 días para el caso de 2013 (mayo 14 a junio 19 de 2013).

Como puede apreciarse, la ejecución de los proyectos se ha demorado, incluso en un lapso mayor para 2013 respecto de 2012 y, por ende la solicitud de exclusión del informe no puede ser concedida, máxime, cuando el instrumento para ejecución es innecesario; acorde con ello, la observación se configura como hallazgo.

Adicionalmente, se ha de tener en cuenta lo señalado en la respuesta al hallazgo sobre *“plazo y términos de rendición de informes de avance y final del proyecto administración del Fondo de Compensación Ambiental”* (H15), según la cual *“es necesario realizar el proceso de liquidación consideración al ejecución (sic) de cada una de las actividades”*, dado que se contempla desde ya un tiempo adicional, con fines de llevar a cabo la liquidación de los convenios 62 de 2011 y 7 de 2012.

H19 D4 Principio de transparencia.

Para llevar a cabo la asignación y el seguimiento de los proyectos, se debe velar por la aplicación de los principios de igualdad, moralidad e imparcialidad, establecidos respecto de la función administrativa (artículo 209 de Constitución Nacional; artículo 3 de la Ley 489 de 1998).

Cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, como cuando Corpourabá está interesada en la actuación administrativa para la asignación o seguimiento de los proyectos de inversión financiados por el Fondo de Compensación Ambiental y, sus dependientes (contratistas destinados a dar apoyo a las funciones de Secretaría Técnica del FCA); aquellos deberán declararse impedidos para adelantar o sustanciar actuaciones administrativas o pronunciar decisiones definitivas (artículo 11.4 de la Ley 1437 de 2011).

Se observa que el desarrollo del proyecto denominado *“Administración del Fondo de Compensación Ambiental. Apoyo a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental”*, comportaría la ruptura del principio de la transparencia

en la gestión del FCA; dado que para el ejercicio de sus labores, requiere del constante soporte por parte de la corporación que le presta apoyo para el ejercicio de sus funciones, ya sea en la presentación de las situaciones correspondientes de las fases de asignación y seguimiento, para la decisión del comité del FCA.

Como evidencia de lo manifestado, se tiene que en el "*Proyecto Formulación e implementación del plan de manejo integrado de la zona costera de la Unidad Ambiental Costera del Darién*" presentado por Corpourabá, dicha corporación solicita modificación del POA del proyecto en septiembre 28 de 2012 (oficio radicado como 100-06.01-01-2598, recibido en el MADS como 4120-E1-51640 de 01/10/2012, a folio 49) y complementado en noviembre 14 de 2012 (oficio 100-06.01-01-3058 y recibido en el MADS como 4120-E1-56886 de 20/11/2012, a folio 76), para lo cual la Secretaría Técnica, acorde con el artículo 12 del acuerdo 10 de 2010, profirió 2 conceptos de evaluación en noviembre 13 de 2012 (a folios 74 a 75 y 94 a 95, respectivamente), suscritos por un contratista de Corpourabá (contrato 200-10-01-12-0147-12), que determinaron la viabilidad de la solicitud, lo cual se resolvió en las actas de aprobación de ajustes a asignaciones del Fondo de Compensación Ambiental de noviembre 19 y 26 de 2012 (a folios 72 a 73 y 92 a 93, respectivamente), acorde con el artículo 12 del acuerdo 10 de 2010, suscritas por el jefe de la Oficina Asesora de Planeación y el mismo contratista de Corpourabá.

Dentro del mismo proyecto, se vuelve a solicitar ajuste del respectivo POA, mediante correo electrónico del 18 de marzo de 2013 (radicado bajo el número 100-34-01.02-671 de Corpourabá, recibido bajo el número 4120-E1-8691 del MADS, a folios 111 y 112), el trámite continúa con la expedición del concepto de evaluación de marzo 19 de 2013 (a folio 125), mediante el cual se le dio viabilidad a la solicitud de modificación del POA del proyecto, suscrito por otro contratista de Corpourabá (contrato 200-10-01-12-0078-12) y el acta de aprobación de ajustes a asignaciones del Fondo de Compensación Ambiental, proferida por el jefe de la Oficina Asesora de Planeación y el contratista de Corpourabá (a folio 124), entonces como puede apreciarse se resolvió en 1 día, y comunicado mediante oficio 8130-2-8691 del 20 de marzo de 2013 (a folio 123), trámite que en general, para otras corporaciones se surte en un tiempo mayor.

Así mismo, en este proyecto se encuentra el concepto de evaluación del informe de avance y/o final de septiembre 6 de 2013, suscrito por un contratista de Corpourabá (a folios 137 a 139).

También, se evidencia en el expediente del convenio 07 de 2012, que el trámite a la solicitud de modificación del POA del proyecto de apoyo a la Secretaría Técnica, se realiza con la participación de contratistas de Corpourabá (contrato 200-10-01-12-0078-12), como se aprecia en el concepto de evaluación de

diciembre 6 de 2012, mediante el cual se da viabilidad (a folios 98 y 99 y proferido en cumplimiento del artículo 12 del acuerdo 10 de 2010) y en el acta de aprobación de ajustes a asignaciones del Fondo de Compensación Ambiental, proferida en cumplimiento del artículo 12 del acuerdo 10 de 2010, por el jefe de la Oficina Asesora de Planeación y un contratista de Corpourabá (a folios 96 y 97 del expediente del convenio 07 de 2013).

Finalmente, se encuentra que en los contratos de prestación de servicios de la vigencia 2013, mediante los cuales se vincula a las personas que darán el apoyo a la Secretaría Técnica del FCA se contempla la cláusula cuarta sobre propiedad intelectual y confidencialidad, en la que se establece que todos los informes resultantes de la ejecución del contrato, serán de propiedad de Corpourabá.

Lo cual evidencia injerencia de Corpourabá en el desarrollo del proyecto y por ende en las decisiones que adopta el FCA respecto de la asignación y seguimiento a los proyectos de inversión, específicamente respecto de los presentados por la corporación que lleva a cabo el proyecto de apoyo a la Secretaría Técnica, así como control de los informes que produzcan los contratistas vinculados al apoyo a la Secretaría Técnica. Ocasionando una inadecuada supervisión, seguimiento y monitoreo por parte del Fondo de Compensación Ambiental. Presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del MADS.

Entre otras cosas, se postula que “(...) las actividades desarrolladas por los contratista (sic) que apoyan la Secretaria Técnica del Fondo de Compensación Ambiental, son orientadas por el Secretario Técnico del Fondo de Compensación Ambiental, Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como lo establece el objeto del contrato firmado y las actividades de estos forman parte de sus obligaciones contractuales y bajo la orientación de la Secretaria Técnica del FCA, por consiguiente los contratistas deben tramitar las asignaciones que les sean remitidas.

(...)

De otra parte al contratista le fue asignado el informa (sic) de avance o trimestral del proyecto “Formulación e implementación del plan de manejo integrado de la zona costera de la unidad ambiental costera del Darién”. Con corte a 30 de junio de 2013, presentado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá –CORPORURABA, por la Secretaria Técnica del FCA como parte del proceso de seguimiento realizado por esta, sin prever que dicha actividad podría estar en curso (sic) en algún tipo de inhabilidad, por consiguiente y luego que la Comisión Auditora de la Contraloría General de la Republica, realiza la observación correspondiente, esta Secretaria imparte la orden que ningún contratista vinculado al Fondo de Compensación Ambiental a través del proyecto de “Apoyo a la Secretaria Técnica del FCA” ejecutado por CORPOURABA, desarrolle acciones de evaluación y seguimiento a los proyectos presentados por la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental en Cabeza de la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicita de manera respetuosa y formal a la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República, que este hallazgo con presunta incidencia disciplinaria sea reconsiderado y para tal efecto, se compromete que de aquí en adelante ningún proyectos (sic) presentado por las Corporaciones Beneficiarias del FCA, encargada de la ejecución del proyecto Secretaría Técnica (sic), sea evaluado, le sea realizado (sic) el seguimiento por contratista de apoyo a la secretaria Técnica del FCA, vinculados con la Corporación Ejecutora del Proyecto”.

Análisis de la respuesta.

Si bien es cierto que la respuesta es extensa, no acomete la totalidad de evidencias postuladas en la comunicación de las observaciones, se aclara que no se hizo alusión a la responsabilidad de un contratista en particular y que los dos últimos argumentos postulados, lejos de desvirtuar lo reprochado, reafirman lo manifestado por el equipo auditor y postulan un compromiso que se ha de consignar es en el respectivo plan de mejoramiento.

Así las cosas, la observación se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

H20 D5 Informes de supervisión al proyecto administración del Fondo de Compensación Ambiental.

“El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley” (Artículo 51 de la Ley 80 de 1993).

Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado, lo cual puede ser mediante supervisión, entendida como el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico correspondientes; ejercida por la persona que sea designada y, que para el caso, es el jefe de la Oficina Asesora de Planeación del MADS (artículo 83 de la Ley 1474 de 2011).

La Secretaría Técnica del comité del Fondo de Compensación Ambiental “(...) tendrá las siguientes funciones: (...) 6. Realizar el seguimiento a la ejecución física, técnica y financiera de los recursos asignados por el Fondo, de acuerdo con lo aprobado por el Comité del fondo y lo establecido en el reglamento operativo” (artículo 5 numeral 6 del acuerdo 4 de 2010).

“La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas” (Artículo 50 de la Ley 789 de 2002).

Revisados los expedientes de los convenios interadministrativos 62 de 2011 y 07 de 2012, así como del acta suscrita por la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá - Corpourabá, en donde se establecen las bases de coordinación para dar apoyo a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental, vigencia 2013, no se evidencia la realización del seguimiento a la ejecución física, técnica y financiera de los recursos asignados por el fondo, de acuerdo con lo aprobado por el comité y lo establecido en el reglamento operativo; tampoco, se halla constancia del seguimiento en aras del control a la evasión de los recursos del sistema general de seguridad social y parafiscales.

Se observa ausencia de soportes respecto del cumplimiento de las labores de supervisión, lo cual ocasiona falta de consistencia de la información sobre la ejecución, seguimiento y monitoreo efectuado por la Secretaría Técnica del FCA al proyecto.

Respuesta del MADS.

“(…) Por ser Corpouraba el ejecutor directo de las actividades del Proyecto de Apoyo a la Secretaría Técnica, es en esta entidad donde reposa soporte de las actividades desarrolladas, específicamente los soporte de pagos de los recursos del Sistema General de Seguridad Social y parafiscales; los cuales son revisados previamente por la Secretaría Técnica antes de autorizar a la corporación el respectivo pago, y esta a su vez comprueba la veracidad de dicha información.

Desde la Secretaría Técnica del FCA se diseñara un procedimiento riguroso y detallado que permita mejorar los controles a la ejecución física y financiera del Proyecto Administración del Fondo de Compensación Ambiental”.

Análisis de la respuesta.

Con ocasión de la respuesta, se entiende que en el proyecto de administración del Fondo de Compensación Ambiental ejecutado por Corpourabá, las labores de supervisión son cumplidas por parte de la corporación y no por la Secretaría Técnica (*“Por ser Corpouraba el ejecutor directo de las actividades del Proyecto de Apoyo a la Secretaría Técnica, es en esta entidad donde reposa soporte de las actividades desarrolladas (...)”*), que es a quien le corresponde llevar a cabo dichas actividades, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley 80 de 1993, el artículo 5 numeral 6 del acuerdo 4 de 2010 y el artículo 50 de la Ley 789 de 2002.

Los argumentos esgrimidos, lejos de desvirtuar lo reprochado, reafirman lo manifestado por el equipo auditor y postulan un compromiso que se ha de consignar en el respectivo plan de mejoramiento. Por ende, la observación se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.