

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES SALITRE Y CANOAS

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)

CGR-CDMA No. 23
Diciembre de 2020

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES SALITRE Y CANOAS

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Walfa Constanza Téllez Duarte
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Director de Estudios Sectoriales	Iván López Dávila
Supervisor encargado	Eduardo Tapias Martínez
Líder de auditoría	Henry Alberto Castellanos Cárdenas
Equipo Auditor	Olga Lucía Albarracín Álvarez
	Lina María Mahecha Bernal
	Tony Ariza Pitalua
	Álvaro Javier Tapia Narváez



TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES	4
2.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	10
2.1.	OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	11
2.1.1.	Objetivo general.....	11
2.1.2.	Objetivos específicos	11
2.2.	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	11
2.3.	CRITERIOS DE AUDITORÍA	12
2.4.	LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO.....	14
2.5.	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	15
2.6.	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	16
2.7.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	17
2.8.	PLAN DE MEJORAMIENTO	17
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	18
3.1.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	18
3.2.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	43
3.3.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	50
3.4.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	63
3.5.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	88
4.	MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS.....	103

1. HECHOS RELEVANTES

Contexto de los proyectos PTAR Salitre y Canoas

El Río Bogotá¹ representa una importancia estratégica, toda vez que, aun cuando no es un río navegable ni caudaloso, en su ronda y zonas aledañas se desarrollan actividades económicas que representan el 26% del total a nivel nacional, entre producción agrícola, pecuaria e industrial. Este afluente abarca 46 municipios e incluye a Bogotá D.C, que en términos de habitantes representa más de 10 millones, cerca del 19% de la población del país². No obstante, de acuerdo con el IDEAM, para 2016 el índice de calidad del agua indica condiciones de calidad con categoría “Regular” hasta el municipio de Tocancipá, y “Mala”, del municipio de Cota, hasta el municipio de Girardot, presentando los valores más bajos en la estación Alicachín, a la salida del municipio de Soacha³.

Sentencia Acción Popular 25000-23-27-000-2001-90479-01

En el año 1991 se interpuso demanda en contra de la Empresa de Energía de Bogotá y otros, la cual fue adecuada como Acción Popular con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1984, como resultado de esta acción el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, profirió sentencia de primera instancia el 25 de agosto de 2004, la cual fue objeto de decisión en segunda instancia por parte de Consejo de Estado y en marzo de 2014 se profirió fallo confirmatorio en la mayoría de los aspectos contemplados en la sentencia del Tribunal.

Dentro de las órdenes proferidas y confirmadas se resaltan las siguientes, relacionadas con el objeto de la presente auditoría.

4.35 DEFÍNASE que el esquema de tratamiento para la descontaminación del Río Bogotá en la cuenca media estará constituido por dos (2) plantas de tratamiento de aguas residuales -PTAR de la siguiente forma:

- *Ampliación de la actual PTAR Salitre en caudal y capacidad de tratamiento.*
- *Construcción de una segunda planta aguas abajo de la desembocadura del Río Tunjuelo sobre el Río Bogotá.*

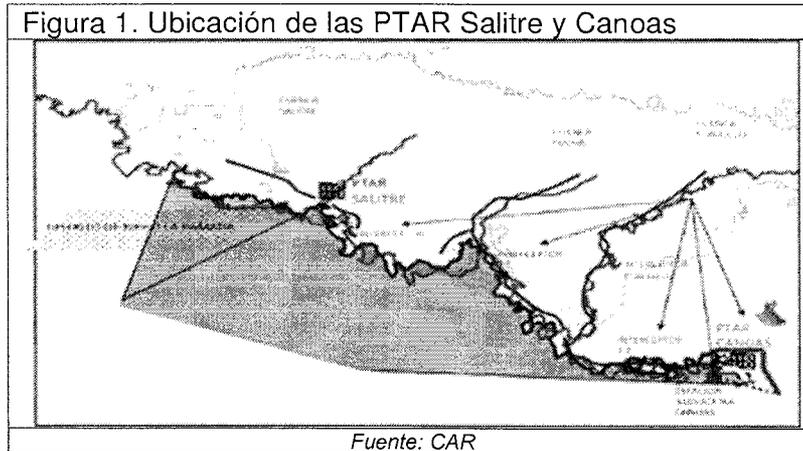
4.42 ORDÉNASE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, al Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.A.A.B. E.S.P. que de manera inmediata den cumplimiento a las obligaciones asumidas en el Convenio Interadministrativo 171 de 26 de junio de 2007, cuyo objeto es aunar esfuerzos para contribuir al logro del saneamiento del Río Bogotá.

¹ Según datos de la CAR de Cundinamarca, la importancia del Río se ve representada en su magnitud: área cuenca río Bogotá 5.671 km² población aproximada 8.900.000 habitantes cuenca río Bogotá, población Bogotá 7.900.000 habitantes; total municipios 46 municipios – 22 tienen PTAR; longitud 308 Km; nace en el páramo de Guacheneque a 3300 msnm; desemboca en Girardot a 280 msnm y caudal promedio Río Bogotá 30 m³/seg.

² Documento CONPES 3320 DEL 06 de diciembre de 2004, “Estrategia para el Manejo Ambiental del Río Bogotá”.

³ IDEAM (2019). Estudio Nacional del Agua 2018. p244

⁴ Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones



Adicionalmente, la PTAR Salitre cuenta con dos predios en los que se realiza el manejo de los biosólidos generados por la planta, así:

Predio El Corzo: sitio para la aireación del biosólido proveniente de la PTAR Salitre, ubicado en la localidad de Bosa.

Predio La Magdalena: sitio de aprovechamiento del biosólido proveniente de la PTAR Salitre, ubicado en la localidad de Kennedy



La tecnología de tratamiento de aguas residuales involucra diferentes etapas de manera secuencial y complementaria, a las cuales se refieren como tratamiento primario, secundario y terciario, donde cada etapa se enfoca a la remoción de diferentes agentes o sustancias contaminantes y que facilitan el proceso en las etapas siguientes. En la PTAR Salitre se tiene un sistema de tratamiento primario químicamente asistido sobre un caudal de 4 m³/s.

La segunda fase plantea incluir tratamiento secundario con desinfección para un caudal proyectado de 8 m³/s. El tratamiento secundario se proyecta con separación de grasas, facilitando físicamente la separación de sustancias flotantes mediante procesos físicos y sedimentadores que propician la decantación con métodos físico químicos de sólidos, separándolos en forma de lodos, que son un producto secundario de gran importancia por su contenido potencialmente contaminante, dichos lodos son sujetos a otros tratamientos orientados a reducir su peso, volumen y reducir su potencial

contaminante. Finalmente, el agua resultante es sometida a procesos de desinfección con agentes químicos para terminar el proceso y regresarla al río Bogotá.

PTAR Canoas

La planta de tratamiento que atenderá los vertimientos de los ríos Fucha, Tunjuelo y Soacha será la PTAR Canoas, que quedará ubicada en el municipio de Soacha, en la margen derecha del río Bogotá, en las veredas El Charquito, Bosatama y Canoas; y los barrios Ciudad Latina I, Ciudad Latina II, Ciudad Latina III, Nuevo Compartir, Quintas de Santa Ana I, Quintas de Santa Ana II; San Nicolás I, San Nicolás II, San Nicolás III y Tierra Blanca, pertenecientes a la Comuna 1 (Compartir).

La PTAR Canoas tratará un caudal proyectado de 16m³/s a través de un sistema de tratamiento primario que entrará en operación en 2024 y una fase de tratamiento secundario con desinfección proyectada para operar en 2026, según datos de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB.

Estación Elevadora de Aguas Residuales –EEAR- Canoas

La EEAR Canoas es la obra que permite la conexión entre el Interconector Tunjuelo-Canoas –ITC- y la PTAR Canoas, la cual elevará a nivel de superficie las aguas provenientes del ITC con un primer proceso de cribado para ingresarlas a la PTAR para el tratamiento y posterior vertimiento al río Bogotá. Esta obra incluye un conducto de bypass tipo box culvert, en concreto reforzado, para conducir el flujo directamente al río Bogotá sin entrar a la planta (durante los primeros años de operación de la EBAR, este último será el esquema de operación adoptado, hasta la entrada en operación de la PTAR Canoas) y que servirá también para alivios de emergencia dadas condiciones imprevistas en la capacidad de la PTAR Canoas o algún otro evento adverso. La EEAR Canoas se localiza en el mismo predio en el que se proyecta la construcción de la PTAR Canoas.

Licencia ambiental del proyecto

La licencia ambiental que ampara las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre (en sus fases I y II) y Canoas, fue expedida por el Ministerio de Medio Ambiente en 1996 por medio de la Resolución 817 del mismo año, bajo el expediente LAM0368, el cual en este momento es administrado por la ANLA. La licencia ambiental incluye la operación de los predios El Corzo y La Magdalena como lugares para el recibo y manejo (aireación y secado) del biosólido generado en el tratamiento de las aguas residuales, y sitio de disposición final del biosólido. Estos predios hacen parte fundamental de la operación de la PTAR en sus dos fases, puesto que el manejo de biosólidos es una actividad crítica considerando su potencial contenido de elementos nocivos residuales, su potencial de generación de olores ofensivos, así como el potencial de su uso en actividades de revegetalización y paisajismo, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1287 de 2914.

Inversiones para la fase II de la PTAR Salitre y para la PTAR Canoas

El convenio interadministrativo más significativo es el 171 de 2007, suscrito entre Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-; Distrito Capital –Secretaria de Ambiente y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P, el cual tiene como objeto: Aunar esfuerzos para contribuir al logro del saneamiento ambiental del río Bogotá en el marco del que se ha denominado

“MEGAPROYECTO RIO BOGOTA”⁵, que cuenta con una vigencia actual hasta el año 2050 y en el que la CAR tiene como una de sus obligaciones a cargo la ampliación y optimización de la PTAR Salitre y la concurrencia financiera para la PTAR Canoas.

La ampliación de la planta está parcialmente financiada con recursos del empréstito del Banco Mundial, de manera que la contratación se realizó bajo la modalidad de licitación pública internacional bajo las normas de contratación del Banco Mundial. A continuación se presenta la información básica de los contratos objeto de evaluación de acuerdo con los objetivos específicos de la auditoría, en relación el Proyecto PTAR Salitre Fase II.

Contrato 803 de 2016 COB-de obra

Contratista: Consorcio Expansión PTAR Salitre conformado así: Aktor S.A (Grecia) con participación del 40%; Aqualia Infraestructuras S.A. (España) con participación del 30% y CASS Constructores & Cía. (Colombia) con participación del 30%.

Fecha de inicio: 28 de septiembre de 2016

Fecha de finalización: 27 de septiembre de 2021

Plazo total: 60 meses

⁵ El modificatorio 3 al Convenio 171 de 2007 del 18 de abril de 2019 en su cláusula primera establece: Modificar la Cláusula Tercera del Convenio 171 de 2007, la cual quedará así: CLAUSULA TERCERA. PROYECTOS DEL CONVENIO: Para el logro del objetivo del presente Convenio Marco, se han definido como parte del denominado “Megaproyecto Río Bogotá” los siguientes proyectos: 1) Con cargo al FIAB de la CAR: A) El tratamiento secundario de hasta 7 m³/s caudal medio de las aguas residuales de las cuencas de los ríos Salitre, Torca y Jaboque en el sitio denominado PTAR El Salitre, y su conducción final tanto al Río Bogotá como al Distrito de Riego La Ramada; B) La concurrencia financiera de la CAR, a partir del año 2023 y hasta el año 2049, para llevar a cabo las inversiones requeridas para la construcción de la PTAR ubicada en el sitio denominado “Canoas” en el municipio de Soacha, con capacidad de dieciséis metros cúbicos por segundo (16 m³/s) de tratamiento primario y secundario con desinfección; esta concurrencia se perfeccionará a través del aporte de hasta UNO COMA CINCO BILLONES DE PESOS (\$1.500.000.000.000,00), monto expresado en valor presente a enero del año 2018 y que corresponde a la sumatoria de los flujos de recursos del FIAB entre los años señalados anteriormente, los cuales están calculados con una tasa de descuento real de NUEVE COMA CUARENTA Y SIETE POR CIENTO EFECTIVO ANUAL (9,47% EA.). Todo lo anterior de acuerdo con los valores anuales especificados en el Anexo Financiero de este Convenio que hace parte integral del mismo y en el Acuerdo del Consejo Directivo de la CAR No. 8 del 12 de marzo de 2019. C) Efectuar la adecuación hidráulica del Río Bogotá y sus obras complementarias; D) Concurrir financieramente al pago del diseño de ingeniería de detalle de la Estación Elevadora de Aguas Residuales de Canoas que la EAAB deberá adelantar directamente o a través de terceros; E) Concurrir financieramente en la suma de DIECISIETE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$17.500.000.000) con la EAAB- ESP, para el Proyecto de la Estación Elevadora de Aguas Residuales de Canoas, de conformidad con las estimaciones de recursos que ha definido el Comité Directivo del Convenio y que corresponden al 4,70% del valor del proyecto. F) Ejecutar directamente o cofinanciar con otras entidades estatales, la construcción, ampliación u optimización de las Plantas de tratamiento para aguas residuales domésticas de los municipios de CHIA, FACATATIVÁ, CAJICÁ, MADRID, MOSQUERA Y ZIPAQUIRÁ, todos ellos como parte integral del Saneamiento del Río Bogotá; G) Ejecutar los demás proyectos que se definan de común acuerdo por las partes; 2) Con recursos del Distrito Capital y/o EAAB: i) Las obras para el manejo de caudales de la cuenca del río Salitre, interceptores Engativá Cortijo, Fucha -Tunjuelo y Tunjuelo - Canoas, ii) la construcción de la estación elevadora de Canoas y obras complementarias, y iii) la concurrencia financiera del Distrito Capital y de la EAAB - ESP, a partir del año 2018 y hasta el 2050, para llevar a cabo las inversiones necesarias para la construcción de la PTAR Canoas con capacidad de 16 m³/s de tratamiento primario y secundario con desinfección; esta concurrencia se perfeccionará a través del aporte de una suma de UNO COMA CUARENTA Y OCHO BILLONES DE PESOS (\$1.480.000.000.000,00), suma expresada en valor presente a enero del año 2018, y que corresponde a la sumatoria de los flujos de recursos del Distrito Capital y la EAAB - ESP, entre los años señalados anteriormente, la cual está calculada con una tasa de descuento real de NUEVE COMA CUARENTA Y SIETE POR CIENTO EFECTIVO ANUAL (9,47% EA). Lo anterior de acuerdo con los valores especificados en el Anexo Financiero de este Convenio que hace parte integral del mismo, el cual desarrolla lo previsto en el Acuerdo de Cooperación del 21 de febrero de 2011, y sin perjuicio de las demás fuentes identificadas en dicho acuerdo para este proyecto. iv) Asumir el pago del Estudio de Impacto Ambiental de la PTAR de Canoas que la EAAB- ESP elaboró directamente o a través de terceros.

Objeto	Suscripción	Valor inicial	Valor final o actual	Fecha enmienda	Objeto enmienda
Diseño detallado construcción de las obras, suministro e instalación de equipos, puesta en marcha y operación asistida de la optimización y expansión de la planta de tratamiento de aguas residuales el salitre	20/05/2016	\$1.357.595.163.640	\$1.357.595.163.640	27/09/2016	1) modifica fecha efectiva, garantías y pago
				11/11/2016	2) aclaró precio del contrato y condiciones de pago
				13/12/2017	3) modificó certificados de disponibilidad
				18/12/2017	4) modificó cláusula 26 garantía
				27/08/2019	5) modificación del apéndice 1 (condiciones y procedimientos de pago)
Fuente: CAR					

Contrato 1454 de 2015 CCO-de consultoría

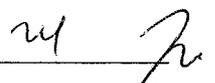
Contratista: Consorcio IVK conformado así: INYPSA Informes y Proyectos S.A. Sucursal Colombia con participación del 37.5%, VAICO Colombia, con participación del 25% y K-2 Ingeniería S.A.S de Colombia con participación del 37.5%

Fecha de inicio: 03 de diciembre de 2015

Fecha de finalización: 02 de abril de 2021

Plazo total: 64 meses

Objeto	Fecha suscripción	Valor inicial	Valor final o actual	Fecha enmienda	Objeto enmienda
Gerencia del proyecto diseño detallado, la construcción de las obras, suministro e instalación de equipos, la puesta en marcha y la operación asistida de la optimización y expansión de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) el salitre.	27/10/2015	\$37.799.066.360	\$37.799.066.360	16/08/2016	Cambio cuenta bancaria
Fuente: CAR					

Recursos Invertidos en el Sector Canoas

De acuerdo con la información obtenida en desarrollo del proceso auditor la CAR participa en el sector Canoas con las siguientes inversiones, enmarcadas en el Convenio 171 de 2007 y sus modificatorios:

OBJETO DE LA INVERSIÓN	MONTO DE LA INVERSIÓN (Cifras en Pesos)	ESTADO DE EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN
Diseño de Tratamiento secundario con desinfección para la Planta de Tratamiento PTAR Canoas	14.337.600.000	Recursos ya ejecutados y girados por la CAR a la EAB en septiembre de 2017, según lo previsto en el Convenio 1599 de 2016
Estudio de Diseño de Ingeniería básica de la estación elevadora de Canoas	4.957.709.954	Pendiente giro de recursos de la CAR a la EAB, según Convenio 1599 de 2016
Estudio de Impacto ambiental de la PTAR Canoas	980.426.645	Inversión ya terminada con recursos de la EAB y presentado ante la ANLA para trámite de Modificación Licencia Ambiental. Hace parte del Convenio 1599 de 2016.
Concurrencia financiera a la construcción de la Estación Elevadora de Canoas	17.500.000.000	En proceso de definición del mecanismo para ejecución y giro de recursos de la CAR a la EAB con Presupuesto de vigencia 2018. Modificación 02 al Convenio Marco 171 de 2007.
Concurrencia financiera desde el año 2023 y hasta el año 2050 a la construcción de la Planta de Tratamiento PTAR Canoas	1.500.000.000.000	Se iniciará giros de recursos de la CAR a la EAB a partir del año 2023 y en adelante
Fuente: Registros del FIAB de la CAR y documentación de soporte entregada a la CGR		

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Señor
RODRIGO SUÁREZ CASTAÑO
Director General
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)
licencias@anla.gov.co; rsuarez@anla.gov.co

Señor
LUIS FERNANDO SANABRIA MARTÍNEZ
Director General
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)
sau@car.gov.co; lsanabria@car.gov.co

Respetados señores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022 de 2018⁶, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre el desarrollo de los proyectos de las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas dentro del denominado Megaproyecto de adecuación hidráulica del río Bogotá.

Es responsabilidad de la Administración el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado. Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el asunto auditado, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría de Cumplimiento, proferidos por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI⁷), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁸).

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos auditados, cumplieron la normatividad que le es aplicable, e incluyó, entre otros, el examen de las evidencias y documentos que fueron remitidos por las entidades y que soportan dicho cumplimiento.

⁶ Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI y se deroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 0014 de 2017. Publicada en el Diario Oficial 50.706 del 4 de septiembre de 2018.

⁷ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

⁸ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.



La auditoría fue realizada por la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente (CDMA). Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo que se encuentran en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en el archivo físico de la CDMA.

Los hallazgos de auditoría incluidos en este informe se comunicaron a las entidades con el fin de garantizar el derecho a la contradicción y la defensa y las respuestas fueron analizadas siguiendo los procedimientos establecidos.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron:

2.1.1. Objetivo general

Evaluar el cumplimiento de los planes establecidos para el desarrollo de los proyectos PTARs Salitre y Canoas, dentro del Macroproyecto Río Bogotá, y las contrataciones efectuadas, en lo que respecta a las competencias de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

2.1.2. Objetivos específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal en las inversiones realizadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- en el sector Canoas, en el marco del Megaproyecto Río Bogotá, durante las vigencias 2018 y 2019.
2. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal y contractual en la fase adjudicación del contrato 803 de 2016.
3. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales establecidas en los contratos 1454 de 2015 y 803 de 2016, durante las vigencias 2018 y 2019.
4. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la función legal de seguimiento ejercido por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), frente a las licencias, permisos y/o trámites ambientales que se hayan expedido en desarrollo de las actividades relacionadas con las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Salitre y Canoas.
5. Evaluar y conceptuar sobre la identificación, cuantificación e internalización de los costos ambientales en el proyecto PTAR Salitre fase II.
6. Evaluar y conceptuar sobre la efectividad del cumplimiento del plan de mejoramiento, en lo relacionado con el tema del objetivo general.
7. Atender las denuncias ciudadanas relacionadas con el alcance de la auditoría si las hubiere.

2.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría tuvo como alcance la evaluación de la gestión realizada por las entidades auditadas en relación con las PTAR Salitre y Canoas en las vigencias 2018 y 2019. Tuvo como fecha de corte

junio de 2020 y por la naturaleza de los instrumentos evaluados, abarcó periodos de tiempo más amplios según cada caso.

La evaluación se realizó sobre documentación proporcionada por las entidades auditadas y relacionada con las materias de auditoría e incluyó documentación de tipo contractual, de instrumentos de manejo ambiental (permisos, licencias), así como actas, informes de gestión, reglamentación, actos administrativos y demás relacionados con los objetivos de la auditoría.

Esta auditoría incluyó el desarrollo del “Procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA)”⁹.

2.3. CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el alcance, los criterios de auditoría cuyo cumplimiento fue objeto de evaluación se tomaron principalmente desde el siguiente conjunto de fuentes:

- Constitución Política de Colombia.
- Sentencia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera del 28 de marzo de 2014 sobre las acciones para recuperar el Río Bogotá.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
- Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.
- Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.
- Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

⁹ Adoptado en la CGR mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 45 del 28 de agosto de 2018, modificada con la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 52 del 22 de agosto de 2019.

- Decreto Ley 2811 de 1974 por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Decreto 1599 de 2005 por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano.
- Decreto 3570 de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 3573 de 2011 por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
- Decreto 1287 de 2014, por el cual se establecen criterios para el uso de los biosólidos generados en plantas de tratamiento de aguas residuales municipales.
- Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Resolución 817 de 1996, por la cual se otorga licencia ambiental ordinaria para el proyecto de descontaminación del río Bogotá (Expediente LAM 0368).
- Resolución 1096 de 2000, por la cual se adopta el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico.
- Resolución 1541 de 2013, por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan otras disposiciones”.
- Resolución 631 de 2015, por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 330 de 2017, por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS).
- Resolución CAR 2971 de 2017 por la cual se establecen las condiciones básicas para la imposición de medidas de compensación en el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.
- Resolución 077 de 2019, por la cual se establecen fechas para la presentación de Informes de Cumplimiento Ambiental en el marco del proceso de seguimiento ambiental de proyectos de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo CAR 010 de 1989 por el cual se dictan normas para administrar las aguas de uso público en el área de la CAR.
- Acuerdo CAR 043 de 2006, por el cual se establecen los objetivos de calidad del agua para la cuenca del río Bogotá a lograr en el año 2020.
- Acuerdo CAR 022 de 2014 por el cual se determina la estructura interna de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, se asignan las funciones y responsabilidades de las dependencias que la conforman y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo CAR 036 de 2015, por el cual se establece la meta global de carga contaminante del DBO5 y SST para la cuenca del río Bogotá para el período comprendido entre el 1° de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2019.
- Documento CONPES 3177, Acciones prioritarias y lineamientos para la formulación del plan nacional de manejo de aguas residuales.
- Documento CONPES 3320, Estrategia para el manejo ambiental del río Bogotá

- Documento CONPES 3631, Garantía de la Nación a la corporación autónoma regional de Cundinamarca – CAR – Para contratar una operación de crédito público externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de US\$ 250 millones o su equivalente en otras moneda destinado a financiar parcialmente el proyecto adecuación hidráulica y recuperación ambiental del Río Bogotá.
- NSR-10. Reglamento colombiano de construcción sismo resistente, en especial título C — concreto estructural, título H — estudios geotécnicos y título I — supervisión técnica.
- Manual Operativo del Proyecto Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del Río Bogotá y sus 7 anexos¹⁰.
- Planes de Saneamiento y Vertimiento de Soacha y Cuenca Media Río Bogotá.
- Manual de seguimiento ambiental de proyectos 2002 (MADS).
- Procedimiento ANLA Seguimiento a Instrumentos de Manejo y Control Ambiental (SL-PR1 versión 10).
- Proceso del Sistema de Gestión de Calidad CAR “Acuerdo de prestación del servicio permisivo y demás instrumentos de control ambiental”.
- Proceso del Sistema de Gestión de Calidad CAR “Permisivo y demás instrumentos de control ambiental de la CAR”
- Protocolo CAR para la definición de medidas de compensación ambiental, código AAM-PT-01.
- Normas Banco Mundial: Contrataciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF¹¹.
- Normas Banco Mundial: Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco mundial¹².
- Contrato 803 de 2016 y sus enmiendas, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el Consorcio Expansión PTAR Salitre.
- Contrato 1454 de 2015 y sus enmiendas, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el Consorcio IVK
- Convenio Interadministrativo 171 de 2007 y sus modificatorios, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Distrito Capital – Secretaría de Ambiente y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP.
- Convenio Interadministrativo 1599 de 2016 y sus modificatorios, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP.
- Convenio Interadministrativo 1832 de 2019, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP.

2.4. LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO

En desarrollo de la auditoría se presentaron dificultades en cuanto a demoras en algunas respuestas a las solicitudes de información, debido principalmente a la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2¹³. Las medidas implementadas por la emergencia sanitaria no permitieron realizar las visitas de campo a los proyectos ni realizar consultas de los expedientes físicos.

¹⁰ Río Bogotá Environmental Recuperation and Flood Control Project.

¹¹ Versión de mayo 2004, revisada en octubre 2006 y mayo de 2010.

¹² Versión de mayo 2004, revisada en octubre de 2006 y mayo de 2010.

¹³ En medios de comunicación y el lenguaje popular: coronavirus o Covid-19.

2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

La evaluación del control fiscal interno se focalizó en procesos, actividades y operaciones desarrollados con los asuntos señalados en el alcance de la auditoría. De conformidad con la metodología establecida por la CGR, esta evaluación incluyó una valoración por componentes del control interno y una valoración del diseño y efectividad de los controles dispuestos por las entidades para hacer frente a los riesgos inherentes a los procesos, actividades y operaciones evaluados.

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
I. Evaluación del control interno institucional por componentes															
	Ítems evaluados	Puntaje													
A. Ambiente de control	8	1,75													
B. Evaluación del riesgo	3	1,666666667													
C. Sistemas de información y comunicación	7	2,428571429													
D. Procedimientos y actividades de control	8	2,25													
E. Supervisión y monitoreo	6	2,333333333													
Puntaje total por componentes		2													
Ponderación		10%													
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,209													
		Parcialmente adecuado													
Riesgo combinado promedio		ALTO													
Riesgo de fraude promedio		ALTO													
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	42,000	88,000	2,095	20%	0,419										
B. Evaluación de la efectividad	42,000	102,000	2,429	70%	1,700										
Calificación total del diseño y efectividad				2,119											
				Inadecuado											
Calificación final del control interno				2,328											
				Ineficiente											
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a <1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =>1,5 a <2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =>2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado obtuvo una calificación final de 2,328, que corresponde al rango de INEFICIENTE, sustentado en los resultados que se presentan en este informe y que evidencian deficiencias en los controles implementados frente a riesgos en materia de:

- Cumplimiento de procedimientos, lineamientos internos y términos para el cumplimiento de las funciones misionales.
- Cumplimiento de la normatividad técnica colombiana.

- Riesgos no identificados frente al rol de la Corporación como autoridad ambiental en los proyectos que ella lidera o financia.
- Planeación de la gestión contractual y en la supervisión de contratos y convenios.
- Riesgos en el cumplimiento de instrumentos de planeación, gestión y control y debilidades en el registro y control de la información incluida en ellos.
- Ejercicio de la función de seguimiento y evaluación de la autoridad ambiental, el monitoreo y seguimiento de variables ambientales para la toma de decisiones.
- Ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria.

Lo anterior indica que, en los aspectos evaluados, no se cuenta con los controles adecuados para el cabal cumplimiento de los criterios auditados y que dan lugar a los resultados que se presentan en este informe.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento material adverso

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que el cumplimiento de los planes establecidos para el desarrollo de los proyectos PTARs Salitre y Canoas, dentro del Macroproyecto Río Bogotá, las contrataciones efectuadas y el seguimiento general al desarrollo del proyecto, en lo que respecta a las competencias de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Autoridad Nacional de Licencias Ambiental - ANLA **No Resulta Conforme**, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados y las debilidades de cumplimiento evidenciadas así:

- Objetivo 1: debilidades en la gestión de permisos y autorizaciones en la estación elevadora de aguas residuales canoas, en materia de compensación ambiental por permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal, así como aspectos relacionados con la gestión de convenios interadministrativos para la recuperación de la cuenca del río Bogotá.
- Objetivo 2: debilidades en la aplicación del principio de planeación en la gestión contractual, al no realizarse un adecuado estudio de mercado sobre la adquisición de garantías acorde con las necesidades del contrato 803 de 2016.
- Objetivo 3: debilidades en el cumplimiento de los objetivos de la calidad del agua para la cuenca del río Bogotá, la gestión realizada para dar respuesta a la veeduría ciudadana a sus requerimientos de información y sobre el registro y verificación de la consistencia de la información del plan de trabajo y el cronograma que soportan la ejecución, el monitoreo y el seguimiento del plan de gestión social del proyecto.
- Objetivo 4: debilidades en la ANLA respecto al monitoreo de olores y la calidad del aire, el seguimiento ambiental a los proyectos, la adopción de medidas en relación con la remoción de cargas contaminantes y la actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos.
- Objetivo 5: como resultado de la aplicación del PE-PVCA en la ANLA y la CAR se determinó que los servicios ecosistémicos con posible afectación a causa de las situaciones evidenciadas en

los demás objetivos son la regulación de la calidad del aire y la purificación de agua, en cuanto a la generación de olores ofensivos y la remoción de la carga contaminante.

- **Objetivo 6:** debilidades en el cumplimiento de la normatividad técnica colombiana en el desarrollo del contrato de obra 803 de 2016, sobre la eficacia de los canales de comunicación con la veeduría ciudadana y sobre la celeridad en el proceso administrativo sancionatorio ambiental.

Estas debilidades dieron lugar a configurar tres (3) hallazgos de auditoría que evidencian la ineffectividad de tres acciones de mejora implementadas por la entidad para superar las debilidades de gestión evidenciadas en el “Informe de auditoría de cumplimiento Proyecto PTAR Salitre Fase I y II y recursos invertidos por la CAR en el sector Canoas vigencias 2015, 2016 y 2017”. Concluyendo que el plan de mejoramiento no fue efectivo.

- **Objetivo 7:** Como resultado de la evaluación realizada no se determinaron situaciones de carácter fiscal.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

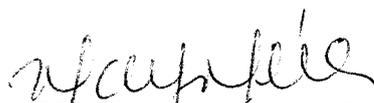
Como resultado de esta auditoría, la Contraloría General de la República constituyó diecisiete (17) hallazgos administrativos, ocho (8) de ellos tienen posible connotación disciplinaria y cuatro (4) presentan otras incidencias y se trasladarán a las instancias pertinentes, como al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades deberán elaborar y/o ajustar sus planes de mejoramiento con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República que hacen parte de este informe, a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones implementadas según los procedimientos establecidos.

Bogotá, D.C.,



WALFA CONSTANZA TÉLLEZ DUARTE
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial No. 67 del 16 de diciembre de 2020
y 68 del 17 de diciembre de 2020

Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, - Director de Vigilancia Fiscal
Eduardo Tapias Martínez -Supervisor

Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal en las inversiones realizadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- en el sector Canoas, en el marco del Megaproyecto Río Bogotá, durante las vigencias 2018 y 2019

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó seis (6) hallazgos de auditoría relacionados con debilidades en la gestión de permisos y autorizaciones en la estación elevadora de aguas residuales canoas, en materia de compensación ambiental por permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal, así como aspectos relacionados con la gestión de convenios interadministrativos para la recuperación de la cuenca del río Bogotá. Son los siguientes:

Hallazgo 1. [D1] Permiso de ocupación de cauce Estación Elevadora de Aguas Residuales Canoas [CAR]

Criterios:

- Decreto Ley 2811 de 1974¹⁴:

Artículo 102: Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización.

- Decreto 1076 de 2015¹⁵:

Artículo 2.2.3.2.12.1: Ocupación. La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca la Autoridad Ambiental competente. Igualmente se requerirá permiso cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria de playas.

Artículo 2.2.3.2.19.6: Obligaciones de proyectos de obras hidráulicas, públicas o privadas para utilizar aguas o sus cauces o lechos. Los proyectos de obras hidráulicas, públicas o privadas para utilizar aguas o sus cauces o lechos deben incluir los estudios, planos y presupuesto de las obras y trabajos necesarios para la conservación o recuperación de las aguas y sus lechos o cauces, acompañados de una memoria, planos y presupuesto deben ser sometidos a aprobación y registro por la Autoridad Ambiental competente.

- Acuerdo CAR 010 de 1989¹⁶:

Artículo 119: las personas interesadas en ejecutar actividades que impliquen el uso, ocupación o modificación de cauces, playas o lechos fluviales o lacustres, ubicados dentro de la jurisdicción de la CAR deberá obtener previamente el permiso correspondiente de esta entidad.

¹⁴ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

¹⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁶ Por el cual se dictan normas para administrar las aguas de uso público en el área de la CAR.

- Procedimiento CAR AAM-PR-05¹⁷:

Numeral 7, ítem 2: Revisar la solicitud y la documentación anexa y proceder a diligenciar el Formato lista de chequeo (aplicable a cada caso), para verificar si está completa y cumple con los requisitos de ley. SI: Pasa al 4. NO: Pasa al 3.

Hechos/Condición:

En la revisión hecha en el SAE de la información respecto al permiso de ocupación de cauce, no se evidencia que se haya ejecutado la revisión preliminar de la solicitud y su documentación, mencionadas en el procedimiento CAR AAM-PR-05. Tampoco se evidencia que se haya aplicado este paso en la parte considerativa del Auto DRSOA 0528 del 08 de mayo de 2018, por el cual se da inicio al trámite administrativo del permiso de ocupación de cauce para la Estación Elevadora de Aguas Residuales Canoas. A pesar de esto, el memorando DRN 20183132702 del 28 de junio de 2018 realiza requerimientos adicionales de información; a su vez, este memorando fue oficiado a la EAAB el 01 de agosto de 2018.

Esto evidencia que no se estarían cumpliendo los lineamientos establecidos por la misma CAR respecto a su función misional como autoridad ambiental.

Causa:

Estos incumplimientos son causados por la falta de control al interior de la CAR en el desarrollo de sus actividades de autoridad ambiental y por la falta de aplicación de sus procedimientos internos.

Efecto:

La iniciación de un trámite sin el lleno de requisitos para el mismo genera reprocesos para la Corporación, lo cual puede repercutir en una falta de oportunidad en la toma de decisiones frente a las solicitudes presentadas por los usuarios.

Puede llegar a generar también decisiones erradas, considerando la falta de información con que cuentan los técnicos de la entidad para emitir sus informes técnicos. Estas decisiones erradas pueden conducir a efectos negativos sobre el ambiente, considerando que los permisos se otorgan debido a que las actividades propuestas por los solicitantes pueden resultar riesgosas para el entorno natural, como en el caso de la ocupación de cauces.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La CAR dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 02 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

¹⁷ Procedimiento para adelantar las actuaciones administrativas ante la Corporación relacionadas con algunos permisos, autorizaciones o certificaciones.

En su respuesta, la CAR menciona que la solicitud de ocupación de cauces *no tiene una lista de chequeo establecida por la Corporación razón por la cual, diferente a otros trámites, no se encuentra registro de la evaluación de la documentación presentada*. Así mismo, indica que la información que se adjunta es la mencionada en el Formulario Único de Solicitud de Ocupación de Cauces, Playas y Lechos, expedido por el SINA, *el cual no es específico para cada caso, sino que cuenta con documentación general*.

De igual forma, dicha autoridad ambiental menciona que *por parte de la Dirección Regional se hace una evaluación preliminar, verificando el cumplimiento de los requisitos mínimos bien sea de la Lista de Chequeo o del Formulario del SINA. Una revisión más a profundidad debe ser realizada por el área técnica de la Dirección Regional o de la sede central cuando así se requiera*.

Sin embargo, el mencionado procedimiento CAR AAM-PR-05 en el numeral 7, ítem 3 de la tabla de descripción del procedimiento establece *Revisar la solicitud y la documentación anexa y proceder a diligenciar el Formato lista de chequeo (aplicable a cada caso), para verificar si está completa y cumple con los requisitos de ley [...]* (subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo mencionado en el memorando DRN con radicado 20183132702 del 28 de junio de 2018, la información entregada por la EAAB en medio físico correspondió al plano Carta General -Plancha IGAC 246IIA2; y en medio digital lo correspondiente a

- *Informe: Producto 3: Diseño de ingeniería básica de la alternativa seleccionada (subrayado fuera del texto)*
- *Plano: Plano del Proyecto - Tuberías, Box Culverts y Detalles. Diseño básico EBAR Canoas*
- *Plano: vista de planta al nivel de las cámaras de succión y las bombas. Diseño básico EBAR Canoas*
- *Plano: Secciones – Pozo de bombeo y pozo de cribado. Diseño básico EBAR Canoas*

A renglón seguido, la DRN menciona que

[...] no se anexan, de forma física o de forma digital, memorias de cálculo, planos y modelaciones realizadas. Adicionalmente, el mismo memorando aclara que los diseños se encuentran en fase conceptual. A partir de ese nivel de diseño y cálculo, NO se puede evaluar o expedir un permiso de ocupación de cauce.

Por su parte, el Decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.3.2.19.6 establece que

Los proyectos de obras hidráulicas, públicas o privadas para utilizar aguas o sus cauces o lechos deben incluir los estudios, planos y presupuesto de las obras y trabajos necesarios para la conservación o recuperación de las aguas y sus lechos o cauces, acompañados de una memoria, planos y presupuesto deben ser sometidos a aprobación y registro por la Autoridad Ambiental competente.

De lo anterior, esta Contraloría puede colegir que el procedimiento CAR AAM-PR-05 en su numeral 7, ítem 3 de la tabla de descripción del procedimiento, no fue tenido en cuenta en la revisión de la información para la solicitud de ocupación de cauce, pues la misma no cumple con los requerimientos establecidos en el Decreto 1076 de 2015, generando el reproceso mencionado en los efectos de esta observación.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, conforme a los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 2. Compensación ambiental por permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal [CAR]

Criterios:

- Resolución CAR 2971 de 2017¹⁸:

Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto establecer las condiciones básicas para la imposición de medidas de compensación por los impactos no mitigables generados por los recursos naturales renovables, en el marco de las licencias, permisos y autorizaciones ambientales otorgadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, y al amparo de las facultades conferidas por el Honorable Consejo Directivo.

Artículo 5. Objetivos de las medidas de compensación. Las medidas de compensación deben estar dirigidas a:

- 1. Evitar la pérdida de recursos naturales tales como flora, fauna, agua, o ecosistemas como humedales y páramos en calidad y cantidad.*
- 2. Preservar la estructura ecológica principal y promover la conservación del paisaje*
- 3. Propiciar procesos de restauración ecológica en áreas protegidas*
- 4. Ayudar a mantener ecosistemas naturales como fuente de servicios ambientales e incentivar los esquemas de pago por servicios ambientales*
- 5. Estimular la participación de particulares en la conservación de la biodiversidad*
- 6. Identificar servicios que puedan transferirse a las comunidades en tanto estas contribuyan a mantener los servicios ecosistémicos que incidan en el mejoramiento de la calidad de vida de dichas comunidades*
- 7. Evitar la fragmentación de hábitats de fauna y flora silvestres*

Artículo 11. Compensaciones en proyectos o actividades que requieran construcción de obras hidráulicas y/o de ocupación de cauces:

- 1. Realizar estudios que permitan el uso sostenible de las aguas en las cuencas en ordenación que defina la CAR.*
- 2. Construir obras hidráulicas, bajo el amparo de las provisiones del Decreto Ley 2811 de 1974, para almacenar aguas lluvias con el fin de satisfacer las necesidades domésticas de la comunidad en épocas de sequía.*
- 3. Financiar esquemas de pago por servicios ambientales PSA y otros incentivos a la conservación de carácter público o privado.*

PARÁGRAFO 1. Las autorizaciones para la construcción de obras hidráulicas y/o de ocupación de cauces a las que hace referencia el presente artículo, son aquellas relacionadas con: cruces (puentes, tuberías y vías), obras hidráulicas (descargas y captaciones asociadas a permisos de vertimientos y concesiones de aguas, descargas de aguas lluvias, disipadores, entre otras) y protección de orillas y adecuación hidráulica.

Artículo 12. Medidas de compensación en caso de aprovechamientos forestales de bosque. Las medidas de compensación a aplicar en los casos de aprovechamientos forestales de bosques se sujetarán como mínimo, a las siguientes reglas:

- 1. Cuando se trate de aprovechamientos forestales únicos que se encuentren permitidos, la compensación se definirá de acuerdo al Plan de Compensación forestal, a partir de la metodología de cuantificación forestal que defina la Corporación, en la cual se establecen los pasos que deben realizarse para determinar y cuantificar las medidas de compensación por tala de árboles teniendo en cuenta los criterios de i) cuánto compensar, ii) dónde compensar y iii) cómo compensar, es decir, se deben compensar impactos a la biodiversidad que no puedan ser evitados, mitigados o corregidos.*

No obstante, a criterio de la Corporación por la representatividad ecológica o de la naturaleza de las especies a intervenir, se podrá implementar lo definido en el numeral 4 del presente artículo.

[...]

¹⁸ Por la cual se establecen las condiciones básicas para la imposición de medidas de compensación en el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.

4. Cuando se trate del aprovechamiento forestal de árboles aislados de bosque natural o plantado, se ordenará, si así se considera pertinente, la siembra de los individuos correspondientes de acuerdo con la relación obtenida a partir de la metodología que genere la DESCA, de conformidad con lo descrito en el artículo 31 de la presente Resolución. El profesional deberá incluir en el informe técnico de evaluación la medida de compensación y el procedimiento para su ejecución.

PARAGRAFO 4: las compensaciones serán recibidas al finalizar el tercer año de su mantenimiento, las cuales se aceptarán como mínimo con un 90% de supervivencia para densidades iguales o superiores a 500 árboles. Para densidades inferiores, la supervivencia será del 100%.

Hechos/Condición:

Respecto a los términos de referencia para el plan de compensaciones que debió entregar la CAR en cumplimiento de la obligación establecida en el permiso de ocupación de cauce para la Estación Elevadora de Aguas Residuales Canoas, ambas entidades se cruzaron correspondencia, la cual se relaciona en la siguiente tabla.

Fecha	Radicado	Origen	Destino	Contenido
06 de agosto de 2019	2019114906-02-000	ANLA	EAAB	Aclara que la construcción de la estación elevadora Canoas no ha hecho parte del trámite de modificación de la Licencia Ambiental Resolución 0817 de 24 de julio de 1996. La ANLA aclara también que "la construcción de una estación elevadora no se encuentra listada entre aquellas obras o actividades que, según el artículo 2.2.2.3.2.2. "Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) del Decreto 1076 de 2015, requiere del mencionado instrumento de control y seguimiento ambiental. [...] en el evento que se requieran permisos, concesiones y/o autorizaciones para el uso y/o aprovechamiento de recursos naturales renovables con ocasión a la construcción del mencionado proyecto, la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. deberá dirigirse a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en su condición de Autoridad Ambiental Regional y máxima autoridad competente en el área de su jurisdicción, según numeral 9 artículo 31 de la ley 99 de 1993" (sic).
18 de diciembre de 2019	2410001-2019-3103	EAAB	CAR	Menciona estar a la espera de los términos de referencia del plan de compensación ambiental que debe presentar ante la autoridad ambiental en cumplimiento a los actos administrativos que aprobaron la ocupación de cauce para la Estación de Bombeo Bosatama y la Estación Elevadora Canoas. La EAAB tiene plazo de 6 meses a partir de la ejecutoria del acto administrativo para presentar el plan de compensaciones, de manera que la demora en la entrega de los términos de referencia de más de dos meses le perjudica para el cumplimiento de dicho plazo.
20 de enero de 2020	11202100237	CAR	EAAB	Menciona que "el área técnica de la Corporación consideró que el Plan de Compensaciones relacionado con la Autorización de Ocupación de Cauces otorgada mediante la Resolución No. 2594 del 26 de agosto de 2019, adelantada dentro del expediente CAR No. 68494, deber estar contemplado en el interior del trámite de Licencia Ambiental para el proyecto de

Fecha	Radicado	Origen	Destino	Contenido
				<i>descontaminación del Río Bogotá, que se surte en la Agencia Nacional de licencias Ambientales".</i> Informa que la información sobre el expediente y la solicitud se remitirán a la Dirección Jurídica de la CAR "con el fin de determinar la viabilidad jurídica de remitirlos a la ANLA por competencia, y sea esta quien defina los términos de referencia para las respectivas medidas de compensación"
28 de febrero de 2020	11202100937	CAR	EAAB	Informa que la Dirección Regional Soacha envió memorando a la Dirección Jurídica con el fin de que se den unos lineamientos en cuanto a competencias y así poder resolver lo relacionado con los términos de referencia
09 de marzo de 2020	11202101086	CAR	EAAB	Se informa a la EAAB que mediante memorando interno se solicitó a la DESCA los términos de referencia solicitados.
09 de marzo de 2020	11203100329	CAR-DRSOA	CAR-DESCA	Solicita los términos de referencia para compensación ambiental en cumplimiento del Art. 4º. De la Resolución No. 2594 de 2019, reiterando solicitud hecha mediante radicado interno No. 11193100733.
17 de marzo de 2020	11202101198	CAR	EAAB	Remite los términos de referencia para plan de compensación ambiental "Reiterando las obligaciones impuesta en Resolución No. 2594 del 26/08/2019, parágrafo 2 del artículo 4º, a partir de la fecha cuentan con tres (3) meses para la presentación de Plan de compensación ambiental ordenada" (sic).
Elaboró: CGR con información del SAE CAR.				

De la relación anterior se evidencia que, aunque en la resolución de la CAR que otorga el permiso de ocupación de cauce menciona su competencia y establece la obligación de presentar el plan de compensación en su artículo 4, la Corporación no tiene clara esta situación en el momento de determinar los términos de referencia para la obligación, evidenciando inobservancia de las normas que rigen la materia emitidas por sí misma y por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Causa:

Esta situación se origina por desconocimiento de las condiciones que determinan la competencia de la CAR, además de la debilidad en el control al seguimiento de las obligaciones generadas por los permisos otorgados, incumpliendo su función como autoridad ambiental en su jurisdicción y en temas de su competencia.

Efecto:

Las fallas en la determinación de la competencia de la CAR para emitir los términos de referencia para la compensación ambiental generan trámites innecesarios al interior de la misma Corporación, ocasionando pérdida de oportunidad en la aplicación de la medida de resarcimiento, con la correspondiente reducción de la biodiversidad y la oferta de servicios ecosistémicos que la compensación debería aportar.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La CAR dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 02 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

En dicha respuesta, respecto a la situación presentada con los términos de referencia para la compensación por la ocupación de cauce, la Corporación menciona que

Si bien es cierto que la CAR consideró en un momento dado su presunta falta de competencia, la misma quedó aclarada con la expedición de los respectivos permisos y autorizaciones otorgados tanto en el expediente 68494, como en los demás expedientes relacionados con el predio Canoas o los tramitados por la EAAB para dicho inmueble.

No obstante, dicho desconocimiento respecto a la competencia para la emisión de los términos de referencia para la compensación relacionada con el permiso de ocupación de cauce, no exime a la entidad de su responsabilidad, puesto que se ocasionó un retraso en el tiempo entre la emisión final de los términos de referencia y el inicio de las actividades para el resarcimiento ambiental, que es el objetivo de las compensaciones ambientales, generando un lapso en el cual no se presentan las funciones ecológicas de los árboles a ser plantados, reduciendo la oferta de servicios ecosistémicos.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 3. Estación elevadora de aguas residuales Canoas [CAR]

Criterios:

- **Constitución Política:**

Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

- **Ley 87 de 1993¹⁹**

Artículo 2. Objetivos del sistema de control interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos

¹⁹ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.

- Decreto 1599 de 2005²⁰

Artículo 1. Adóptase el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005, el cual determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados conforme al artículo 5º de la Ley 87 de 1993.

El Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005 es parte integrante del presente decreto.

Numeral 1.1. Generalidades. La orientación de este Modelo promueve la adopción de un enfoque de operación basado en procesos, el cual consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí. Una ventaja de este enfoque es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales que hacen parte de un sistema conformado por procesos, así como sobre su combinación e interacción (párrafo 4).

Numeral 1.2. Principios del Modelo Estándar de Control Interno. Los principios del Sistema de Control Interno se enmarcan, integran, complementan y desarrollan dentro de los principios constitucionales. Se han identificado los siguientes principios aplicables al Sistema de Control Interno:

a) Autocontrol: Es la capacidad que ostenta cada servidor público para controlar su trabajo, detectar desviaciones y efectuar correctivos para el adecuado cumplimiento de los resultados que se esperan en el ejercicio de su función, de tal manera que la ejecución de los procesos, actividades y/o tareas bajo su responsabilidad, se desarrollen con fundamento en los principios establecidos en la Constitución Política;

b) Autorregulación: Es la capacidad institucional para aplicar de manera participativa al interior de las entidades, los métodos y procedimientos que permitan el desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno bajo un entorno de integridad, eficiencia y transparencia en la actuación pública;

c) Autogestión: Es la capacidad institucional de toda entidad pública para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada por la Constitución, la ley y sus reglamentos.

Numeral 2.4. Objetivos de control de evaluación. Los procesos de evaluación de la entidad pública tendrán los siguientes objetivos:

a) Garantizar la existencia de mecanismos y procedimientos que permitan en tiempo real, realizar seguimiento a la gestión de la entidad por parte de los diferentes niveles de autoridad, permitiendo acciones oportunas de corrección y de mejoramiento;

b) Establecer los procedimientos de verificación y evaluación permanentes del Control Interno;

d) Propiciar el mejoramiento continuo del control y de la gestión de la entidad, así como de su capacidad para responder efectivamente a los diferentes grupos de interés;

Numeral 4. Términos y definiciones. Con base en la estructura establecida en el numeral 3, los siguientes términos y definiciones son aplicables para el propósito del presente Modelo Estándar de Control Interno:

1.3 Componente administración del riesgo. Conjunto de elementos de control que al interrelacionarse, permiten a la entidad pública evaluar aquellos eventos negativos, tanto internos como externos, que puedan afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales o los eventos positivos, que permitan identificar oportunidades, para un mejor cumplimiento de su función.

1.3.2 Identificación de eventos: Elemento de control que posibilita conocer los eventos potenciales, estén o no bajo el control de la entidad pública, que ponen en riesgo el logro de su misión, estableciendo los agentes generadores, las causas y los efectos de su ocurrencia.

²⁰ Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano

1.3.3 *Análisis del riesgo: Elemento de control que permite establecer la probabilidad de ocurrencia de los eventos positivos y/o negativos y el impacto de sus consecuencias, calificándolos y evaluándolos a fin de determinar la capacidad de la entidad pública para su aceptación y manejo.*

- Acuerdo CAR 022 del 21 de octubre de 2014²¹

Artículo 7. Propósito y funciones de la Oficina de Control Interno. Tiene como propósito medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los controles de la entidad y asesorar a la Dirección General en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos institucionales, de conformidad con la normativa legal vigente, mediante el desarrollo de las siguientes funciones:

[...]

4. realizar evaluaciones periódicas e independientes sobre los diferentes instrumentos de planificación y gestión y el cumplimiento de las actividades propias de cada dependencia, frente al marco normativo vigente y proponer las recomendaciones y sugerencias necesarias.

8. acompañar y asesorar a las demás dependencias de la Corporación, en la identificación y análisis de riesgos a partir de la evaluación de los controles definidos por ellas.

12. verificar el cumplimiento de leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos, metas, objetivos y estrategias de la entidad, y sugerir los ajustes necesarios.

Hechos/Condición:

La revisión de los convenios relacionados con la Estación Elevadora de Aguas Residuales Canoas -EEAR Canoas- da cuenta de un compromiso no solo financiero, sino también técnico y de supervisión por parte de la CAR. Esto queda evidenciado en las partidas comprometidas desde la celebración del Convenio 171 de 2007 en la que se hace explícita la concurrencia financiera de la Corporación tanto para el pago del diseño de ingeniería de detalle de la EEAR Canoas, como para el proyecto de diseño de detalle y construcción de la Estación Elevadora de Aguas Residuales de Canoas.

Dichos compromisos fueron reafirmados en el Convenio 1599 de 2016, en el cual se incluye en la cláusula segunda la obligación a la Corporación de *ejercer, a través del supervisor designado para tal propósito, el seguimiento y control de la ejecución técnica, financiera y ambiental para el cumplimiento de sus obligaciones.*

Así mismo, las actas de los Comités técnico y directivo evidencian esta concurrencia financiera, así como el compromiso por parte de la CAR frente al diseño de detalle y la construcción de la EEAR Canoas. Por su parte, las actas revisadas por esta auditoría y en las que se toman decisiones de desembolso respecto a dicha estación elevadora tienen fechas posteriores respecto a los permisos de ocupación de cauce y de aprovechamiento forestal, aprobados por la CAR. La siguiente tabla evidencia el presupuesto comprometido para la ejecución de las obras.

Entidad	Fuente – año 2017	Documento soporte
Fondo Nacional De Regalías – FNR	\$115.406.400.000	Acuerdo 71 de 2011

²¹ Por el cual se determina la estructura interna de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, se asignan las funciones y responsabilidades de las dependencias que la conforman y se dictan otras disposiciones.

Entidad	Fuente – año 2017	Documento soporte
Corporación Autónoma Regional De Cundinamarca –CAR	\$22.457.709.954	CAR: Modificación No. 2 del Convenio 171 de 2007 CAR EAB \$17.500 millones CAR: parte del diseño detallado en el Convenio 1599 de 2016 EAB CAR \$4.958 millones
Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio –MVCT	\$69.836.449.261	Convenio 03 de 2011
Empresa De Acueducto Y Alcantarillado De Bogotá –EAAB EMGESA.	\$185.458.545.707	EMGESA \$102.541.854.553 EAB Tarifa \$82.916.691.154
Total Aportes	\$393.159.104.922	
Supervisión FNR (4%)	\$4.808.600.000	Acuerdo 71 de 2011
Supervisión MVCT (2%)	\$1.425.233.658	Convenio 03 de 2011
Total Proyecto Incluido Supervisiones MVCT Y FNR	\$399.392.938.580	
Fuente: CGR con información del Acta del Comité Técnico del Convenio 171 de 2007 del 16 de enero de 2018 aportada por la CAR		

Así mismo, los permisos para ocupación de cauce y de aprovechamiento forestal para la EEAR Canoas fueron aprobados por la misma CAR con fechas del 11 de abril de 2019 y del 26 de agosto de 2019 respectivamente; es decir, en plena vigencia de los Convenios 171 de 2007 y 1599 de 2016. Esta situación de traslape de funciones misionales de autoridad ambiental y funciones de supervisión de convenios puede llegar a ser contradictoria y generar riesgos a la CAR al tener intereses concretos y compromisos financieros y de seguimiento contractual al mismo proyecto al que se le están aprobando los permisos ambientales.

Por su parte, el Acuerdo CAR 022 del 21 de octubre de 2014 determina que la oficina de control interno –OCIN- tiene la función de acompañar y asesorar a las demás dependencias de la Corporación, en la identificación y análisis de riesgos a partir de la evaluación de los controles definidos por ellas. Para esto, la OCIN establece auditorías periódicas y seguimiento a los procesos misionales definidos con base en los elementos del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) establecidos en la 7 dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG- 2.

Para el periodo 2018 y 2019 la OCIN realizó los seguimientos correspondientes, cuyos resultados fueron incluidos en los informes pormenorizados de control interno, de periodicidad cuatrimestral, los cuales se presentan en la siguiente tabla.

Periodo informado	Identificación, análisis y valoración de riesgos
Noviembre de 2017 a febrero de 2018	Se identificó la materialización de riesgos desde la gestión documental y gestión financiera
Marzo a junio de 2018	No se indican los riesgos materializados para el periodo reportado
Julio a octubre de 2018	Se identificó la materialización de riesgos desde la gestión documental y para el proceso de oferta y ordenamiento ambiental
Noviembre 2018 a febrero 2019	Se identificó la materialización de riesgos desde la gestión del SIGESPU, el proceso de infraestructura ambiental y el de gestión contractual
Marzo a junio de 2019	No se indican los riesgos materializados para el periodo reportado
Fuente: Informes pormenorizados de control interno CAR 2018-2019. En: https://www.car.gov.co/vercontenido/2244 .	

De igual manera, el Informe ejecutivo de auditorías independientes realizado por la OCIN resume los resultados de las auditorías realizadas por la Oficina de Control Interno durante el 2019. Los resultados para los procesos misionales de Autoridad ambiental y gestión contractual se relacionan a continuación.

Proceso Auditado	Observaciones
Autoridad ambiental	Materialización de riesgos operativos y no tratamiento de los mismos
	Debilidades en la digitalización de expedientes
	Seguimiento a la ejecución de las medidas preventivas impuestas
Gestión contractual	No se realizaron observaciones

Fuente: Informe ejecutivo de auditorías independientes. Oficina de Control Interno CAR 2019.
En: <https://www.car.gov.co/vercontenido/3799>.

Proceso Auditado	Recomendaciones
Gestión contractual	Debilidades en el ejercicio de publicación la documentación y los actos oficiales de los procesos contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP-con respecto de los términos establecidos para tal fin. Se evidenció retraso en la publicación del acta de inicio de los contratos 1884 de 2018, 3217 de 2018 y 402 de 2018, por demoras en la remisión de los documentos por parte de los supervisores de los contratos según lo evidenciado en el memorando a la SGEN.
	Falta de cuidado en el control para el diligenciamiento de la información en la lista de chequeo de los contratos. Debilidades en la revisión y entrega de documentación por parte de los supervisores a la SGEN, en las cuentas de cobro
	Verificados los planes de mejoramiento producto de los hallazgos realizados por la Contraloría General de la República, se observó que persisten los incumplimientos en las actividades estipuladas por la dependencia tales como: La actualización de procedimientos, guías de lineamientos para la elaboración de estudios de mercados, manuales de contratación y supervisión. El procedimiento MSM-PR-05 – Seguimiento – Numeral cinco (5) establece “Diligenciar las observaciones, recomendaciones o alertas en cada uno de los instrumentos objeto de seguimiento (Planes de mejoramiento, mapa de riesgos, entre otros), o en el formato MSM-PR-05-FR-01 Informe de seguimiento y evaluación”.
Autoridad ambiental	Se recomienda analizar la viabilidad para la ampliación de tiempos en los acuerdos de nivel de servicio, así como estudiar la posibilidad de medir los acuerdos de niveles de servicio internos ya que en el formato denominado Control de Tiempo de expedientes se contemplan tiempos en cada una de las etapas.
	Se recomienda identificar riesgos relacionados con la parte operativa del proceso ya que los riesgos identificados actualmente corresponden a la parte jurídica del proceso y no se cuenta con riesgos de naturaleza técnica.
	Se recomienda tomar medidas y diseñar estrategias para fortalecer la Gestión en cuanto al seguimiento y evaluación ambiental de la ejecución de las medidas preventivas impuestas.

Fuente: Informe ejecutivo de auditorías independientes. Oficina de Control Interno CAR 2019.
En: <https://www.car.gov.co/vercontenido/3799>.

Como se evidencia en las tablas anteriores, ninguno de los informes pormenorizados revisados ni el informe de auditorías independientes da cuenta de la identificación del riesgo relacionado con el otorgamiento de los permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal a la EEAR Canoas teniendo en cuenta que dicha obra está incluida como un producto a ser financiado parcialmente por la misma CAR en el convenio interadministrativo 1599 de 2016. Por esta razón el mismo se considera como un riesgo sin identificar y, en consecuencia, un riesgo sin analizar ni controlar al interior de la Corporación.

Causa:

El papel de la CAR como financiador del proyecto de la EEAR Canoas condiciona su ejercicio de autoridad ambiental, en especial en lo correspondiente al permiso de ocupación de cauce y el permiso de aprovechamiento forestal y sus correspondientes compensaciones. Sin embargo, la revisión y análisis por separado de los procesos misionales de la entidad pueden llegar a dificultar la visión sinérgica de las situaciones que pueden llegar a generar riesgos en el interior de la Corporación. En este caso, las acciones tomadas por la OCIN para la detección del riesgo fueron insuficientes, debido a la visión fragmentada de la gestión que cumple la CAR, lo cual impide evidenciar su exposición.

Efecto:

La identificación de riesgos es parte fundamental de la gestión de calidad de las entidades públicas; sin embargo, no hacerlo las expone a situaciones en las que sus funciones misionales y sus obligaciones contractuales pueden verse en contradicción, pudiendo generar inconvenientes técnicos o incluso jurídicos en el momento de su ejecución, así como la pérdida de credibilidad de la Corporación, debido a que su papel como firmante de los convenios interadministrativos podría comprometer su función como autoridad ambiental al conocer y otorgar los permisos relacionados con los proyectos que ella misma está financiando parcialmente.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La CAR dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 02 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

En esta respuesta, la CAR relaciona las funciones generadas por la Ley 99 de 1993 a las corporaciones autónomas regionales en su artículo 31.

Adicionalmente, manifiesta tener un alcance amplio e integral en el marco de su ejercicio como autoridad ambiental en el que, a partir de su estructura organizativa tiene diferenciado el papel de la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Control Ambiental –DESCA-,

[...] la cual tiene como propósito asesorar, formular y aplicar las políticas, normas y procedimientos para el ejercicio de la autoridad ambiental a través de acciones de evaluación, seguimiento y control ambiental de los recursos naturales y los ecosistemas en el área de jurisdicción de la Corporación.

En este mismo sentido, menciona como otra unidad funcional interna a la Dirección Operativa del Fondo para las Inversiones Ambientales en la Cuenca del río Bogotá –FIAB-,

[...] como parte de su labor de financiador de proyectos de saneamiento en el marco de la estrategia de saneamiento integral del Río Bogotá, lográndose en todo caso un proceso sinérgico entre las dependencias de la Corporación, para poder cumplir de manera adecuada con su misionalidad de acuerdo con las normas legales vigentes para el cumplimiento del ejercicio de autoridad ambiental (subrayado fuera del texto).

Habiendo hecho las anteriores aclaraciones, la CAR menciona que:

[...] conforme a las competencias legales de las unidades de control interno y a las instrucciones técnicas contenidas en la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas del Departamento de la Función Pública-DAFP, éstas fungen como tercera línea de defensa, por lo cual les compete las actividades asesoría y de revisión del adecuado diseño de los controles, para la mitigación de los riesgos que se han establecido por parte de la primera línea de defensa.

Finalmente, la Corporación menciona que entre las actividades desarrolladas por la Oficina de Control Interno,

se realiza el seguimiento a los riesgos de Gestión y de Corrupción de los procesos de la Corporación, identificando falencias tanto en la definición de riesgos como de controles, evidenciando que esta Oficina tiene identificadas las deficiencias que tiene la entidad en materia de gestión de riesgos y conforme a ello las recomendaciones se enfocan a fortalecer y subsanar dichas deficiencias.

La separación interna del trabajo en la Corporación es importante, sin embargo, es necesario considerar que, aunque la DESCA y el FIAB tienen funciones claras y definidas, ambas partes pertenecen a un solo cuerpo corporativo y que según el artículo segundo del Acuerdo CAR 28 de 2005²², el Fondo no tiene personería jurídica, ni patrimonio propio, ni autonomía administrativa y se constituye como un sistema de manejo de cuentas presupuestales y contables de los recursos provenientes del porcentaje ambiental del impuesto predial de Bogotá que debe invertirse en el perímetro urbano del Distrito Capital. De esta manera, las decisiones tomadas por una u otra Dirección, se interpretan como tomadas por una sola Corporación.

Adicionalmente, dada la importancia estratégica de la EEAR Canoas para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, no es posible que un proyecto tan grande y tan importante para la gestión ambiental de la corporación pase desapercibido en las demás dependencias de la CAR, especialmente cuando es la misma CAR la que está ejerciendo funciones de autoridad ambiental para los permisos relacionados con la EEAR Canoas. Así las cosas, sigue siendo un riesgo el hecho de que la corporación tenga esas dos funciones neurálgicas para el desarrollo del proyecto.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 4. Planeación de convenios y condiciones de desembolsos [CAR]

Criterios:

- **Constitución Política:**

Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

²² Por medio del cual se crea el Fondo para las Inversiones Ambientales en el perímetro urbano de Bogotá –FIAB y se toman otras determinaciones.

- Sentencia Expediente No. 27315²³

La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los dos últimamente mencionados es decir el de la transparencia y el de la economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección objetiva. De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado "deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.

La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato [...] Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración [...] De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva [...]

- Sentencia Expediente No. 22464²⁴

[...] en el texto constitucional se infieren algunos elementos de planeación en la contratación pública a partir de los artículos 29, 209, 334, 339 y 341. En este sentido, lo expuesto en el artículo 209 de la Constitución Política implica entender la planeación como un tema atinente y transversal a la administración y funciones públicas, que hace parte del contenido de cada uno de los principios allí enunciados y de manera directa se relaciona con la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

No se limita con exclusividad a la contratación pública o a las obras públicas, pero su aplicación es indispensable para el correcto ejercicio de la función administrativa; en este orden, teniendo en cuenta que la actividad contractual del Estado hace parte del ejercicio de la actividad administrativa, es esencial la aplicación de los principios constitucionales en su desarrollo, los cuales traen inmersa la planeación en cada uno de ellos.

La planeación en contratación pública está relacionada con cuatro de esos principios: i) de eficacia para que las obras contratadas se ejecuten y pongan en pleno funcionamiento; ii) de economía, visto como la forma de aprovechar al máximo los recursos disponibles; iii) celeridad, en el sentido que las obras se realicen en el tiempo justo y iv) publicidad [...]

- Radicación No. 120-2216-2006 de la PGN-PDCE-1²⁵

[...] El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 Y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica [...]

²³ Consejo de Estado. 24 de abril de 2013.

²⁴ Consejo de Estado. 1 de febrero de 2012.

²⁵ Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal de la Procuraduría General de la Nación.

La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos.

- Ley 80 de 1993²⁶:

Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

- Manual de Contratación CAR:

1.5 PRINCIPIOS APLICABLES A LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL

Principio de Planeación La planeación contractual constituye la expresión directa del principio de economía y tiene por finalidad elaborar, antes de dar inicio al proceso de selección del contratista, los estudios integrales de orden financiero, técnico y jurídico en orden a establecer la viabilidad, oportunidad y conveniencia de la realización del objeto que se pretende contratar todo ello concordado con los estudios del sector del bien o servicio que se requiere adquirir, así como la disponibilidad económica institucional y su identidad o adecuación a los planes y proyectos definidos por la entidad.

Principio de Responsabilidad Por este principio, los funcionarios y contratistas de la Corporación, están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado verificando que se cumplan las condiciones exigidas por la Corporación y ofertadas por los contratistas”.

- Acuerdo 022 de 2014²⁷:

ARTÍCULO 4. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL. [...]

25) Dirigir, coordinar y controlar la administración y operación del Fondo para las Inversiones Ambientales en la Cuenca del Río Bogotá – FIAB.

Artículo 7. PROPÓSITO Y FUNCIONES DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO. [...]

5) asistir al Director General en el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras, administrativas y propias del desarrollo misional de la Corporación, evaluando y verificando el ejercicio del control interno en las mismas.

Hechos/Condición:

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ha suscrito los convenios interadministrativos 171 de 2007, 1599 de 2016 y 1832 de 2019, constituyendo una red de instrumentos de

²⁶ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

²⁷ Por el cual se determina la estructura interna de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, se asignan las funciones y responsabilidades de las dependencias que la conforman y se dictan otras disposiciones

financiamiento íntimamente ligados entre sí en términos de los fines planteados para la construcción y puesta en marcha de la PTAR Canoas y contribuir al saneamiento ambiental del río Bogotá, en el marco del denominado “Megaproyecto Río Bogotá”.

En total, a la fecha se tiene previsto un total de inversiones por \$1,536 billones de los cuales los aportes CAR llegan al 50,11%, equivalentes a \$770.145 millones de pesos.

Convenios	Valor del convenio	Valor aportes CAR	Aportes CAR
171 de 2007	17.500.000.000	17.500.000.000	100%
1599 de 2016	20.275.736.599	19.295.309.954	95,16%
1832 de 2019	1.500.000.000.000	733.350.000.000	48,89%
Totales	1.537.775.736.599	770.145.309.954	50,08%

Desde septiembre de 2017 la Corporación ha realizado desembolsos por \$36.795,3 millones en cumplimiento de sus obligaciones contractuales adquiridas en los convenios 171 de 2007 y 1599 de 2016, equivalentes al 100 de los valores pactados, pero no se evidencian avances significativos en los proyectos que se están financiando. A cambio, los recursos han permanecido en cuentas cuya única contraprestación ha sido la generación de rendimientos financieros, que, aunque han tenido el debido registro, seguimiento y devolución a la CAR por parte de la EAAB-ESP, no es el fin para el que fueron destinados. Ver tabla siguiente:

Convenios	Valor aportes CAR	Valor desembolsos	Fecha desembolsos	%	Rendimientos (corte 30-jun-2020)
171 de 2007	17.500.000.000	17.500.000.000	23-dic-2019	100%	342.945.272
1599 de 2016	19.295.309.954	19.295.309.954	27-sep-2017 16-oct-2019	100%	1.856.249.898
Totales	1.536.795.309.954	36.795.309.954		100%	2.199.195.170

En relación con lo anterior, se evidencia que las condiciones pactadas en los convenios determinan mayor rigor sobre el desembolso de los recursos que frente a las obligaciones relacionadas con la ejecución de esos recursos y el logro de los fines esperados.

Se realizó una clasificación de las principales previsiones pactadas en los convenios y sus distintas modificaciones en relación con dos dimensiones: 1) pagos de los aportes, 2) productos (plazos, costos, condiciones). La tabla siguiente presenta la distribución resultante, según si cada compromiso pactado corresponde una u otra dimensión y con determinación de tiempos específicos, costos y condiciones de entrega:

Convenios	Modificaciones	Financiamiento/Desembolsos	Productos/fines
171 de 2007	3	10	6
1599 de 2016	2	8	7
1832 de 2019	0	11	6
	5	29	19

Con la anterior distribución se puede observar que, a pesar del nivel de detalle con el que se determinan las condiciones sobre los aportes y los pagos de los mismos, el nivel de detalle en la

determinación de costos, tiempos de entrega y demás condiciones sobre los productos y resultados de los convenios tiende a ser menor, por lo que en la dinámica de la dimensión financiera es mucho más eficiente que la dinámica de la dimensión de los productos.

Lo anterior se relaciona con el hecho de que se ha decidido pactar que estos aspectos sobre los resultados finales quedan sujetos a nuevos procesos de toma de decisiones por parte de la EAAB-ESP y los comités directivos y técnicos de cada convenio.

Situación similar se observa en el convenio 1832 de 2019, que, aunque no ha generado desembolsos, sí prevé que estos se realicen a partir del año 2023, mediante pagos anuales hasta el año 2049, pero sin que se comprometieran obligaciones específicas en términos temporales y de productos y resultados específicos para el logro del objetivo final. Incluso se comprometen recursos provenientes de otras fuentes que no hacen parte del convenio 1832 de 2009. Ver tabla siguiente:

Aportante	No. pagos	Valor aporte total	Unidad
CAR	27	1.500.000.000.000	Precios constantes enero 2018
EAAB	33	569.846.265.880	Precios constantes diciembre 2018
Distrito – Cuenta río Bogotá	NA	873.614.468.991	NA
Gobernación	NA	47.701.218.337	NA
Total		2.991.161.953.208	

Adicionalmente, se observa que los convenios han tenido diversas modificaciones, que en esencia han sido la respuesta a coyunturas específicas que pudieron ser previstas de haberse realizado una apropiada planeación, siendo los casos más representativos, la inclusión y posterior exclusión de los estudios de impacto ambiental a cargo de recursos FIAB de la CAR en el convenio 171 de 2007²⁸, así como las sucesivas ampliaciones al plazo de ejecución del convenio 1599 de 2016²⁹.

En resumen, se evidencia una inadecuada planeación de los convenios citados, lo cual se traduce en sucesivas modificaciones a las condiciones pactadas, así como en un menor nivel de detalle en los compromisos pactados en relación con la determinación de costos, tiempos, productos y resultados concretos, comparados con el mayor detalle en la determinación de tiempos específicos, condiciones para la realización de los pagos.

Causa:

Las situaciones descritas se originan en debilidades en la planeación de los convenios administrativos para la financiación y construcción de la PTAR Canoas, lo cual se busca gestionar a partir de la gestión a cargo de los comités directivos y técnicos de cada convenio.

²⁸ A través del Modificadorio 1 Se modificó parcialmente la Cláusula Tercera del Convenio – Proyectos del Convenio, incluyendo a cargo del FIAB de la CAR la responsabilidad de financiar el estudio de impacto ambiental de la PTAR de Canoas, mientras que con el Modificadorio 3 se aclaró que el estudio de impacto ambiental sería financiado con recursos de la EAAB y no del FIAB de la CAR.

²⁹ Mediante Otrosí 001 de 23 de enero de 2018 se modificó la cláusula sexta –plazo de ejecución- hasta el 31 de diciembre de 2019 y con la Modificatoria No. 2 se amplió hasta el 31 de agosto de 2020.

Efecto:

Estas situaciones determinan que los recursos desembolsados queden sujetos a nuevos procesos de toma de decisiones por parte de la EAAB-ESP y el Comité Directivo de cada convenio, para su uso final en los fines esperados. En consecuencia, se potencia el riesgo de postergar en el tiempo el objetivo final de contar con la PTAR Canoas en operación y contribuyendo al saneamiento ambiental del río Bogotá.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 2 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

En su respuesta la entidad plantea cuatro elementos. En primer lugar manifiesta la naturaleza eminentemente financiera de los convenios, derivada de lo ordenado en la Sentencia del Consejo de Estado sobre el río Bogotá, en el sentido de:

[...] los Convenios derivados del Convenio Marco 171 de 2007, tienen una clara orientación a servir de instrumentos financieros con los cuales la Corporación atiende las Ordenes de la Sentencia del Río Bogotá, contribuye con recursos que tienen destinación específica y establece las reglas de operación y funcionamiento del sistema de financiación y aportes que se deben hacer para que las entidades encargadas de la ejecución de obras relacionadas con la PTAR Canoas, como es el caso particular de la EAAB puedan llevar a cabo todos los procesos de contratación necesarios.

A continuación refiere los cambios y mejoras en materia de gestión de los convenios por parte de la Corporación con ocasión de las acciones de mejora dirigidas a subsanar las debilidades evidenciadas por la CGR en el Informe Auditoría de Cumplimiento Proyecto PTAR Salitre Fase I y II y recursos invertidos por la CAR en el sector Canoas Vigencias 2015, 2016 y 2017. Estos cambios refieren a: 1) establecer responsabilidades y competencias jurídicas y técnicas de cada uno de los actores, y 2) el fortalecimiento de la gestión operativa, desarrollo de comités técnicos de apoyo a la supervisión, y el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones.

En tercer lugar detalla los diversos avances en contrataciones realizadas por la EAAB-ESP para la elaboración de los diseños de ingeniería de detalle para el tratamiento secundario de la PTAR Canoas, la construcción de la estación elevadora de aguas residuales canoas y obras complementarias y las respectivas interventorías.

En cuarto lugar detalla las acciones de seguimiento por parte del Comité Directivo, el Comité Técnico y los propios supervisores de los convenios, indicando que se realiza de manera permanente y se llevan registros y controles pormenorizados de los avances físicos y financieros de los convenios, de los rendimientos financieros, de los avances en los planes operativos y cronogramas.

Posteriormente, indica que las modificaciones a los contratos se enmarcan en la Ley y están permitidos siempre y cuando respondan a hechos sobrevinientes e imprevisibles, y que estas condiciones se cumplieron para las modificaciones y prórrogas suscritas para los Convenios 171 y

1599 de 2016. Al respecto cita algunos párrafos de la Sentencia C-300 de 2012³⁰ en relación con la importancia de las modificaciones a los contratos de concesión.

En conclusión, afirma la entidad que la suscripción fue adecuada, se determinaron claramente reglas de operación y seguimiento, se distribuyeron responsabilidades y mecanismos de supervisión y que:

[...] Precisamente, las variaciones en las condiciones que se pueden presentar en la ejecución de estos Convenios que se han orientado bajo la figura de Aunar esfuerzos, es la que ha hecho necesario mantener un permanente seguimiento y control.

Finalmente, la entidad no afirma nada en relación con el convenio 1832 de 2019.

A lo anterior la CGR señala que los convenios que se celebren para la recuperación del río Bogotá hacen parte de un universo de acciones dirigidas precisamente a la obtención de los fines superiores que la propia Sentencia del Consejo de Estado de 2014 determinó, al amparar los derechos colectivos relacionados con el agua, el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, entre otros aspectos.

Puntualmente, se enlazan con lo que en el marco de la sentencia se denomina como estrategia de financiamiento, ante lo cual establece:

PROYECTO DE SANEAMIENTO DEL RIO BOGOTA - Ordenes a impartir en relación con la financiación del proyecto

La estrategia de financiación de la inversión ambiental, debe enmarcarse dentro de los principios de eficiencia y eficacia, intemalización de costos ambientales, racionalidad, prevención e integralidad y complementariedad, acorde con la gestión integral establecida para el saneamiento del río Bogotá.

En este sentido los criterios en los que se fundamenta esta observación refieren a la imprescindibilidad de la adecuada planeación contractual en relación con principios como la eficiencia, la eficacia o la racionalidad de la intervención estatal, principios que también son mencionados en la Sentencia C-300 de 2012 citada por la Corporación en su respuesta:

Este principio está entonces directamente relacionado con los de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia. De un lado, se relaciona con los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior) y racionalidad de la intervención estatal (artículo 334 superior), pues los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato -en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios. Ciertamente, los estudios previos determinan el retomo que pueden esperar los inversionistas, el cual, si no es obtenido por causas imputables al Estado en el marco del esquema de distribución de riesgos, puede llevar a condenas judiciales o a la necesidad de renegociaciones a favor del contratista.³¹

Justamente, tal como reconoce la Corporación, las debilidades detectadas en su momento por la CGR en el informe de auditoría liberado en 2018 motivaron una serie de cambios en la gestión de los convenios y su seguimiento.

³⁰ Corte Constitucional, Sala Plena. Expediente D-8699. 25 de abril de 2012.

³¹ C-300 de 2012.

Sin embargo, aquellas debilidades pudieron evitarse de haberse desarrollado una adecuada planeación contractual, por ejemplo, en aspectos cruciales como la determinación de productos y resultados en plazos definidos y en consonancia con los flujos de recursos transferidos a las contrapartes, una situación que se plantea repetitiva incluso en el Convenio 1832 de 2009 sobre el cual la Corporación no se pronunció.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 5. [D2] Supervisión de convenios interadministrativos 171 de 2007 y 1599 de 2016 [CAR]

Criterios:

- Manual de Contratación CAR:

2.2. DEPENDENCIAS Y FUNCIONES EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL

2.2.2. DEPENDENCIAS Y FUNCIONES EN CONVENIOS

DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	ÁREA RESPONSABLE
ETAPA CONTRACTUAL	
Verificar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones derivadas del convenio, GCT-PR-02-FR-09 Informe Interventoría y Supervisión.	Dependencias CAR

- Procedimiento GCT-PR-03³²:

7. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

ÍTEM	DESCRIPCIÓN DE LAS TAREAS	ÁREA RESPONSABLE	CARGO RESPONSABLE
	ETAPA CONTRACTUAL		
20	Realizar seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico al Convenio. GCT- PR-02-FR-08 Acta Interventoría.	Dependencias CAR	Supervisor CAR
30	Verificar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones derivadas del convenio, GCT-PR-02-FR-09 Informe Interventoría y Supervisión.	Dependencias CAR	Supervisor del convenio

En relación con lo anterior, tanto el Manual de contratación como el procedimiento incluyen una definición de informe que establece:

INFORME: Es la descripción escrita de un hecho o asunto, con indicación de sus características y circunstancias. El Informe de Interventoría o supervisión debe rendirse con la periodicidad prevista en el contrato o convenio, para informar de manera permanente al ordenador del gasto el desarrollo del contrato o convenio. Se elabora con base

³² Proceso precontractual y contractual de los convenios interadministrativos de asociación.

en el contenido de las actas, en el seguimiento a la ejecución del contrato o convenio, o en la ocurrencia de un hecho que requiera por su naturaleza ser puesto en conocimiento de la Entidad. El contenido del Informe relaciona, con indicación de la fecha, reuniones efectuadas y los participantes en las mismas, visitas realizadas con indicación de los participantes, comunicaciones enviadas y recibidas; igualmente debe registrar cumplimiento del contrato o convenio, obtención de resultados, identificación de riesgos, desviaciones, dificultades y problemas e indicar o sugerir las medidas para ajustar y normalizar la ejecución del contrato o convenio. Debe incluir recomendaciones derivadas de las conclusiones del Informe.

Hechos/Condición:

La auditoría evidenció, con base en la revisión de los informes de supervisión de los convenios 171 de 2007 y 1599 de 2016, que los supervisores no realizan el registro de identificación de riesgos que señala, tanto el Manual de Contratación como el Procedimiento GCT-PR-03, como tampoco se indica por parte de los supervisores si como resultado del análisis realizado, no hay riesgos identificados.

Causa:

Esta situación se genera en deficiencias en la aplicación de los procedimientos internos establecidos para la elaboración de los informes de supervisión y al no contar los formatos respectivos con acápite específicos para que los responsables puedan hacer los registros adecuadamente.

Efecto:

El no registro de la identificación de riesgos en el cumplimiento de la labor de supervisión de convenios afecta la toma de decisiones por parte de los destinatarios y usuarios de los informes, como los comités técnicos y directivos de los convenios. De igual manera se afecta la adopción de las medidas necesarias para una apropiada gestión de riesgos que se puedan presentar durante la marcha de los convenios.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 2 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

En su repuesta la Corporación expone el esquema de mejoras que ha adoptado como parte de la implementación del Plan de mejoramiento institucional en materia de definición de competencias y responsabilidades, el seguimiento técnico y de ejecución y la actualización del procedimiento del proceso precontractual (GTC-PR-03) en cuanto al análisis de riesgos sobrevinientes de la suscripción y ejecución de convenios interadministrativos.

A continuación indica que la supervisión de los convenios sí realiza seguimiento a situaciones que puedan derivar en incumplimiento de los convenios, a pesar de que el formato de supervisión no cuenta con un apartado específico para ello. Tal seguimiento de posibles situaciones de riesgo se realiza a partir de los riesgos establecidos en la acción de mejora, lo cual se indica en el apartado referido a la verificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales, donde además presenta

su concepto y manifiesta las solicitudes, requerimientos y/o posibles situaciones que puedan afectar la correcta ejecución del convenio.

En conclusión solicita eliminar la observación porque se han fortalecido las acciones de supervisión.

Para la CGR los informes de supervisión evaluados no permiten evidenciar lo afirmado por la entidad en el sentido de que los supervisores hagan el adecuado registro de la identificación de riesgos en los términos y condiciones que se refiere el procedimiento GTC-PR-03.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, conforme a los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 6. Análisis de riesgos en el proceso contractual

Criterios:

- Ley 87 de 1993³³:

ARTICULO 2. Objetivos del Sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; [...]

e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;

- Decreto 1083 de 2015³⁴:

Artículo 2.2.21.3.5 Organización. [...]

Parágrafo. Los responsables de este proceso son:

a). Todos los niveles y áreas de la organización en ejercicio del autocontrol deben:

- *Documentar y aplicar los métodos, metodologías, procesos y procedimientos y validarlos constantemente con el propósito de realizar los ajustes y actualizaciones necesarios de tal manera que sean el soporte orientador fundamental, no sólo para el cumplimiento de sus funciones asignadas, sino para el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos tanto en el plan indicativo como en los planes de acción.*

ARTICULO 2.2.21.5.2 Manuales de procedimientos. Como instrumento que garantice el cumplimiento del control interno en las organizaciones públicas, éstas elaborarán, adoptarán y aplicarán manuales a través de los cuales se documentarán y formalizarán los procedimientos a partir de la identificación de los procesos institucionales.

- Acuerdo 022 de 2014³⁵:

³³ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.

³⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

³⁵ Por el cual se determina la estructura interna de la Corporación Autónoma. Regional de Cundinamarca – CAR, se asignan las funciones y responsabilidades de las dependencias que la conforman y se dictan otras disposiciones

Artículo 7. PROPÓSITO Y FUNCIONES DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO. [...]

8) Acompañar y asesorar a las demás dependencias de la Corporación, en la identificación y análisis de riesgos a partir de la evaluación de los controles definidos por ellas.

ARTÍCULO 20. FUNCIONES GENERALES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA CAR. [...]

4) Participar en las acciones que se requieran para el mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión.

8) Proponer y actualizar los manuales de procesos y procedimientos de la dependencia en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación y la Oficina de Control Interno.

- Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTC GP 1000:2009:

3.28 Especificación. Documento que establece requisitos.

NOTA Una especificación puede estar relacionada con actividades (por ejemplo: un procedimiento documentado, una especificación de proceso y una especificación de ensayo / prueba), o con productos y/o servicios (por ejemplo, una especificación de producto y/o servicio, una especificación de desempeño, un plano o una especificación de un servicio derivada de una reglamentación).

3.42 Procedimiento. Forma especificada para llevar a cabo una actividad o un proceso.

NOTA Es recomendable que los procedimientos definan, como mínimo: quién hace qué, dónde, cuándo, porqué y cómo.

4.1 REQUISITOS GENERALES

La entidad debe: [...]

c) determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces y eficientes,

- Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014:

1.2.2 Modelo de Operación por Procesos [...]

Los procedimientos establecidos a partir de las actividades definidas para cada proceso, regulan la forma de operación de los servidores de la entidad y permiten entender la dinámica requerida para el logro de los objetivos y la obtención efectiva de los productos o servicios.

Hechos/Condición:

Como resultado de la evaluación adelantada la CGR estableció que la entidad aún no cuenta con lineamientos documentados apropiados para realizar el análisis de riesgos en relación con el proceso contractual.

En este sentido, se observa que, tanto el Manual de Contratación como el procedimiento GCT-PR-03³⁶ se refieren a la gestión de riesgos en relación con la etapa precontractual, en aspectos como la asignación de riesgos o la constitución de garantías como parte de los estudios previos.

Sin embargo, ni el Manual de contratación, ni el procedimiento GCT-PR-03, ni el formato de la matriz para el registro del análisis de riesgos contiene los elementos conceptuales y metodológicos que permitan a los responsables de estas actividades contar con la información suficiente para realizar la identificación, descripción, valoración, tipificación y asignación de riesgos de los convenios interadministrativos y la consecuente determinación de los tratamientos y/o controles a ser

³⁶ Proceso precontractual y contractual de los convenios interadministrativos de asociación.

implementados. Tampoco se hace referencia hacia algún otro documento que contenga tales elementos conceptuales y metodológicos, como podría ser un instructivo, una cartilla o una guía.

Adicionalmente, ni el Manual de contratación ni el procedimiento GCT-PR-03 hacen mención ni establecen elementos conceptuales o metodológicos sobre la eventual actualización de la matriz de riesgos durante las otras etapas del proceso posteriores a la etapa precontractual, teniendo en cuenta que el alcance del procedimiento va hasta la suscripción del Acta de liquidación³⁷:

En otras palabras, el análisis de riesgos queda limitado como un requisito más de la etapa precontractual y bajo la lógica de esa etapa, cuando en realidad es una actividad permanente inherente a la toma de decisiones en la gestión pública y uno de los objetivos fundamentales del Sistema de Control Interno.

A lo anterior se suma que, tanto el Manual de contratación de la entidad GTC-MN-02 como el procedimiento GCT-PR-03 incluyen actividades a cargo de los supervisores de los contratos y los convenios³⁸, y definen, en relación con el contenido de los informes de supervisión, que:

[...] igualmente debe registrar cumplimiento del contrato o convenio, obtención de resultados, identificación de riesgos, desviaciones, dificultades y problemas e indicar o sugerir las medidas para ajustar y normalizar la ejecución del contrato o convenio. Debe incluir recomendaciones derivadas de las conclusiones del Informe.

Finalmente, para los informes de supervisión se emplea el formato “Informe de Supervisión PR-02-FR-09”, mientras que, en el caso de las interventorías, se emplea el formato “Acta Interventoría GCT-PR-02-FR-08”. Sin embargo, estos formatos no incluyen campos específicos que faciliten a los supervisores e interventores el registro de la identificación de riesgos.

Causa:

Esta situación se genera en deficiencias en el proceso de actualización de los procedimientos internos de la entidad y en el proceso de revisión y verificación antes de su publicación y socialización, a fin de contar con instrumentos apropiados para el cumplimiento de las actividades.

Efecto:

Las situaciones descritas afectan las labores de análisis de riesgos por parte de supervisores e interventores, al no suministrar los suficientes elementos para realizar esta labor. Y en consecuencia, no contar con una apropiada identificación de riesgos impide a la entidad contar con elementos para actualizar las matrices de riesgos de los contratos y convenios, afectando también la toma de decisiones sobre las medidas a implementar cuando sea necesario.

Este es un hallazgo administrativo.

³⁷ 2. ALCANCE: Se inicia con la etapa precontractual, continua con la elaboración y suscripción del convenio y termina con la suscripción del acta de liquidación.

³⁸ En el caso de los convenios, se encuentran en la sección “2.2.2. DEPENDENCIAS Y FUNCIONES EN CONVENIOS” del Manual de contratación y 7. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO del Procedimiento GCT-PR-03.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 2 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

En su respuesta la entidad expone la metodología empleada para la determinación e identificación de sus propios riesgos, de los riesgos comunes al proceso de contratación y de los procesos contractuales en particular. De esta manera concluye que la entidad da cumplimiento a la normatividad vigente, entre otros, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y el Decreto 4170 de 2011, así como el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación expedido por Colombia Compra Eficiente y al Manual de Administración de Riesgos para el Proceso de Contratación dirigido a los partícipes.

También menciona que se realiza monitoreo a los riesgos del Proceso de Contratación, la revisión y ajustes a la matriz de riesgos y el plan de tratamiento, así como el monitoreo a la efectividad y desempeño de las *herramientas implementadas para su gestión*.

También señala que actualizó el procedimiento GTC-PR-03 (Versión 6 del 10 de julio de 2019) en cuanto a la *“identificación y análisis de los posibles riesgos sobrevinientes de la suscripción y ejecución de los mismos”*.

Finalmente, aclara que, aunque los formatos para registrar los informes de supervisión e interventoría no cuentan con un acápite específico para la identificación de riesgos, los supervisores identifican y hacen seguimiento a riesgos y que estas situaciones son llevadas a los comités técnico y directivo.

La Corporación no brindó documentación de soporte a las afirmaciones realizadas. Sin embargo, bajo el principio de la buena fe se procedió a realizar el análisis por parte de la CGR en los siguientes términos:

Aunque la Corporación aplique una metodología para determinar, identificar y valorar riesgos bajo unos referentes conceptuales y procedimentales establecidos, ni el Manual de Contratación ni el procedimiento GCT-PR-03 hacen referencia a esa metodología, de manera que los responsables de aplicar, tanto el manual como el procedimiento, puedan contar con toda la información sobre cómo desarrollar su labor en relación con los riesgos de los contratos y los convenios interadministrativos.

Además, aunque la entidad concibe la gestión de riesgos a lo largo de todo el proceso contractual, el Manual y el procedimiento GCT-PR-03 se refieren a la gestión de riesgos en relación con la etapa precontractual, en aspectos como la asignación de riesgos o la constitución de garantías como parte de los estudios previos, lo cual limita a los responsables de su aplicación en cuanto al alcance de su labor en relación con los riesgos, como la identificación, descripción, valoración, tipificación y asignación de riesgos de los convenios interadministrativos y la consecuente determinación de los tratamientos y/o controles a ser implementados, así como el monitoreo a los mismos, su revisión y actualización.

Con lo anterior, en relación con la actualización del procedimiento GTC-PR-03 (Versión 6 del 10 de julio de 2019), se observa que el cambio sustancial fue la inclusión de la *“Matriz de Riesgos Estudios Previos de Convenios Interadministrativos”* como parte del paquete de documentación que se remite

desde las dependencias de la CAR a la Secretaría General en la actividad 5 del procedimiento, que hace parte de la etapa precontractual, tal como se evidencia en la siguiente imagen tomada del procedimiento en mención:

5	P.C. Enviar a Secretaría General, como mínimo, la siguiente documentación:	Dependencias CAR	Funcionarios y contratistas de las dependencias CAR
	<ul style="list-style-type: none"> - Memorando solicitando inicio del proceso contractual - GCT-PR-03-FR-01 Lista de Chequeo Convenios Documento articulación PA con el Proyecto - Copia del proyecto - Carta de intención de aporte de recursos - Concepto de viabilidad técnica 		
	<ul style="list-style-type: none"> - Copia del acta de aprobación del Comité de Dirección - Estudios previos (Ver anexo 1- Matriz de Riesgos Estudios Previos de Convenios Interadministrativos) - Constancia de inclusión del extracto del estudio previo en la herramienta de gestión contractual - Solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal - Certificado de disponibilidad presupuestal - Documentación correspondiente a las entidades de carácter público 		

Comentado [YDRS1]: Acción P/M H-20, vence junio 16 de 2019.

Al respecto, cabe recordar que la acción de mejora correspondiente tenía como objetivo: “dar claridad de la conveniencia de realizar matriz de riesgos para la suscripción de convenios administrativos”. Es decir, era una acción de mejora circunscrita a la etapa precontractual, no incluye las demás etapas del proceso contractual.

En relación con lo planteado por la Corporación sobre cómo ejercen su labor los supervisores e interventores a pesar que los formatos para el registro de sus informes no cuenta con un acápite específico para la identificación de riesgos, la CGR no se pronuncia ya que este aspecto específico no es objeto de esta observación.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo.

3.2. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
2. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal y contractual en la fase adjudicación del contrato 803 de 2016.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó un (1) hallazgo de auditoría relacionado con debilidades en la aplicación del principio de planeación en la gestión contractual, al no realizarse un adecuado estudio de mercado sobre la adquisición de garantías acorde con las necesidades del contrato 803 de 2016. Es el siguiente:

Hallazgo 7. [D3] Planeación de la gestión contractual del proyecto PTAR Salitre [CAR]

Criterios:

- Consejo de Estado, Radicación R-7664³⁹:

“Al respeto conviene a reiterar que en material contractual las entidades oficiales están obligada a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud de cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficiente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección”.

- Constitución Política:

Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

- Manual de Supervisión e Interventoría⁴⁰:

6. Designación de la supervisión o interventoría

La interventoría será ejercida por persona natural o jurídica que, por su conocimiento especializado en la materia, o la complejidad o la extensión del objeto contractual lo requieran, previamente justificado desde los estudios previos y seleccionado conforme los procesos de convocatoria determinados por la ley para ello y la responsabilidad sobre la adecuada ejecución del contrato estará a cargo de éste.

9. Funciones del supervisor y obligaciones del interventor

A. De Carácter General: Con el fin que se cumpla cabalmente lo pactado por las partes contratantes y se desarrolle óptimamente el objeto del contrato, así como la vigilancia y control del mismo, el supervisor o el interventor representarán a la Entidad en los aspectos relacionados con la ejecución del contrato, por lo tanto, deberán cumplir con las siguientes funciones y obligaciones de carácter general:

- 1) Velar porque se cumplan los principios de transparencia, economía, responsabilidad, equilibrio económico y objetividad por las partes involucradas en el contrato.*
- 2) Velar de manera imparcial, por el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, en el correspondiente seguimiento del cumplimiento idóneo y oportuno del objeto del contrato y de las obligaciones a cargo del contratista.*
- 3) Abstenerse de realizar conductas que obstruyan o dilaten el trabajo a cargo del contratista.*
- 4) Proteger y hacer respetar por el contratista, los derechos de la CORPORACIÓN.*
- 5) Exigir el cumplimiento de las normas de seguridad, higiene, salud ocupacional y ambiental que sean aplicables, para la ejecución del contrato o convenio. Así como controlar el cumplimiento por parte del contratista, de las obligaciones de pagos con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y obligaciones parafiscales, según corresponda.*
- 6) Tener conocimiento del contenido de los estudios previos, pliegos de condiciones y sus anexos, adendas, propuesta técnica y de todos los documentos que hacen parte integral del contrato y de la normatividad interna de la CORPORACIÓN.*

³⁹ Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006.

⁴⁰ Código GCT-MN-01 Versión 3 Fecha 23/06/2016 Página 9 de 27 GCT-MN-01 VERSION 3 23/06/2016

- Decreto 1082 de 2015⁴¹:

Artículo 2.2.1.1.21.1. Estudios y documentación previos. Los estudios previos y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliego, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del proceso del proceso de contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección.

- a) La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el proceso de contratación.*
- b) El objeto a contratar, con sus especificaciones, la autorizaciones, permisos y licencia requerido para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
- c) La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo fundamento.*

- Contrato 803 de 2016, Sección I:

Art 3 -Numeral 3.1 fecha efectiva (Referencia a la cláusula 1 de las CG):

La fecha efectiva a partir de la cual se calculará el plazo de terminación de las instalaciones es aquella en que se haya cumplido todas las siguientes condiciones:

- a) El presente contrato ha sido debidamente otorgado para, y en nombre de, el contratante y el contratista.*
- b) El contratista ha presentado al contratante la garantía de cumplimiento y la garantía por anticipo.*
- c) El contratante ha aprobado las garantías y pagado el anticipo al contratista.*

Sección III Condiciones Especiales del Contrato:

CLAUSULA 13- CE-13.1 - 13.3.2- 13.2.2 -GARANTIA POR ANTICIPO:

13.1: Suministro de Garantías: El contratista suministrara al contratante las garantías que se especifican a continuación en el plazo, por el monto y en la forma que se especifican a continuación:

13.3.2 Garantía por Anticipo: El contratista proporcionara, dentro de los (28) días posteriores a la notificación de la adjudicación del contrato, una garantía por un monto igual al del anticipo calculado de conformidad con el apéndice del convenio del contrato titulado "condiciones y procedimiento de pago" y en la misma moneda o monedas.

13.3.3 La garantía se suministra en la forma prevista en los documentos de licitación o en otra forma que el contratante considere aceptable. El monto de la garantía se reducirá en proporción al valor de las instalaciones ejecutadas por el contratista y pagas periódicamente a este, y se anulará automáticamente cuando el contratante haya recuperado la totalidad del monto del anticipo. La garantía se devolverá al contratista inmediatamente después de su expiración.

13.3 Garantía de cumplimiento

13.3.1 Garantía de Cumplimiento: El contratante deberá, dentro los veintiocho (28) días posteriores a la notificación de la adjudicación del contrato suministrar una garantía de fiel cumplimiento del contrato por el monto especificado en la CE.

13.3.2 la garantía deberá estar denominada en la moneda o la moneda del contrato o en una moneda de libre convertibilidad que el contratante considere aceptable, y se otorgará en el formato proporcionado en la sección IX, formulario del contrato, que corresponda al tipo de garantía bancarias estipulada por el contratante en la CE, o en otro formato que sea aceptable para el contratante.

⁴¹ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

13.3.3 Salvo indicación contraria estipulado en la CE, garantía se reducirá automáticamente a la mitad en la fecha de la aceptación operativa. La garantía quedara anulada, o se reducirá en proporción al precio del contrato correspondiente a una parte de las instalaciones para la que se haya dispuesto un plazo de terminación diferente, quinientos cuarenta (540) días después de la terminación de las instalaciones o trescientos sesenta y cinco (365) después de la aceptación operativa de las instalaciones, según lo que ocurra primero, estipulándose, sin embargo, que si se ha prorrogado el periodo de responsabilidad por defecto con respecto a cualquier parte de las instalaciones de conformidad con la subcláusula 27.8 de esta CG, el contratista proporcionara la garantía adicional por un monto proporcional al precio de contrato correspondiente a esa parte.

- Contrato 1454 de 2015:

2.1 ENTRADA EN VIGOR DEL CONTRATO:

Este contrato entrará en vigor y tendrá efecto desde la fecha (la "la fecha de entrada en vigor") de la notificación en que el contratante instruya el consultor para que comience a presentar los servicios. En dicha notificación deberá confirmarse que han cumplido todas las condiciones para la entrada en vigor del contrato, si la hubiera, indicadas en la CEC.

2.2 RESCISIÓN DEL CONTRATO POR NO HABER ENTRADO EN VIGOR:

Si este contrato no entrara en vigor dentro del plazo especificado en las CEC, contado a partir de la fecha en que haya sido firmado por las partes, cualquier de las partes, mediante comunicaciones escrita notificará a la otra por menos con veintinueve días de anticipación, que declara este contrato nulo y sin valor, en cuyo caso ninguna de las partes tendrá ningún reclamo sobre la otra con respecto a dicha decisión.

2.3 COMIENZO DE LA PRESENTACION DE LOS SERVICIOS:

El consultor comenzará a prestar los servicios no más tarde del número de días después de la fecha de entrada en efectividad indicado en la CEC.

Hechos/Condición:

La CGR determinó que la entidad desconoció el principio de planeación al no realizar un estudio de mercado sobre la adquisición de las garantías y qué entidad bancaria podría suministrar una garantía de anticipo por el valor de \$ 50 millones de dólares, que se requería para el giro del anticipo en el marco del contrato 803 de 2016⁴², según las propias particularidades de este proceso contractual, situación que derivó en un retraso de cuatro (4) meses para la entrega de las garantías por parte del contratista, lo cual sólo fue posible con la modificación de las condiciones y procedimientos de pago, incluidas en la Sección IV apéndice 1, condiciones y procedimiento de pago, a través de la Enmienda 1, suscrita el 27 de septiembre de 2016. En la enmienda N° 1 se establecieron unas condiciones para la entrega de las garantías que son compatibles con la legislación nacional que regula el sistema Bancario.

En la enmienda N° 1 del 27 de septiembre de 2016 se evidencia que la CAR, mediante radicado con número N°20161127561 del 19 de agosto de 2016, indica:

"El sistema bancario colombiano únicamente expiden Garantías Bancarias con montos y plazos fijos que previamente son estudiados y validados por los comités de crédito y de riesgos. No es posible expedir garantías en donde el monto y/o plazos presenten incertidumbre en el tiempo, ello porque así lo dispone la legislación nacional que regulan el tema".

⁴² Suscrito con el Consorcio Expansión PTAR Salitre (CEPS) el 20 de mayo de 2016 y con acta de inicio el 28 de septiembre 2016.

De acuerdo con la información disponible en el expediente y analizada por la CGR, no se realizó un estudio de mercado en relación con la adquisición de las garantías que se requerían para el giro del anticipo según las necesidades propias de este proceso contractual, situación que derivó en un retraso de 4 meses para la entrega de las garantías por parte del Consorcio Ptar Salitre (CEPS), lo cual sólo fue posible con la modificación de las condiciones y procedimientos de pago, incluidas en la Sección IV apéndice 1, condiciones y procedimiento de pago.

La Corporación desconoció el principio de planeación, debido a que no planifico el procedimiento que se llevaría a cabo para la entrega de las garantías para el inicio del proyecto.

A la anterior situación se suma que los tiempos del proceso de licitación y adjudicación, calificado por la propia entidad y el Banco Mundial como “*de alta complejidad*”, no fue planificado en debida forma, tomando en consideración todas las posibles eventualidades a las que estaría sujeto a lo largo de su desarrollo, lo cual obligó a contratar, de manera prioritaria, la Gerencia del Proyecto, con el fin de “apoyar y prestar asistencia a la CAR en la licitación y adjudicación del Contrato de Obra No. 803 de 2016”⁴³.

Causa:

La situación descrita obedece a deficiencias en la aplicación del principio de planeación de la etapa precontractual del proceso licitatorio, ya que no se contempló un apropiado análisis del mercado que identificara las condiciones que establece la legislación nacional para el sistema financiero sobre la emisión de garantías bancarias, como tampoco consideró todas las posibles eventualidades que un proceso tan complejo pudieran presentarse dado el monto significativo de US \$ 50 millones, (equivalente a \$175.000 millones) y en relación con la atención y respuesta a las solicitudes y requerimientos de los participantes en el proceso.

Efecto:

Las deficiencias evidenciadas obligaron a que se firmara la enmienda N°1 con fecha 27 de septiembre de 2016 para modificar las condiciones y procedimiento para el pago del anticipo y ocasionó un retraso de 4 meses para constituir la garantía de anticipo y suscribir el acta de inicio de las obras.

Adicionalmente, la contratación de la Gerencia del Proyecto (contrato 1454 de 2015), cuya fecha de terminación prevista es del 2 de abril del 2021, mientras que la fecha de terminación del contrato 803 de 2016 es el 27 de septiembre del 2021. En otras palabras, el contrato de la Gerencia del Proyecto eventualmente finalizaría meses antes de la finalización del contrato 803, situación que obliga realizar una prórroga en tiempo y en dinero para el contrato de Gerencia N°1454 de 2015, tal como fue reconocido por la entidad a la CGR.

Como consecuencia de lo anterior, se puso en riesgo la sostenibilidad de la contratación basada en los principios de celeridad, economía y eficiencia del proyecto para el goce y disfrute de la comunidad beneficiada

⁴³ Respuesta a la CGR. Radicado 20203156488 de fecha 19/10/2020

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La CAR dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 02 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

Se observa en la respuesta emitida por la CAR, en la que manifiesta que la etapa de planeación se efectuó desde los años 2011-2012, dado su complejidad el contrato se ejecutó en el año 2016, adicionalmente se evidencia que se desconoció el principio de planeación en la elaboración de los estudios de mercado sobre la adquisición de la garantía y que entidad bancaria podría suministrar una garantía de anticipo de \$ 50 millones de dólares, lo cual generó que el proyecto iniciara la ejecución 4 meses después de lo pactado dentro del contrato.

Igualmente se observó dentro de la revisión documental que tanto en la etapa precontractual y contractual relacionado con la ejecución del proyecto, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca el día 27 de septiembre de 2016 realizó la Enmienda N°1 al contrato 803 del 19 de agosto de 2016 donde la CAR, manifiesta que durante la etapa de planeación de los años 2011-2012, por la coyuntura que estaba viviendo el país y a los cambios en la normatividad del sistema bancario colombiano permitió que se realizara una enmienda N°1, originada en los cambios en el valor de la garantía.

Que a pesar que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, contó con 2 consultorías, no se realizó un adecuado seguimiento al proceso de planeación del contrato No. 803 del 2016, en lo referente a la entrega de garantía de anticipo por un valor de \$ 50 millones de dólares, como se encuentra enmarcado en el contrato bajo la modalidad llave en mano y sus cláusulas dan a conocer lo siguiente.

En la sección I contrato 803 de 2016, en su artículo 3 fecha efectiva en su numeral 3.1 fecha efectiva (Referencia a la cláusula 1 de las CG), la fecha efectiva a partir de la cual se calculará el plazo de determinación de las instalaciones es aquellas en que se hayan cumplido todas las siguientes condiciones.

b) El contratista ha presentado al contratante la garantía de cumplimiento y la garantía por anticipo.

En la Sección III Condiciones Especiales del Contrato

El contratista suministrará al contratante las garantías que se especifican a continuación en plazo, por el monto y en la forma que se especifican.

CLAUSULA 13- CE-13.1 - 13.3.2- 13.2.2 -GARANTIA POR ANTICIPO:

13.1: Suministro de Garantías: El contratista suministrará al contratante las garantías que se especifican a continuación en el plazo, por el monto y en la forma que se especifican a continuación:

13.3.2 Garantía por Anticipo: El contratista proporcionará, dentro de los (28) días posteriores a la notificación de la adjudicación del contrato, una garantía por un monto igual al del anticipo calculado de conformidad con el apéndice del convenio del contrato titulado "condiciones y procedimiento de pago" y en la misma moneda o monedas.

13.3.3 La garantía se suministra en la forma prevista en los documentos de licitación o en otra forma que el contratante considere aceptable. El monto de la garantía se reducirá en proporción al valor de las instalaciones ejecutadas por el contratista y pagas periódicamente.

Adicionalmente se realizó la contratación de la Gerencia del Proyecto (contrato 1454 de 2015), cuya fecha de terminación prevista es el 2 de abril del 2021, mientras que la fecha de terminación del contrato 803 de 2016 es el 27 de septiembre del 2021, en otras palabras, el contrato de la Gerencia del Proyecto eventualmente finalizaría meses antes de la finalización del contrato 803, situación que originaría realizar una prórroga en tiempo y en dinero para el contrato de Gerencia N°1454 de 2015, tal como fue reconocido por la entidad a la CGR, mediante el radicado 20203154770: Requerimiento 6 (octubre 14 de 2020). Auditoría de Cumplimiento PTARs Salitre y Canoas, situación corroborada mediante una serie de pregunta que fueron remitidas por el ente auditor a la CAR, que a continuación se exponen y se transcriben literalmente:

3. *¿Teniendo en cuenta que el contrato N 1454 de 2015 tiene una fecha de terminación (2 de abril de 2021) anterior a la fecha de terminación del contrato 803 de 2016 (27 de septiembre de 2021), se formula las siguientes preguntas para profundizar en el análisis?*

3.1 *¿Cuáles son las razones que dan lugar a que el contrato 803 (el Proyecto) y el contrato 1454 (la gerencia del proyecto) tengan entre sí una brecha de casi seis meses en sus fechas de terminación, teniendo en cuenta las funciones asignadas a la gerencia en relación con el proyecto?*

Las razones que explican la situación que señala el grupo auditor de la Contraloría obedecen a los siguientes eventos:

“En el marco del Préstamo suscrito con el Banco Mundial, mediante el cual se acordó entre la CAR y el prestamista que se adelantarían los procesos de contratación del Componente 1 de Ampliación y Optimización de la PTAR Salitre, a través de las normas de adquisiciones de obras, bienes y servicios del Banco Mundial, se definió el Plan de Adquisiciones que preparó la CAR y que fue debidamente revisado y aprobado. Desde su concepción y diseño inicial, el Plan de Adquisiciones estableció los plazos en 60 meses para el Contrato de Obra y en 64 meses para el Contrato de Gerencia de Proyecto, precisamente con el objeto de que la interventoría de tipo Gerencia de Proyecto fuera la encargada de adelantar el seguimiento y control a la ejecución del contrato de obra desde su inicio y hasta su conclusión y luego tener un tiempo suficiente para llevar a cabo la debida terminación de ese contrato por su complejidad. En el desarrollo de los procesos de contratación con las normas del Banco Mundial y contando con la asistencia y apoyo de esa entidad de banca multilateral en procesos similares en otros proyectos y países, se planificaron los tiempos para llevar a cabo los dos procesos de manera paralela y con eso tratar de hacer coincidir los tiempos requeridos en los momentos de adjudicación.”

“Sin embargo, la mayor complejidad y las dificultades ajenas a la voluntad de la entidad contratante en el marco de la Licitación Pública Internacional con precalificación, hizo que el mismo Banco Mundial solicitará formalmente a la CAR en Misión de Supervisión de noviembre de 2013 que se contratara la Gerencia de Proyecto de manera prioritaria para poder contar con su asistencia y apoyo especializado a la CAR en el proceso de licitación para la PTAR Salitre. Esta recomendación del Banco Mundial se vio reflejada en la versión final de los documentos de contratación para los Servicios de Consultoría del contrato de la Gerencia de Proyecto y de esa manera desde su acta de inicio en diciembre de 2015, se estableció claramente un periodo en el programa de trabajo del Contrato 1454 de 2015 para apoyar y prestar asistencia a la CAR en la licitación y adjudicación del Contrato de Obra No. 803 de 2016. El mismo Banco Mundial reconoció en sus Misiones de Supervisión y Seguimiento la imposibilidad de lograr controlar todos los factores que podrían implicar tiempos adicionales en estos procesos de contratación de alta complejidad y efectivamente eso fue lo que se presentó en el desarrollo del proceso de contratación del Consorcio CEPS para el Contrato 803 de 2016.”

“Desde finales de 2015 se presentaron situaciones que obligaron al Banco Mundial a requerir a la CAR la necesidad de atender de manera completa y de fondo las solicitudes de aclaraciones que pidieron las firmas precalificadas durante el proceso de evaluación de las ofertas y adicionalmente se agregó el tiempo que tomó la suscripción y legalización de garantías bancarias por parte del contratista. Ello hizo que solamente hasta

septiembre de 2016 se pudiera lograr el acta de inicio del contrato de obra No. 803 de 2016 sobre el cual la Gerencia de Proyecto ha estado ejerciendo sus labores bajo el contrato No. 1454 de 2015.”

3.2 ¿Qué medidas tiene contempladas la CAR para cubrir la planeación, vigilancia y control del contrato 803 de 2016 una vez finalice el contrato 1454 de 2015?

“La CAR ha previsto como medidas para lograr cubrir de manera oportuna y altamente calificada las actividades de planeación, vigilancia y control del Contrato de Obra No. 803 de 2016, llevar a cabo ampliación con prórroga en tiempo de ejecución contractual al contratista a cargo de las labores de Gerencia de Proyecto, teniendo en cuenta el conocimiento especializado y el desempeño que ha logrado en el efectivo seguimiento y vigilancia bajo la figura de la Gerencia de Proyecto que fue concebida por el Banco Mundial y que ha sido reconocida en su labor durante Misiones de Supervisión y Seguimiento al Proyecto en los años 2018 y 2019.”

“Para esos efectos, se está evaluando la manera en que ese contrato que corresponde a la modalidad de contratación sobre la base del tiempo trabajado, deberá tener un tiempo de prórroga y el diseño de una serie de actividades específicas y enfocadas en el nivel de avance del Contrato de Obra y las fases que queden por terminar según el plan de trabajo establecido para cumplir debidamente con los Hitos y actividades hasta la entrega a satisfacción de la obra de ampliación y optimización de la PTAR Salitre en las condiciones establecidas.”

3.3 ¿Cuál es la fuente de recursos prevista y en cuanto se estiman los costos para gerenciar el proyecto durante el tiempo comprendido entre la fecha de finalización del contrato 1454 de 2015 y la finalización del contrato 803 de 2016?

“La fuente de recursos prevista para poder continuar con una adecuada labor de Gerencia de Proyecto está contemplada en los recursos del Fondo de Inversiones Ambientales para la Cuenca del Río Bogotá – FIAB, que son recursos de destinación específica del porcentaje ambiental del distrito capital y de sus rendimientos financieros. Aún no se conoce con exactitud alguna estimación de estos costos, precisamente porque se tienen que llevar de manera oportuna los procesos de análisis de todas las variables de distinta complejidad que incidirán en esos costos (personal requerido, dedicación por tiempo, tarifas en moneda local y moneda nacional, montos por gastos reembolsables a ser considerados, labores específicas durante el tiempo que se requiera, situación de tasa de cambio de moneda local, entre otras variables).”

“La CAR está presta a diseñar un Plan de Trabajo precisamente para poder cumplir en tiempo y oportunidad con este proceso y mediante el cual se deberá llevar a cabo una fase de negociación que establece las normas de adquisiciones del Banco Mundial entre la entidad contratante y el contratista, para poder llegar al mejor esquema con el cual se pueda garantizar la adición en valor, para lo cual se contará con la constante y permanente colaboración y asistencia del Banco Mundial, dada su experiencia en este tipo de Gerencias de Proyecto a nivel mundial.”

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, conforme a los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

3.3. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
3. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales establecidas en los contratos 1454 de 2015 y 803 de 2016, durante las vigencias 2018 y 2019.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó tres (3) hallazgos de auditoría relacionados con debilidades en el cumplimiento de los objetivos de la calidad del agua para la cuenca del río Bogotá, la gestión realizada para dar respuesta a la veeduría ciudadana a sus requerimientos de información y sobre el registro y verificación de la consistencia de la información del plan de trabajo y el cronograma que soportan la ejecución, el monitoreo y el seguimiento del plan de gestión social del proyecto. Son los siguientes:

Hallazgo 8. [D4-OI1] Cumplimiento de objetivos de calidad del agua para la cuenca del río Bogotá [CAR]

Criterios:

- Acuerdo 043 del 17 de octubre de 2006⁴⁴:

ARTÍCULO PRIMERO. - CLASIFICACIÓN DE USOS DEL AGUA PARA LA CUENCA DEL RÍO BOGOTÁ Y VALORES DE LOS PARÁMETROS DE CALIDAD A APLICAR POR CLASE.

[...]

CLASE IV.- Corresponde a valores de los usos agrícola con restricciones y pecuario.

En la siguiente Tabla se expresan los valores de la Clase IV, así:

PARAMETRO	EXPRESADO COMO	VALOR MAS RESTRICTIVO (MÁXIMO QUE SE PUEDE OBTENER)
DBO	mg/L	50
COLIFORMES TOTALES	NPM/100 ml	20000
SÓLIDOS SUSPENDIDOS	Mg/L	40

Fuente: Acuerdo 043/2006- CAR.

Parágrafo: Las restricciones a las que se refiere la presente clase, corresponden a que el NMP de coliformes totales no deberá exceder de 5000 cuando se use el recurso para riego de frutas que se consuman sin quitar la cáscara y para hortalizas de tallo corto. El NMP de coliformes fecales no deberá exceder de 1000 cuando se use el recurso para el mismo fin citado anteriormente.

ARTÍCULO SEGUNDO.- OBJETIVOS DE CALIDAD PARA LA CUENCA DEL RIO BOGOTÁ.

"NUMERAL 10.- CUENCA RÍO BOGOTÁ SECTOR TIBITOC-SOACHA. CODIGO: 2120-10: Comprendida por el río Bogotá y sus afluentes, y otros que nacen en los cerros al oriente del perímetro urbano de Bogotá y cerros al oriente de Chía desde la desembocadura del río Neusa, hasta la desembocadura del río Soacha, dentro de los que se destacan los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo, con excepción de los ríos Teusacá, Frío, Río Negro, Chicú, y Balsillas así:

a). Río Bogotá desde la desembocadura del río Neusa, en el sector de Tibitoc hasta la desembocadura del río Soacha, corresponden a la Clase IV".

ARTÍCULO CUARTO: "Los Objetivos de calidad que se establecen en el presente acuerdo, se convierten en un condicionante técnico para el otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales, requeridas por la ley para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales o para el desarrollo de actividades o el establecimiento de nuevos proyectos regionales y municipales que afecten o puedan afectar el medio ambiente".

ARTÍCULO SEXTO: "Los Objetivos de calidad establecidos en el presente acuerdo, se convierten en un referente para la definición de las inversiones encaminadas al saneamiento de la cuenca del río Bogotá por parte de las entidades del nivel nacional, departamental y municipal".

⁴⁴ Por el cual se establecen los objetivos de calidad del agua para la cuenca del río Bogotá a lograr en el año 2020.

- Ley 99 de 1993⁴⁵:

Artículo 23: “Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE...”. (Negrilla y cursiva fuera del texto original).

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción. [...]

6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas.

20. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables

Hechos/Condición:

Para el año 2020, la CAR estableció unos objetivos de calidad del agua de la cuenca del Río Bogotá, desde su nacimiento hasta su desembocadura, específicamente para la cuenca media comprendida entre la desembocadura del río Neusa hasta la desembocadura del río Soacha, asignando a este sector la Clase IV, cuyos valores corresponden a uso agrícola con restricciones y pecuario, dicha clasificación fija unos límites máximos permisibles de DBO (50mg/l), SST (40 mg/l) y Coliformes totales (20000 NMP/100 ml).

Es preciso aclarar que, si bien, estos objetivos aplican para toda la cuenca media y abarcan los demás efluentes que ingresan al Río Bogotá (industrias, conexiones erradas), se puede evidenciar que, a la fecha, en lo que respecta a los vertimientos de la PTAR Salitre fase I, no se están cumpliendo estos objetivos, registrándose niveles de DBO: 151,33 mg/l y SST: 100,83 mg/l medidos a junio de 2019⁴⁶.

Es de suponer, que los objetivos fijados en el Acuerdo 043/2006 se alcanzarán con la puesta en marcha de la PTAR Salitre fase II, pero, para el año 2020 es imposible alcanzarlos, dado que la nueva planta tiene programado iniciar operaciones hasta septiembre de 2021, sin embargo, esta situación no es ápice para justificar el incumplimiento del acuerdo mencionado, dado que la Corporación Autónoma de Cundinamarca – CAR, debió gestionar y adelantar de forma oportuna todas las acciones pertinentes que permitieran cumplir con los objetivos fijados para el año 2020.

⁴⁵ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

⁴⁶ Como queda establecido en el oficio ANLA 2020175718-2-001, del 16/10/2020.

Causa:

La falta o deficiencia en la planeación por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR para gestionar, adelantar o ejecutar acciones o proyectos que permitieran alcanzar o disminuir en el tiempo fijado la descontaminación del Río Bogotá ha incidido de manera negativa en el cumplimiento de los objetivos de calidad del agua en la cuenca media del río, es decir, la falta de oportunidad en las gestiones adelantadas por la Corporación, en este caso, para la construcción de la PTAR Salitre Fase II, ejecutando acciones que permitieran que esta planta iniciara operaciones como tarde en el presente año, sin perjuicio de las demás acciones inherentes a la Corporación en cuanto al cumplimiento de tales objetivos en el resto de la cuenca y con otros proyectos o actores involucrados.

Efecto:

Se consideran dos efectos concadenados, el primero, orientado hacia el incumplimiento de los objetivos de calidad del agua definidos en el Acuerdo 043 de 2016- CAR, y los mandatos consagrados en la Ley 99 de 1993 en sus artículos 23 y 31, numerales 1, 6 y 20, relacionados estos últimos con la ejecución de proyectos y obras de infraestructura necesarias para la descontaminación del medio ambiente; este incumplimiento conlleva al segundo efecto, no contribuyendo a la descontaminación del Río Bogotá e incidiendo en el acarreo de costos ambientales tales como la disponibilidad y calidad de los alimentos a los que puede acceder una comunidad, considerando que no toda la población cuenta con los medios económicos para acceder a productos agrícolas regados con aguas limpias o con la posibilidad de acceso a fuentes de agua diferentes para la producción de autoconsumo.

En este caso, los costos se relacionan con los riesgos generados por el consumo de productos agrícolas en condiciones que pueden generar dificultades de salud a los pobladores y productores que se ubican aguas abajo del punto de descarga del efluente de la PTAR Salitre.

Adicionalmente se pueden presentar afectaciones a las personas por el consumo de productos regados con las aguas contaminadas, el consumo de agua proveniente de pozos contaminados por infiltración o por la ingestión de productos como leche y carne de animales que consumen plantas regadas con agua contaminada. Esto ocasiona costos a la población por el incremento de la morbilidad asociada a dicha contaminación⁴⁷ así como el consecuente incremento en los costos de atención médica por dicha morbilidad, específicamente por la atención de enfermedades gastrointestinales.

También se pueden ocasionar sobrecostos en la producción, debido a los esfuerzos adicionales para el acceso a agua de mejor calidad, como las fuentes subterráneas en el caso de la producción agropecuaria en la sabana de Bogotá. Adicionalmente, los costos adicionales en que deben incurrir los municipios aguas abajo del punto de vertimiento del efluente de la PTAR Salitre, pues al no cumplir con las eficiencias en remoción, otros municipios deben hacer esfuerzos económicos adicionales para tratar el agua que utilizan en sus actividades productivas, los cuales se pueden considerar como costos de oportunidad de estos municipios.

⁴⁷ Jaime, H. (2007). Costos de la contaminación hídrica en Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá D.C

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 02 de diciembre de 2020, a través de correo electrónico, inicialmente, asevera que la calidad del vertimiento actual de la PTAR Salitre (Fase I), corresponde a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá; por otra parte, hace referencia a los porcentajes de remoción definidos en la Resolución 577 de 2000 emitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA fijando porcentajes de remoción del 40% para DBO y 60% para SST.

La CAR afirma que la gestión de sus acciones tendientes a cumplir con los objetivos de calidad fijados para el año 2020, específicamente para la concepción del proyecto PTAR Salitre Fase II, se encuentra sujeta a trámites de carácter administrativo, técnico, jurídico y otros que se desprenden de la magnitud del proyecto y en cierto modo de los procesos con otras entidades del orden nacional.

Así mismo, hace referencia a toda la trazabilidad relacionada con el Contrato de Préstamo BIRF 7985-Co entre el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento – BIRF y la CAR, como punto de partida para la financiación del MACROPROYECTO “ADECUACIÓN HIDRÁULICA Y RECUPERACIÓN AMBIENTAL DEL RÍO BOGOTÁ”, dentro del cual se encuentra incluida la PTAR Salitre Fase II.

Una vez analizados los argumentos presentados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en cuanto a la presente observación, la CGR concluye que la información aportada por la entidad no constituye elemento válido para desvirtuar la observación, toda vez que las acciones emprendidas por la Corporación no obedecen a los principios de eficacia y oportunidad para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de calidad del agua para el Río Bogotá fijados en el Acuerdo 043 de 2006; es decir, las gestiones en tiempo no son suficientes para alcanzar las metas fijadas.

Ahora bien, es sabido que el ente encargado de operar la planta es la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, pero, es la CAR, la autoridad encargada de vigilar y hacer cumplir el acuerdo mencionado dentro de sus funciones como autoridad ambiental de la jurisdicción y tomar las decisiones y medidas necesarias enmarcadas en sus facultades que coadyuven al cumplimiento requerido, aún más, si se tiene en cuenta que es ella misma quien emana el acuerdo en referencia.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, conforme a los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, y con otras incidencias para dar a conocer al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Hallazgo 9. [D5-OI2] Entrega de información a la veeduría PTAR Salitre Fase II [CAR]

Criterios:

- Ley 850 de 2003⁴⁸:

Artículo 15. Funciones. Las veedurías ciudadanas tendrán como funciones las siguientes:

[...]

f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;

Artículo 17. Derechos de las veedurías:

a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;

b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;

c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa; La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

d) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

Hechos/Condición:

Según informe del Panel de Inspección del Banco Mundial presentado en diciembre de 2016, la CAR a partir de 2017 ha coordinado con la PTAR espacios de encuentro con la Veeduría Ciudadana PTAR Salitre Fase II, para dar información y recibir las observaciones y sugerencias formuladas. Pese a ello, se han presentado algunos hechos puntuales donde se ha dilatado o entregado información fragmentada que no ha satisfecho las dudas e interrogantes formulados, a continuación se relaciona lo evidenciado de acuerdo con la información suministrada a la CGR:

1. Durante el segundo semestre de la vigencia de 2017, la Veeduría solicitó en reiteradas ocasiones el cronograma detallado con la programación de las actividades para el desarrollo de la obra de ampliación. Sin embargo, hasta junio de 2018, más de un año después de iniciada la obra, se dio a conocer el cronograma general contenido en el contrato lo que indicaba incumplimiento de la sección V “Especificaciones Técnicas”, Sección 01310 “CRONOGRAMAS, REUNIONES E INFORMES DEL PROYECTO” literal B. “Entregas” (Contrato 803/2016 pg. 1030).

En Derecho de Petición a la Gerencia del Proyecto, en junio 22 de 2018 la Veeduría solicita nuevamente esta información y solo se atiende el requerimiento en reunión del 17 de Julio de 2018. Cabe resaltar que ésta fue una situación detectada en el “Informe de Auditoría de cumplimiento Proyecto PTAR Salitre Fase I y II y recursos invertidos por la CAR en el sector canoas, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA Vigencias 2015, 2016 y 2017”.

⁴⁸ Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas

A pesar de que se configuró este hallazgo en el informe con vigencia 2015-2017, solo hasta 4 meses después, y como respuesta a un Derecho de Petición, finalmente se entrega la respuesta.

2. En reunión del 17 de Julio de 2018 La Veeduría ciudadana PTAR Salitre Fase II solicitaron a la CAR presentación del Avance Financiero del Proyecto, en septiembre la CAR presentó una información incompleta por lo tanto, en la Mesa de Trabajo No. 4 realizada el 24 de enero de 2019, quedó un nuevo compromiso de presentar el Avance Financiero.

En mayo 13 de 2019 cursó Derecho de Petición a la CAR donde se incluía este tema, lo que motivó la inclusión del tema en reunión del 23 de mayo con igual resultado, y la respuesta de la CAR fue emitida una semana después. En mesa de trabajo No. 9, diciembre de 2019 finalmente se conoció información financiera complementaria, es decir 5 meses después.

Lo anterior en consideración a que la información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta, conforme al artículo 17 de la ley 850 de 2013, derechos de las veedurías.

Causa:

Se evidencia que aún existen deficiencias en los canales de comunicación entre la CAR y la Veeduría PTAR Salitre, y no hay efectividad en la entrega de información, Así mismo, la gestión ineficaz de la CAR respecto al proceso en incumplimiento del principio de celeridad, establecido en la Ley 1437 de 2011. Son hechos que pueden generar vulneración de los principios de publicidad y transparencia.

Efecto:

Acciones tardías de respuesta a las solicitudes de información de esta organización social que continúan generando actuaciones inoportunas, lo cual puede generar vulneración a los derechos de la Veeduría previstos en el TITULO IV. Derechos y Deberes de las Veedurías. Artículo 17 de la Ley 850 de 2003.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La CAR dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 02 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico, en donde inician aclarando que la solicitud del cronograma realizada por la Veeduría Ciudadana PTAR Salitre fase II, fue atendida de manera oportuna, a continuación, se muestra la trazabilidad de los hechos según CAR:

[...] a. Derecho de Petición presentado por la Veeduría Ciudadana a la CAR el 1° de junio de 2017, solicitando el Cronograma de obra del proyecto PTAR Salitre Fase II.

b. La CAR dio respuesta este Derecho de Petición con el Radicado 20172125934 del 14 de junio de 2017, anexando a dicho oficio el cronograma básico del proyecto.

c. Derecho de Petición presentado por la Veeduría Ciudadana al Consorcio IVK –Gerencia del Proyecto PTAR Salitre Fase II, el 18 de agosto de 2017, solicitando el Cronograma de obra del proyecto PTAR Salitre Fase II.

d. El Consorcio IVK responde el Derecho de Petición con el Radicado E201700546 de septiembre 4 de 2017, adjuntando el cronograma básico del proyecto e. Derecho de Petición presentado por la Veeduría Ciudadana al Consorcio IVK –Gerencia del Proyecto PTAR Salitre Fase II, el 11 de octubre de 2017, manifestando inquietudes sobre el Cronograma de obra del proyecto PTAR Salitre Fase II remitido el 4 de septiembre de 2017.

f. El Consorcio IVK le responde el 27 de octubre de 2017, invitándoles a una reunión para aclararles las dudas relacionadas con el cronograma, en fecha a concertar.

g. El 14 de noviembre de 2017 se realiza la reunión con la Veeduría Ciudadana, con participación de la CAR, y liderada por el Consorcio IVK; el punto 2 de la Agenda desarrollada en esta reunión, fue el cronograma de obra la PTAR Salitre Fase II, y en ésta se atendieron por parte de la Gerencia, las inquietudes de los Veedores relacionadas con el cronograma de obra, dándose las explicaciones pertinentes al tema.

h. El 16 de febrero de 2018, previa citación de la CAR, se realizó reunión con la Veeduría Ciudadana en la cual se les hizo presentación del cronograma ajustado y con no objeción del Banco Mundial.

[...]A su vez, el Consorcio IVK le responde a la Veeduría, que a raíz de la petición del Banco Mundial de estudiar la salvaguarda de las barreras arbóreas y el espejo de agua llamado Cortijo Tibaguya por la Comunidad de la UPZ-72, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, solicitó al Contratista - Consorcio Expansión PTAR SALITRE - hacer ajustes al diseño en detalle.

Ello implicó que el cronograma de obra del Contrato No. 803 de 2016, fuera revisado para considerar cualquier variación derivada de la propuesta de diseño seleccionada, por lo cual no era posible hacer entrega a la Veeduría Ciudadana del cronograma solicitado, sino del cronograma básico que les fue remitido.

Adicionalmente, en noviembre de 2017 se realizó mesa de trabajo con la Veeduría Ciudadana y uno de los temas tratados fue el cronograma de obra, sobre el cual se explicó la incidencia del ajuste al diseño solicitado por el Banco Mundial en el cronograma, señalándose que se estaba a la espera de la No Objeción del Banco Mundial para poder hacer de acuerdo con el nuevo diseño, los ajustes necesarios al cronograma.

Obtenida la No Objeción del Banco Mundial para el ajuste al diseño, esta Corporación citó a reunión a la Veeduría Ciudadana, la cual se realizó el 16 de febrero de 2018. En dicha reunión se les hace presentación de avance de obras y explicación detallada del cronograma que habían venido solicitando, ya debidamente ajustado y aprobado por las instancias del Proyecto. Por lo tanto, el cronograma solicitado por la Veeduría les fue presentado y entregado en la reunión del 16 de febrero de 2018.

En cuanto a la solicitud en reunión del 17 de Julio de 2018 del Avance Financiero solicitado por la Veeduría ciudadana PTAR Salitre Fase II, la CAR indica que:

[...] En la siguiente Mesa de Trabajo bimestral del 20 de septiembre de 2018, el tercer punto en la agenda correspondió al avance financiero, el cual fue desarrollado por el profesional del área de presupuesto del Consorcio Expansión PTAR Salitre, quien por medio de una presentación explicó en detalle el avance financiero mostrando los datos de este componente a septiembre de 2018, en desarrollo del tema se respondieron las preguntas realizadas por los Veedores y la delegada para la participación ciudadana de la CGR; en el marco de este tema surgió inquietud sobre las enmiendas que ha tenido el contrato, relacionadas con los tiempos y ejecución presupuestal, por lo cual se adquiere el compromiso de incluir en la agenda de la siguiente mesa de trabajo, la presentación de las enmiendas por parte de la CAR. De tal manera que en esta reunión quedaron dos compromisos: Alcance de las enmiendas al Contrato, y explicación de la Resolución de aprovechamiento forestal. La tercera Mesa Bimestral con la Veeduría Ciudadana se realizó el 15 de noviembre de 2018, de acuerdo con el Acta de esta reunión, se incluyó en la agenda los dos temas que quedaron como compromiso en la Mesa anterior, Entre las intervenciones de los Veedores, no hay referencia al tema financiero, y queda como compromiso en esta reunión, tratar el tema de la Resolución de aprovechamiento forestal en la siguiente Mesa de Trabajo.

La cuarta Mesa de Trabajo bimestral se realizó el 24 de enero de 2019, en ella se abordó además del avance de obra, el Plan de Manejo Ambiental incluyendo los monitoreos ambientales y el aprovechamiento forestal.

La quinta Mesa de Trabajo bimestral se realizó el 27 de marzo de 2019, con la siguiente agenda: 1) Verificación de compromisos, 2) Avance de obras, 3) Normatividad de los monitoreos ambientales, 4) Plan de aprovechamiento forestal, y 5) Intervenciones de los asistentes. En el punto de verificación de compromisos, figura en el Acta de la reunión, "Para una siguiente mesa de trabajo, tratar el avance financiero del proyecto. Se acuerda trabajar este tema en la mesa de trabajo No. 6".

En la sexta Mesa de Trabajo bimestral que se realizó el 23 de mayo de 2019, efectivamente se incluyó el tema de avance financiero del proyecto.

Es válido aclarar que los temas a tratar en las Mesa de Trabajo Bimestral son concertados con la Veeduría Ciudadana, no se imponen o se descartan temas, por lo tanto, el tema financiero abordado en la Mesa de Trabajo de septiembre 20 de 2018 fue programado con la Veeduría, y se volvió a incluir el tema en Mesa de Trabajo, cuando se concertó con la Veeduría, incluirlo en la agenda respectiva".

En la respuesta remitida por la CAR, se indica lo siguiente:

[...] h. El 16 de febrero de 2018, previa citación de la CAR, se realizó reunión con la Veeduría Ciudadana en la cual se les hizo presentación del cronograma ajustado y con no objeción del Banco Mundial.

De acuerdo con la información suministrada a la CGR por la veeduría ciudadana PTAR Salitre Fase II, mediante correo electrónico con fecha del 30 de octubre de 2020, se evidencia que por medio de derecho de petición con fecha del 22 de junio de 2018 dirigido al Consorcio IVK se solicita el cronograma actualizado y solo hasta mesa de Trabajo del 17 de Julio del mismo año se hace la presentación del cronograma Técnico.

Ahora, en cuanto a la entrega del Avance Financiero, la Veeduría ciudadana PTAR Salitre Fase II, mediante correo electrónico enviado a la CGR el 30 de octubre de 2020, se constata que esta Veeduría impone un derecho de petición con fecha del 13 de mayo de 2019 dirigida al Director General de la CAR en donde señalan:

[...] Sobre la información financiera del proyecto, se solicitó el avance en los pagos y ejecución de recursos del Contrato 803/2016, a lo cual en Mesa de Trabajo del 20 de septiembre de 2018 el ingeniero Fayberth Vela presentó un cuadro demostrativo del porcentaje de Cobros acumulados vs. Programados, sin ninguna indicación de montos y valores ejecutados del presupuesto utilizado, la relación los pagos con cantidades de obra ejecutada, etc. Por lo anterior, se acordó que posteriormente sería presentada dicha información y enviada a la Veeduría. Transcurridos 6 meses sin obtenerla, recabamos esta solicitud.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, conforme a los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, y con otras incidencias para dar a conocer al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Hallazgo 10. Cronograma de actividades V.1 30/09/2020 y Plan de Trabajo V.5 31/12/2019 [CAR]

Criterios:

- Plan de gestión social para el proyecto de ampliación y optimización de la planta de tratamiento de aguas residuales el Salitre⁴⁹:

⁴⁹ Ajustado por el consorcio expansión PTAR Salitre -contrato de obra no. 803 de 2016, de Febrero 2017.

Numeral 5.6 Programa De Seguimiento y Control
5.6.4 Acciones a Desarrollar

a). Plan de acción de gestión social: Al iniciar la etapa de pre construcción del Proyecto, junto con la actualización y depuración de la línea base de gestión social, el contratista deberá entregar del cronograma general de actividades de gestión social para revisión de la Gerencia y aprobación de la CAR. Una vez aceptado dicho documento, será de obligatorio cumplimiento.

Hechos/Condición:

En la revisión del Cronograma de actividades de Gestión social V.1 30/09/2020 y el Plan de Trabajo V.5 31/12/2019 se evidencia que estos dos instrumentos no se encuentran en consonancia, ya que tienen diferente fecha de inicio y fin para las actividades a realizar correspondiente a los programas del Plan de Gestión Social, tal como se muestra en las tablas siguientes:

Tablas Comparativas fechas de inicio y fin Cronograma y Plan de trabajo Gestión Social:

PGS-01 PROGRAMA DE INFORMACIÓN, SENSIBILIZACIÓN, COMUNICACIÓN

COMPONENTE: INFORMACIÓN	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Diseño y entrega de Línea Base	30/10/2016	10/02/2017	30/10/2016	1/09/2020
Actualización Línea Base	01/05/2018	27/09/2021	1/05/2018	1/09/2020
Reuniones de inicio de obra	23/01/2017	20/03/2017	23/01/2017	1/09/2020
Reuniones informativas de finalización	1/08/2021	27/09/2021	25/08/2020	30/09/2020
Convocatoria de reuniones	30/01/2017	22/09/2021	1/08/2020	20/08/2020
Convocatoria Veeduría Ciudadana a las actividades contenidas en el Plan de Gestión Social	4/05/2018	27/09/2021	4/05/2018	1/09/2020
Instalación de afiche de avance de obra	1/04/2018	27/09/2021	1/04/2018	1/09/2020

Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.

COMPONENTE: SENSIBILIZACIÓN	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Campañas masivas de sensibilización	1/10/2017	26/03/2021	1/10/2017	1/09/2020
Campaña masiva de sensibilización No. 1 "CONVERSEMOS"	1/10/2017	26/03/2021	1/10/2017	1/09/2020
Campaña masiva de sensibilización No. 3 "Descubre, conoce y disfruta Tu Parque Metropolitano PTAR Salitre"	9/10/2019	27/09/2021	1/10/2019	1/10/2020

Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.

COMPONENTE: COMUNICACIONES	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Comunicación interna: folletos, carteleras, inducciones, capacitaciones, correos electrónicos y circulares.	10/04/2017	27/09/2021	10/04/2017	1/09/2020
Gestión de la imagen Corporativa	3/02/2017	27/09/2021	3/02/2017	1/09/2020

Instalación y permanencia de vallas informativas del Proyecto	13/01/2017	27/09/2021	13/01/2017	1/09/2020
Diseño y presentación del Plan de Comunicaciones del proyecto (monitoreo de medios y manejo de redes sociales)	3/02/2017	8/03/2017	3/02/2017	1/09/2020
Ejecución Plan de Comunicaciones del proyecto (monitoreo de medios y manejo de redes sociales)	8/03/2017	27/09/2021	8/03/2017	1/09/2020
Reporte mensual para el manejo de redes sociales y monitoreo de medios	3/05/2017	27/09/2021	3/05/2017	1/09/2020
Gestión de la imagen Corporativa	3/02/2017	27/09/2021	3/02/2017	1/09/2020
Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.				

PGS-02 PROGRAMA DE GENERACIÓN DE EMPLEO

COMPONENTE: CONTRATACIÓN DE MONC Y MOSC	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Implementación estrategia de divulgación de la política de contratación.	1/04/2017	27/09/2021	1/04/2017	1/09/2020
Contratación de mínimo el 40% de MONC y MOSC de Suba y Engativá requerida para el proyecto	1/04/2017	27/09/2021	1/04/2017	1/09/2020
Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.				

COMPONENTE: FORMACIÓN AL TRABAJADOR VINCULADO AL PROYECTO	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Inducción social a trabajadores antes de iniciar a laborar en el proyecto.	20/10/2016	27/09/2021	20/10/2016	1/09/2020
Capacitaciones trimestrales a trabajadores	17/06/2017	27/09/2021	17/06/2017	1/09/2020
Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.				

PGS-03 PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y ACTIVACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN AL USUARIO

COMPONENTE: PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Reuniones de socialización del proyecto	12/04/2017	27/09/2021	1/04/2017	1/09/2020
Reuniones del Comité SEGO Suba	31/05/2017	27/09/2021	31/05/2017	1/09/2020
Reuniones del Comité SEGO Engativá	31/07/2017	27/09/2021	31/07/2017	1/09/2020
Gestión de compromisos	31/05/2017	27/09/2021	31/05/2017	1/09/2020
Mesa de trabajo bimestral de atención a Veeduría Ciudadana PTAR Salitre II	17/07/2018	27/09/2021	17/06/2018	1/09/2020
Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.				

COMPONENTE: SISTEMA DE ATENCIÓN AL USUARIO	CRONOGRAMA	PLAN DE TRABAJO
--	------------	-----------------

ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Atención al Ciudadano desde la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca	1/07/2018	27/09/2021	1/07/2018	1/09/2020
Capacitación equipo social encargado de la atención al usuario.	2/03/2017	5/04/2017	2/03/2017	1/09/2020
Atención a la comunidad durante la Etapa de Construcción del Proyecto	17/04/2017	27/09/2021	17/04/2017	1/09/2020
Funcionamiento de los puntos de atención al usuario y cumplimiento de los horarios establecidos	1/03/2017	26/03/2021	1/03/2017	1/09/2020
Campaña de sensibilización, mecanismos de atención al usuario.	1/10/2017	26/03/2021	1/10/2017	1/09/2020

Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.

PGS-04 PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN AMBIENTAL

COMPONENTE: EDUCACIÓN AMBIENTAL PARA LA COMUNIDAD EDUCATIVA	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Ciclo de formación en herramientas educativas ambientales para adultos	1/01/2018	27/09/2021	1/01/2018	1/09/2020
Ciclo de formación en competencias ambientales para jóvenes	16/10/2017	27/09/2021	16/10/2017	1/09/2020
Charlas de sensibilización frente a la protección del recurso hídrico para niños y niñas	1/01/2018	27/09/2021	1/01/2018	1/09/2020

Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.

COMPONENTE: APOYO PRAES	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Gestión Interinstitucional para la selección y apoyo para estrategias PRAES	1/01/2018	27/09/2021	1/01/2018	1/09/2020

Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.

COMPONENTE: EDUCACIÓN AMBIENTAL CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Ciclo de formación en competencias ambientales para SEGO	30/11/2017	27/09/2021	30/11/2017	1/09/2020
Taller de formación de Gestión integral de residuos sólidos	1/01/2018	27/09/2021	1/01/2018	1/09/2020

Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.

COMPONENTE: HERRAMIENTAS PEDAGÓGICAS	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Apropiación e implementación de herramientas pedagógicas	16/06/2017	27/09/2021	16/06/2017	1/09/2020

Apropiación e implementación de herramientas pedagógicas	16/06/2017	27/09/2021	16/06/2017	1/09/2020
Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.				

COMPONENTE: JORNADAS AMBIENTALES	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Programación y desarrollo de jornadas ambientales	31/10/2017	27/09/2021	31/10/2017	1/09/2020
Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.				

PGS-05 PROGRAMA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

COMPONENTE: COMPLEMENTARIEDAD Y CONCURRENCIA ENTES LOCALES, DISTRITALES Y NACIONALES	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Reuniones y/o recorridos mensuales con integrantes de la mesa interinstitucional	25/07/2017	27/09/2021	25/07/2017	1/09/2020
Reuniones Extraordinarias	25/07/2017	27/09/2021	25/07/2017	1/09/2020
Seguridad Ciudadana – convocatoria a las mesas de coordinación interinstitucional	4/04/2017	27/09/2021	4/04/2017	1/09/2020
Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.				

PGS-06 PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL

COMPONENTE: HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	CRONOGRAMA		PLAN DE TRABAJO	
ACTIVIDAD O PRODUCTO	FECHA INICIO	FECHA FIN	FECHA INICIO	FECHA FIN
Cronograma de Gestión Social	1/07/2018	27/09/2021	28/02/2017	28/02/2017
Plan de trabajo del PGS	28/02/2017	27/09/2021	5/01/2017	1/09/2020
Informe mensual de Gestión Social	5/01/2017	27/09/2021	25/10/2020	1/09/2020
Informe final de Gestión Social	27/09/2021	27/10/2021	24/02/2018	1/09/2020
Formatos de Gestión Social	1/01/2017	27/09/2021	1/01/2017	1/09/2020
Comités Sociales	1/01/2017	27/09/2021	1/01/2017	1/09/2020
Fuente: Elaboración Propia con información obtenida de la CAR.				

Causa:

Debilidades en la sistematización y armonización de la información de las fechas para el desarrollo del Plan de Gestión Social incluidas en el plan de acción, y el cronograma de actividades, aunado a fallas en los controles realizados por la Gerencia del proyecto y la verificación realizada por la CAR.

Efecto:

Al no haber concordancia entre las fechas del plan de acción y el cronograma se puede presentar ambigüedades, interpretaciones e incumplimientos sobre el inicio, desarrollo y finalización de las

actividades de los diferentes programas del Plan de Gestión Social, y por ende pérdida de confiabilidad de los ciudadanos del área de influencia del proyecto.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La CAR dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 02 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

[...]Es necesario aclarar que el cronograma de actividades fue ajustado en su Versión 1 el 30 de septiembre de 2020, teniendo en cuenta la Enmienda No. 6 del Contrato de Obra de la PTAR Salitre Fase II.

Así mismo, se tuvo que ajustar el Plan de Trabajo y a partir de la misma consideración, se ajustó en el Comité Social realizado en el marco del Programa de Seguimiento y Control del PGS, el 28 de octubre de 2020, contándose con la Versión 6 de este plan de trabajo el cual se encuentra debidamente preparado y socializado según consta en la reunión del Comité Social.

La CAR indica en su respuesta, que se ajustó el cronograma en su Versión 1 el 30 de septiembre de 2020 y el plan de trabajo Versión 6 el 28 de octubre de 2020, sin embargo, no adjunta soportes de la última versión del Plan ni del comité social realizado para los ajustes.

La CAR con radicado No. 20202174779 del 20 de octubre de 2020 da respuesta a la solicitud de información de la CGR con respecto a las modificaciones del Plan de Trabajo, solamente en su Versión 5:

[...] "b. Modificaciones presentadas por el Contratista al Plan de Gestión Social y el Plan de trabajo durante 2018 y 2019 y documentación de las aprobaciones respectivas.

El Contratista no ha presentado modificaciones al Plan de Gestión Social del Proyecto de Ampliación y Optimización de la PTAR El Salitre, luego de su aprobación y No Objeción del Banco Mundial en marzo de 2017. El Plan de Trabajo ha tenido los siguientes ajustes.

[...] La versión 5 del Plan de Trabajo fue realizada el 31 de diciembre de 2019, para incluir aclaración respecto a la ejecución de las reuniones de finalización, precisando que éstas se realizarán cuando el proyecto alcance el 100% obra civil y el montaje de equipos. Se adjunta la versión 5 del Plan como Anexo y el Acta de la reunión de aprobación."

Los argumentos presentados por la Entidad en su respuesta no desvirtúan lo observado, por lo tanto, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

3.4. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
4. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la función legal de seguimiento ejercido por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), frente a las licencias, permisos y/o trámites ambientales que se hayan expedido en desarrollo de las actividades relacionadas con las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Salitre y Canoas.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó cuatro (4) hallazgos de auditoría relacionados con debilidades en el monitoreo de olores y la calidad del aire, el seguimiento ambiental a los proyectos y la adopción de medidas en relación con la remoción de cargas contaminantes y sobre la actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos. Son los siguientes:

Hallazgo 11. [D6-OI3] Calidad del aire y monitoreo de olores [ANLA]

Criterios:

- Decreto 3573 de 2011⁵⁰:

Artículo 3. Funciones:

1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.
2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

- Resolución 2254 de 2017⁵¹:

Artículo 2. Niveles máximos permisibles de contaminantes criterio. En la Tabla número 1 se establecen los niveles máximos permisibles a condiciones de referencia para contaminantes criterio que regirán a partir del primero de enero del año 2018:

<i>Tabla No. 1. Niveles máximos permisibles de contaminantes criterio en el aire:</i>		
<i>Contaminante</i>	<i>Nivel máximo Permisible ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)</i>	<i>Tiempo de Exposición</i>
PM10	50	Anual
	100	24 horas
SO2	50	24 horas
	100	1 hora
NO2	60	Anual
	200	1 hora
O3	100	8 horas
CO	5.000	8 horas
	35.000	1 hora

Parágrafo 1°. A partir del 1° de julio de 2018, los niveles máximos permisibles de PM10 y PM2.5 para un tiempo de exposición 24 horas serán de 75 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ y 37 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ respectivamente.

Parágrafo 2°. Para verificar el cumplimiento de los niveles máximos permisibles establecidos en la Tabla número 1, la concentración de los contaminantes del aire deberá evaluarse por cada punto de monitoreo. El promedio de concentraciones de diferentes puntos de monitoreo no será válido para evaluar el cumplimiento de dichos niveles.

Parágrafo 3°. Las autoridades ambientales competentes deben realizar las mediciones de los contaminantes criterio establecidos en el presente artículo, de acuerdo con los procedimientos, frecuencias y metodologías establecidas en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire.

Parágrafo 4°. Con el objetivo de identificar fuentes de emisión, soportar investigaciones en salud ambiental y sus efectos sobre el clima, las autoridades ambientales competentes podrán monitorear las concentraciones en la

⁵⁰ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones.

⁵¹ Por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones.

atmósfera de carbono negro y otros contaminantes climáticos. Los resultados que se generen por parte de las autoridades ambientales deberán reportarse al Subsistema de Información sobre Calidad del Aire (SISAIRE).

- Resolución 1541 de 2013⁵²:

Artículo 5. Niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión de sustancias de olores ofensivos por actividad. Los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión de sustancias de olores ofensivos a condiciones de referencia (25°C y 760 mm Hg) que se aplicarán a las actividades de que trata el presente artículo son los establecidos en la tabla 2.

Tabla 2. Niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión para sustancias de olores ofensivos a condiciones de referencia (25°C y 760 mm Hg).

Sustancia	Nivel máximo permisible	
	µg/m ³	Tiempo de exposición*
Sulfuro de hidrógeno (H ₂ S)	7	24 horas
	30	1 hora
Azufre Total Reducido (TRS)	7	24 horas
	40	1 hora
Amoniaco (NH ₃)	91	24 horas
	1400	1 hora

- Auto ANLA 06530 del 24 de octubre de 2018⁵³

ARTÍCULO PRIMERO: Requerir a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB E.S.P., para que presente, de manera inmediata, esto es al día siguiente de la ejecutoria del presente acto administrativo, la respectiva información documental, soportes y/o registros de las siguientes obligaciones ambientales, conforme con las consideraciones hechas en la parte motiva de este Auto:

II. PTAR FASE II

2. Ajustar la ficha 7.2.3.2 Control de olores ofensivos del plan de manejo ambiental, en el sentido de excluir todo lo relacionado a monitoreo, medición y/o evaluación de la calidad del aire y olores ofensivos (emisión, inmisión y dispersión de contaminantes atmosféricos) e incluir el Plan para la reducción del impacto por olores ofensivos de conformidad con lo reglamentado Resolución 1541 del 15 de noviembre de 2013 "Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión y el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos" y de acuerdo a lo señalado en los literales c) y d) del sub numeral 2.3 del numeral 2 del artículo primero de la Resolución 1294 del 17 de octubre de 2017.

III. PREDIO LA MAGDALENA

3. Presentar el plan de reducción de impacto de olores ofensivos (PRIO) de conformidad con lo señalado en el capítulo V del artículo octavo de la Resolución 1541 del 12 de noviembre de 2013 "Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión y el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos" y de acuerdo con lo establecido en el literal c) del subnumeral 1.3 del numeral 1 del artículo primero de la Resolución 1294 del 17 de octubre de 2017.

⁵² Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan otras disposiciones

⁵³ Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental

ARTÍCULO SEGUNDO: Requerir a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB E.S.P., para que ejecute las actividades que se indican a continuación y remita en el (los) próximo (s) Informe (s) de Cumplimiento Ambiental (ICA), la respectiva información documental, los soportes y registros fotográficos que evidencien su ejecución, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo:

II. PTAR FASE II

15. Presentar el análisis de los resultados de laboratorio del monitoreo de olores, efectuado durante el periodo correspondiente al informe de cumplimiento ambiental (ICA) No. 2, de acuerdo con lo establecido en la Ficha de seguimiento 8.2.3.2 Control de olores ofensivos del plan de seguimiento y monitoreo y en la viñeta segunda del numeral 1 artículo segundo de la Resolución 1929 del 31 de octubre de 2007.

18. Presentar el análisis de los resultados de laboratorio de la calidad del aire según el monitoreo efectuado durante el periodo correspondiente al informe de cumplimiento ambiental (ICA) No. 2, de acuerdo con lo establecido en la Ficha 8.2.3.1 Control de emisiones atmosféricas del plan de seguimiento y monitoreo y en la tercera viñeta del numeral 1 y en el numeral 3 del artículo segundo de la Resolución 1929 del 31 de octubre de 2007.

III. PREDIO LA MAGDALENA

8. En relación con lo establecido en la Ficha de seguimiento "Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento del biosólido en el predio La Magdalena", realizar lo siguiente:

a. Presentar evidencia y/o soportes documentales de las acciones realizadas durante el periodo correspondiente al informe de cumplimiento ambiental (ICA) No. 20.

b. Presentar evidencia y/o soportes documentales de las medidas implementadas para reducir la Producción de olores ofensivos en los predios El Corzo y La Magdalena.

Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo sexto de la Resolución 01301 del 31 de octubre de 2016.

10. Presentar los resultados de los monitoreos de calidad del aire y ruido ambiental que se efectuaron previo al inicio de las actividades autorizadas a desarrollarse en el predio La Magdalena y el cronograma para la realización de los monitoreos durante la ejecución de las actividades, de acuerdo a lo establecido en la Ficha de manejo 6 – Control de emisiones atmosféricas y de ruido del plan de manejo ambiental y en la Ficha de seguimiento y monitoreo Control de emisiones atmosféricas y de ruido del plan de seguimiento y monitoreo.

- Contrato 803 de 2016⁵⁴:

Pág. 666-667 Parte 2:

"El contratista debe desarrollar un programa de monitoreo para aire y olores para la planta existente y nueva. El cual debe cumplir con los requerimientos mínimos de la modificación de la licencia ambiental, el EIA. PMA. Los resultados de dicho programa pueden demostrar a las comunidades locales el mejoramiento de la calidad del aire"

Hechos/Condición:

Como resultado de la evaluación realizada, la auditoría evidenció incumplimientos reiterativos a la normatividad ambiental vigente para calidad del aire por parte del Licenciario, así como la presentación incompleta de los ICAS, situación que limita el análisis de la información, tal como se presenta en la siguiente tabla:

AUTO 06530 DEL 24 DE OCTUBRE DE 2018

Ficha 7.2.3.2 Control de olores ofensivos

CRITERIO U OBLIGACIÓN	OBSERVACIÓN
-----------------------	-------------

⁵⁴ Contrato bajo la modalidad llave en mano entre la Corporación Autónoma Regional CAR y el Consorcio expansión PTAR Salitre.

<p>ARTÍCULO PRIMERO. II. PTAR FASE II 2. Ajustar la ficha 7.2.3.2 Control de olores ofensivos del plan de manejo ambiental, en el sentido de excluir todo lo relacionado a monitoreo, medición y/o evaluación de la calidad del aire y olores ofensivos (emisión, inmisión y dispersión de contaminantes atmosféricos) e incluir el Plan para la reducción del impacto por olores ofensivos de conformidad con lo reglamentado Resolución 1541 del 15 de noviembre de 2013 <i>"Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión y el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos"</i> y de acuerdo a lo señalado en los literales c) y d) del sub numeral 2.3 del numeral 2 del artículo primero de la Resolución 1294 del 17 de octubre de 2017.</p>	<p>En este requerimiento según lo observado en el auto, para el ítem D hasta la fecha no se ve que se incluya el plan para la reducción del impacto por olores ofensivos. Esto teniendo en cuenta el radicado del ANLA 2019138629-1-000 del 13 de septiembre de 2019, donde presenta respuesta al requerimiento del Auto 6530 de 2018, donde se concluye que a través de la respuesta presentada a la ANLA no permite establecer su cumplimiento, razón por la cual será reiterada. Igualmente, no se muestra evidencia de los ajustes hasta la fecha.</p> <p>Frente a esta situación la ANLA simplemente hace reiteración a la obligación, sin realizar una acción que exija al cumplimiento inmediato de este requerimiento.</p>
---	--

CRITERIO U OBLIGACIÓN	OBSERVACIÓN
<p>ARTÍCULO PRIMERO. III. Predio La Magdalena 3. Presentar el plan de reducción de impacto de olores ofensivos (PRIO) de conformidad con lo señalado en el capítulo V del artículo octavo de la Resolución 1541 del 12 de noviembre de 2013 <i>"Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión y el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos"</i> y de acuerdo con lo establecido en el literal c) del subnumeral 1.3 del numeral 1 del artículo primero de la Resolución 1294 del 17 de octubre de 2017.</p>	<p>La ANLA indica que de acuerdo con la información contenida en el expediente LAM0368, se evidencia que no se ha presentado el plan de reducción de olores ofensivos para la PTAR Salitre, por tanto, esta Autoridad considera que no ha dado cumplimiento a la normativa ambiental vigente (Resolución 1541 del 12 de noviembre de 2013) y deberá presentarlo a la brevedad posible.</p> <p>En el formato ICA3 del informe de cumplimiento ambiental No. 21, la EAAB indica que se encuentran en proceso para realizar dicha actividad.</p> <p>Pese a que es una obligación impuesta desde el año 2017, la entidad no la presenta en el tiempo establecido y sin embargo la ANLA no ha tomado ninguna acción sancionatoria.</p>

Página. 136 Ficha de seguimiento 8.2.3.2 Control de olores ofensivos

CRITERIO U OBLIGACIÓN	OBSERVACIÓN
<p>ARTÍCULO SEGUNDO II. PTAR FASE II 15. Presentar el análisis de los resultados de laboratorio del monitoreo de olores, efectuado durante el periodo correspondiente al informe de cumplimiento ambiental (ICA) No. 2, de acuerdo con lo establecido en la Ficha de seguimiento 8.2.3.2 Control de olores ofensivos del plan de seguimiento y monitoreo y en la viñeta segunda del numeral 1 artículo segundo de la Resolución 1929 del 31 de octubre de 2007.</p>	<p>La ANLA realiza la solicitud para el monitoreo de calidad del aire y solo se evidencia que durante el mes de febrero de 2018 se lleva a cabo monitoreo de PM10, según la revisión de la documentación para el ICA 3, 4,5.</p> <p>En el análisis de la información con respecto a emisiones atmosféricas para estos ICA, los informes de monitoreo presentados no tienen información para SOx, NOx, CO, O3 solo para MP como se evidencia en el informe del ICA 3 realizado por Corola Ambiental. Pero para el ICA 4 y 5 no se encuentran informes de monitoreo de calidad del aire para este año en donde se evidencie estos parámetros. La ANLA reporta que estos ICAS se encuentran no conformes.</p> <p>Para el 2019 se cuenta con estos resultados de laboratorio, realizados por la empresa Corola Ambiental por cada mes del año. Pero en los informes de laboratorio se presenta que:</p>

	<p>Durante el año 2019 para el 1er y 2do semestre en cuanto al análisis de amoniaco en la estación de la ciclo ruta el cortijo, presentó en varias ocasiones sobrepaso de la norma. De igual manera para los dos semestres las relaciones de las concentraciones de amoniaco en las primeras cuatro estaciones, se presentaron concentraciones.</p> <p>Para las concentraciones de sulfuro de hidrogeno, éstas presentan sobrepaso, la estación más crítica y con concentraciones más altas fue la estación de pretratamiento, coherente con las fuentes circundantes a la zona, estas son el humedal y las actividades de remoción, levantamiento y construcción de la expansión de la PTAR. Para el 2do semestre se encuentra que la estación con una concentración alta es la de la portería, la cual es coherente con las mismas fuentes circundantes a la zona, nombradas para el primer semestre.</p> <p>En los informes de cumplimiento ambiental ICA No. 19, 20 y 21 se presentaron los resultados de los monitoreos realizados con panelistas, encontrando que en la PTAR Fase I se tiene que el olor perceptible a molesto se percibió dentro de la planta, tanto en horario diurno como nocturno y según indica la empresa en la zona residencial no se percibieron los olores procedentes de la PTAR.</p> <p>En el informe de cumplimiento ambiental No. 20 Fase I e informe de cumplimiento ambiental No 1 Fase II se presentaron los monitoreos realizados al parámetro Sulfuro de Hidrógeno H₂S, encontrándose que se encuentra fuera de la norma, adicionalmente, se monitoreó el amoniaco (NH₃), el cual cumple con los parámetros establecidos en la norma Resolución 1541 de 2013.</p> <p>Lo que demuestra que para el año 2019 aún se cuenta con olores ofensivos que sobrepasan los valores máximos permisibles por la norma.</p> <p>Se observa debilidad en el cumplimiento de las funciones de la ANLA, ya que la única acción que realizan es reiterar el cumplimiento a la EAAB para la presentación de los ICAS, sin embargo, no se evidencia una acción contundente por parte de la Autoridad. Y pese a estas situaciones de incumplimiento con la normatividad ambiental vigente para calidad del aire la ANLA no ha sancionado estas irregularidades</p>
--	---

Ficha de Seguimiento y Monitoreo: 8.2.3.1 Control de emisiones atmosféricas

CRITERIO U OBLIGACIÓN	OBSERVACIÓN
<p>ARTÍCULO SEGUNDO II.PTAR FASE II 18. Presentar el análisis de los resultados de laboratorio de la calidad del aire según el monitoreo efectuado durante el periodo correspondiente al informe de cumplimiento ambiental (ICA) No. 2, de acuerdo con lo establecido en la Ficha 8.2.3.1 Control de emisiones atmosféricas del plan</p>	<p>Durante el periodo de 2018, no hay evidencias documentales del informe del cumplimiento ambiental No 3 de la construcción de la PTAR fase II, por lo tanto, no se puede revisar el cumplimiento de los parámetros de calidad del aire. Por esta razón se ve reflejado que en el Concepto Técnico No. 04532 del 16 de agosto de 2019 que la ANLA solicitó a la empresa presentar lo requerido en los oficios,</p>

<p>de seguimiento y monitoreo y en la tercera viñeta del numeral 1 y en el numeral 3 del artículo segundo de la Resolución 1929 del 31 de octubre de 2007.</p>	<p>2019048988-2-000 del 15 de abril de 2019 y 2019093282-2-000 del 05 de julio de 2019.</p> <p>Por otra parte, se muestra que en la estación externa Lisboa se presenta un incumplimiento de PM10 del 50%, excediendo la norma. Se evidencia que este reporte de PM10 reflejado en el auto 0368 de 2018 es reiterativo, ya que según en estudios realizados en diciembre del año 2016 y enero de 2017 también presentaba este incumplimiento. Lo que determina que hasta el año 2019 con el Concepto Técnico No. 04532 del 16 de agosto de 2019, aun no se ha dado respuesta ya que la empresa no ha presentado el informe de cumplimiento ambiental. Adicionalmente en el informe realizado por la empresa Ingeniería Ambiental de Colombia S.A según el monitoreo se encuentra que la estación 2 PTAR interno presenta un incumplimiento del 4.17%.</p> <p>Pese a estos requerimientos no atendidos, la ANLA no ha tomado ninguna acción adicional o sancionatoria.</p>
--	---

Ficha de seguimiento Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento del biosólido en el predio de la Magdalena

CRITERIO U OBLIGACIÓN	OBSERVACIÓN
<p>ARTÍCULO SEGUNDO. III. Predio La Magdalena 8. En relación con lo establecido en la Ficha de seguimiento "Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento del biosólido en el predio La Magdalena", realizar lo siguiente: a. Presentar evidencia y/o soportes documentales de las acciones realizadas durante el periodo correspondiente al informe de cumplimiento ambiental (ICA) No. 20. b. Presentar evidencia y/o soportes documentales de las medidas implementadas para reducir la Producción de olores ofensivos en los predios El Corzo y La Magdalena. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo sexto de la Resolución 01301 del 31 de octubre de 2016.</p>	<p>La ANLA indica que de acuerdo a la información del (ICA) No.20 Fase I, no se indica la periodicidad y cantidad de producto utilizado para el control de olores en el biosólido dispuesto.</p> <p>Durante este periodo se efectuó el monitoreo de olores en el predio El Corzo, donde el olor evidenciado entre perceptible e insoportable, se percibió en el patio de secado; mientras que, en el predio La Magdalena se percibió olor de imperceptible a perceptible en las celdas en las cuales se hace la disposición final.</p> <p>El monitoreo de olores ofensivos realizado durante el periodo del informe de cumplimiento ambiental (ICA) No. 21, se tiene que en el predio La Magdalena se percibió tanto en el horario diurno como en el nocturno olor de imperceptible en su mayoría y algunos focos de olor perceptible. en el predio El Corzo, se reportó un olor de perceptible a ofensivo en el patio de secado en horario nocturno y en horario diurno, se alcanzó a percibir, por algunos panelistas, olor insoportable, aunque en su mayoría estuvo entre perceptible a ofensivo</p> <p>La CGR concluye que, pese a que son incumplimientos reiterativos, ya que la EAAB no presenta la información completa en los ICAS, la ANLA ha sido permisiva y no ha actuado con celeridad y firmeza.</p>

<p>10. Presentar los resultados de los monitoreos de calidad del aire y ruido ambiental que se efectuaron previo al inicio de las actividades autorizadas a desarrollarse en el predio La Magdalena y el cronograma para la realización de los monitoreos durante la ejecución de las actividades, de acuerdo a lo establecido en la Ficha de manejo 6 – Control de emisiones atmosféricas y de ruido del plan de manejo ambiental y en la Ficha de seguimiento y monitoreo Control de emisiones atmosféricas y de ruido del plan de seguimiento y monitoreo</p>	<p>Se evidencia que para los informes de cumplimiento ICA 20 y 21 no hubo reportes en cuanto a la solicitud, en donde se estableció en el PMA que debían realizarse 2 monitoreos para el predio la Magdalena uno al inicio y durante la ejecución. Como se le solicitó a la CAR en el primer requerimiento de información pregunta N° 37 en cuanto a los estudios de monitoreo de aire, La CAR responde a esta pregunta de la siguiente manera: <i>para el ICA 21 no se presentó informe de calidad del aire porque no contaban con una empresa certificada para realizar dicho estudio de emisión de gases y ruido.</i></p> <p>Se observa que no ha existido la premura por parte de la ANLA en cuanto a hacer efectivas las obligaciones que la EAAB debe cumplir.</p>
--	--

CONTRATO 803 DE 2016 - Pág. 666-667 Parte 2

CRITERIO U OBLIGACIÓN	OBSERVACIÓN
<p>El contratista debe desarrollar un programa de monitoreo para aire y olores para la planta existente y nueva. El cual debe cumplir con los requerimientos mínimos de la modificación de la licencia ambiental, el EIA. PMA. Los resultados de dicho programa pueden demostrar a las comunidades locales el mejoramiento de la calidad del aire.</p>	<p>En la documentación revisada, ejemplo, en el Auto 06530 Del 24 De octubre De 2018 cuenta con programas y subprogramas de monitoreos de aire y de olores. que consiguiente a eso tiene su ficha de control, los cuales tienen los requerimientos mínimos y de no ser así como, por ejemplo, en algunos casos se muestra "Modificar la Ficha 7 (Control de Olores), en concordancia con el objetivo dispuesto para controlar las emisiones de Olores Ofensivos", se realiza la observación para que la empresa o entidad pertinente realice las modificaciones solicitadas o que cumplan con lo estipulado con la licencia ambiental, el EIA y el PMA.</p> <p>De acuerdo con lo anterior la CGR evidencia que no se está cumpliendo con los requerimientos del contrato 803 de 2016, frente al monitoreo para aire y olores.</p>

La permisividad en el seguimiento de la ANLA en el ejercicio de autoridad ambiental está generando afectaciones en la salud y en el bienestar de la comunidad, además de generar incertidumbre sobre la dinámica del comportamiento de los olores generados en la PTAR, al no tomar acciones correctivas producto de la revisión de los ICAs.

Causa:

Las situaciones reiterativas puestas en evidencia obedecen a la deficiencia de un adecuado y oportuno seguimiento de la ANLA al cumplimiento de la normatividad vigente por parte del Licenciario, de acuerdo a las funciones establecidas en el decreto 1076 de 2015; así como la debilidad y falta de oportunidad en la verificación de los requerimientos establecidos, revisando la totalidad del cumplimiento y la suficiencia de las respuestas e información remitida por parte del titular de la licencia. Así mismo, no se utilizan los instrumentos administrativos para reiterar las situaciones de incumplimiento o iniciar los procesos sancionatorios respectivos.

Además de la falta de controles efectivos y oportunos, que permitan y garanticen el cumplimiento y observancia de las disposiciones legales aplicables al momento de evaluar las condiciones y

términos de ejecución de la Licencia Ambiental, y su seguimiento a través de los informes de cumplimiento Ambiental ICA; que prevenga los efectos producidos por la generación de olores ofensivos.

Efecto:

Lo anterior conlleva a la afectación de la salud y a la calidad de vida de la comunidad aledaña del proyecto, a los predios el corzo y la magdalena por la emisión de olores ofensivos. Esta situación representa posibles costos ambientales para la población del área de influencia del proyecto. A continuación, se muestra los efectos negativos.

Efectos en salud

La exposición a diferentes concentraciones de ácido sulfhídrico H₂S presente en los olores ofensivos generados por la PTAR es un irritante de las membranas mucosas y del tracto respiratorio que, en exposiciones agudas puede generar náusea, dolor de cabeza, delirio, disturbios del equilibrio, temblores, convulsiones. Así mismo, al entrar en contacto con los ojos y la piel en exposiciones prolongadas, aun a relativamente bajas concentraciones, puede causar afecciones como dermatitis e irritación ocular. Adicionalmente, la inhalación, incluso en bajas concentraciones como 50ppm pueden producir rápidamente irritación de vías aéreas superiores e inferiores (MSPS & OPS, 2012).

Por su parte, la exposición a niveles altos de amoníaco en el aire puede ser irritante para la piel, los ojos, la garganta y los pulmones y puede producir tos y quemaduras. La exposición a niveles muy altos de amoníaco puede producir daño del pulmón y la muerte (MSPS & OPS, 2012).

Estas afectaciones se reflejan en costos de atención médica, de acceso a medicamentos y de costos adicionales como el transporte a los sitios de atención y tratamiento. Estos costos se pueden ver incrementados teniendo en cuenta los beneficios que dejan de percibir las personas por el tiempo en que no puedan trabajar o desarrollar otras actividades debido a la incapacidad (temporal o permanente) causada por estos síntomas y enfermedades.

Efectos en población, territorio y cultura:

Los efectos generados por las deficiencias en la calidad del aire pueden ocasionar cambios en la forma en que las comunidades habitan los territorios, deteriorando la cultura, las costumbres y las relaciones de la comunidad con su entorno natural. En el caso de las comunidades cercanas a la PTAR Salitre, estas personas se podrían ver afectadas en cuando a las posibles decisiones de cambio de vivienda o incluso la oposición al desarrollo de la expansión de la planta, lo cual genera incomodidades y posibles dificultades de convivencia entre los vecinos y las relaciones entre la comunidad y la EAAB.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La ANLA dio respuesta vía correo electrónico mediante Radicado N° 2020206857-2-001 el 01 de Diciembre de 2020 y manifiesta: *“Con relación a las observaciones presentadas sobre el seguimiento a las obligaciones relacionadas con la calidad del aire y los monitoreos de olores, la ANLA en*

desarrollo del seguimiento y control de las obligaciones establecidas en la licencia ambiental y en el Plan de Manejo Ambiental, realiza la verificación de las obligaciones, tanto en la información documental del expediente como a partir de lo evidenciado en las diferentes visitas de control y seguimiento ambiental...”, a saber:

AUTO 06530 DEL 24 DE OCTUBRE DE 2018

Ficha 7.2.3.2 Control de olores ofensivos

ARTÍCULO PRIMERO. II. PTAR FASE II

En la evaluación realizada en el seguimiento de 2020, en atención a la respuesta de la EAAB (radicado ANLA 2019138629-1-000 del 13 de septiembre de 2019), se reiteró el requerimiento de modificar la Ficha 7 (Control de Olores), para que se presentara el ajuste solicitado, ya que este debe estar formulado para la etapa de operación de la Fase II, pues durante la construcción no se generarán este tipo de emisiones. Además, se concluye que esta Autoridad al no haberse presentado quejas por parte de la comunidad en el AID del proyecto no ha fijado plazos para la presentación del “PRIO” por parte la EAAB. Dado que la Resolución 1541 del 12 de noviembre de 2013, determina que el proceso inicia con la recepción de una queja, evaluada por la misma Autoridad Ambiental competente, donde debe pronunciarse mediante acto administrativo sobre la viabilidad o no respecto a exigir el PRIO.

ARTÍCULO PRIMERO. III. Predio La Magdalena

Adicional a lo anterior la entidad manifiesta que la EAAB E.S.P, informa que, con el apoyo de la Universidad Pontificia Bolivariana, desarrolló la evaluación de sulfuro de hidrogeno en el sitio de aprovechamiento de biosólidos predio La Magdalena (realizado en marzo de 2019), donde los resultados indican que la concentración de inmisión no supera el límite permisible cumplimiento con lo establecido en la Resolución 1541 de 2013.

Ficha de seguimiento 8.2.3.2 Control de olores ofensivos

ARTÍCULO SEGUNDO II. PTAR FASE II

La entidad aclara que en el resultado de los análisis de los monitoreos de olores para la Fase I y predio El Corzo, así como para Fase II, en el Plan de seguimiento y monitoreo se establece para ambos casos que en algunas estaciones internas se sobrepasaba el límite máximo permisible, pero no representaba impacto para las comunidades aledañas.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el archivo radicado que contenía los anexos del ICA 2 no pudo ser revisado, toda vez que presentó fallas y no fue posible acceder a él, se realizó el requerimiento de presentar el análisis de los resultados de laboratorio de los monitoreos de olores, efectuado durante el periodo del ICA 2.

Ficha de Seguimiento y Monitoreo: 8.2.3.1 Control de emisiones atmosféricas

ARTÍCULO SEGUNDO II. PTAR FASE II

La entidad realizó el requerimiento del análisis de los resultados de laboratorio de la calidad del aire, monitoreado durante el periodo del ICA 2, ya que algunos anexos de la información entregada en el ICA no pudieron ser revisados, toda vez que el archivo radicado con el ICA que contenía los anexos

presentó fallas y no fue posible acceder a él. Posteriormente, en el oficio radicado ANLA **2019138629-1-000 del 13 de septiembre de 2019**, en la cual la EAAB entrega la respuesta a los requerimientos del Auto 6530 de 2018, se encuentran los anexos del ICA 2 que en su momento no pudieron verificarse, información analizada en el seguimiento de 2020 (concepto 4710 del 31 de julio de 2020, numeral 7.36), encontrando, en relación con los resultados de laboratorio de la calidad del aire monitoreado durante el periodo del ICA 2, que los monitoreos del parámetro de material particulado (PM10), está cumpliendo con el límite máximo establecido en la Resolución 2254 de noviembre de 2017

Ficha de seguimiento Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento del biosólido en el predio de la Magdalena

ARTÍCULO SEGUNDO.III. Predio La Magdalena

La entidad precisa que la respuesta al Auto 06530 del 24 de octubre de 2018 no se allegó en los ICA 21 y 22, ya que cuando se surtió la notificación del mismo, estos ya habían sido radicados en ANLA, por lo cual la respuesta a este requerimiento se allega en el ICA 23, evaluación que se realizará en el próximo seguimiento al proyecto.

CONTRATO 803 DE 2016 - Pág. 666-667 Parte 2

La ANLA realiza el seguimiento y control de las obligaciones establecidas en la Licencia Ambiental y en el Plan de Manejo Ambiental, y en ese sentido se hacen las debidas verificaciones de las mismas, en las diferentes visitas de control y seguimiento ambiental, en tal sentido con relación al contrato suscrito entre la CAR (803 de 2016) y el operador de la PTAR Salitre, son condiciones contractuales que no hacen parte del instrumento de manejo y control otorgado por la ANLA, y sobre las cuales esta Autoridad Nacional no es competente para hacer verificación de cumplimiento.

Teniendo en cuenta las situaciones observadas anteriores: primero, aunque no haya quejas de la comunidad aledaña al proyecto con respecto a emisión de olores ofensivo, es evidente que hay un incumplimiento en los niveles máximos permisibles de la norma de calidad del aire provocando una contaminación atmosférica, además de esto, los argumentos de la ANLA no desvirtúan lo evidenciado por la CGR en cuanto a que se presentan incumplimientos reiterativos a la normatividad ambiental vigente para calidad del aire por parte del Licenciario, así como la presentación incompleta de los ICAS, situación que limita el análisis de la información concluyéndose que la ANLA ha sido permisiva y no ha actuado con celeridad y firmeza.

Por otro lado, la CGR no discute que la EAAB es el gestor del proyecto, sin embargo una de las actividades esenciales de la gestión de la ANLA como Autoridad Ambiental, es la de hacer seguimiento y control tal como lo establece el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015, el cual establece: *“Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de: Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican”*; entre otras.

Por tanto, aunque no es función de la ANLA hacerle seguimiento al Contrato 803 de 2016, si es responsabilidad de la ANLA la revisión de todos los componentes de la licencia ambiental como es

el tema de monitoreo de aire y olores, el cual debe cumplir con los requerimientos mínimos de la modificación de la licencia ambiental, el EIA. PMA, sin desconocer la obligación de el cumplimiento del licenciario, sin embargo, se evidencian omisiones y debilidad por parte de la ANLA en el control que debe ejercer.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, conforme a los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, y con otras incidencias para dar a conocer al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Hallazgo 12. [D7] Seguimiento del proyecto: Eficiencia en la remoción de carga contaminante [ANLA]

Criterios:

- **Decreto 3573 de 2011⁵⁵:**

Artículo 2. Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental, cumplan con la normatividad ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país.

Artículo 3. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-cumplirá, las siguientes funciones:

- 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley y los reglamentos.*
- 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*

- **Manual de seguimiento ambiental a proyectos⁵⁶:**

Instructivo E. Seguimiento ambiental de proyectos. Literal E2. Alcance. El presente instructivo se debe aplicar desde el momento en que al funcionario de la autoridad ambiental competente se le asigna un proyecto, obra o actividad para su seguimiento ambiental [...]

El seguimiento ambiental se centra en la verificación de los compromisos que el beneficiario de la licencia ambiental, obra o actividad asumió ante la autoridad ambiental competente. Estos compromisos se han denominado como tareas ambientales, que a su vez, en el seguimiento ambiental por parte de la autoridad ambiental competente, son traducidos en objetivos. De acuerdo con lo anterior, los objetivos del seguimiento ambiental son:

- 1. Verificación del estado de cumplimiento de los programas que conforman el Plan de Manejo Ambiental.*
- 2. Verificación del cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales.*
- 3. Verificación del estado de cumplimiento de los requerimientos de los actos administrativos.*
- 4. Análisis de las tendencias de la calidad del medio en el que se desarrolla el proyecto.*
- 5. Análisis de la efectividad de los programas que conforman el PMA, de los programas requeridos en los actos administrativos y de sus propuestas de actualización.*

Instructivo E. Seguimiento ambiental de proyectos. Paso 3. Revisión del informe de cumplimiento ambiental – ICA. La revisión de los informes permite establecer el nivel y la calidad de la información suministrada por el beneficiario de la licencia ambiental, de tal forma que se permita determinar el avance, cumplimiento y efectividad del plan de manejo ambiental establecido para el proyecto, obra o actividad.

⁵⁵ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA.

⁵⁶ Ministerio de medio ambiente, 2002.

Es de gran importancia para el seguimiento ambiental de proyectos licenciados realizar la revisión del Informe de Cumplimiento Ambiental, ya que en ellos se debe detallar el cumplimiento de las tareas ambientales a las que se ha comprometido el beneficiario de la licencia ambiental.

Por consiguiente, estos Informes de Cumplimiento Ambiental deben ser objeto de un concepto técnico y no de una rápida lectura por parte del ESA.

- Decreto 1076 de 2015⁵⁷

Artículo 2.2.2.3.9.1. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

- 1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1 %, si aplican.*
- 2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
- 3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
- 4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.*
- 5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.*
- 6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
- 7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.*
- 8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.*

Artículo 2.2.2.3.9.4. Manual de Seguimiento Ambiental De Proyectos. Para el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o plan de manejo ambiental, las autoridades ambientales adoptaran los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- Auto 6530 de 2018 por el cual se efectúa control y seguimiento ambiental
- Auto 7870 de 2018 por el cual se efectúa control y seguimiento ambiental
- Acta de reunión de control y seguimiento ambiental 115 de 2019

Hechos/Condición:

La revisión de la información relacionada con el seguimiento ambiental de la ANLA a la licencia ambiental expedida bajo la Resolución 817 de 1996 y sus correspondientes modificaciones, muestra que los actos administrativos de seguimiento ambiental son reiterativos en más de dos ocasiones consecutivas en el requerimiento de la información relacionada con los parámetros del efluente que permitan evidenciar la eficiencia en remoción de la PTAR Salitre fase I sin que se generen mejoras o modificaciones en la operación por parte de licenciataria después de la sanción impuesta por la

⁵⁷Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ANLA a la EAAB mediante Resolución 1252 de 2019, confirmada a través de la Resolución 1218 del 17 de julio de 2020, la cual corresponde a hechos observados en seguimiento realizado por dicha Autoridad a través del Auto 518 del 20 de febrero de 2013.

Los ICA del periodo 2018-2019 para la Fase I presentados por la EAAB muestran incumplimiento respecto a la eficiencia en la remoción, al no alcanzarse los valores establecidos en la Resolución 577 de 2000 que modifica la licencia ambiental para la operación de la PTAR Salitre fase I. Lo anterior se evidencia en la siguiente tabla.

Eficiencia de remoción SST y DBO5 2018-2019 reportado para la PTAR Salitre fase I		
Periodo reportado	SST Meta remoción 60%	DBO ₅ Meta remoción 40%
ICA 21		
Enero 2018	59	38
Febrero 2018	56	34
Marzo 2018	58	31
Abril 2018	63	41
Mayo 2018	62	38
Junio 2018	64	34
ICA 22		
Julio 2018	61	35
Agosto 2018	65	37
Septiembre 2018	64	38
Octubre 2018	65	40
Noviembre 2018	66	41
Diciembre 2018	62	31
ICA 23		
Enero 2018	64	36
Febrero 2018	65	38
Marzo 2018	64	37
Abril 2018	66	41
Mayo 2018	65	39
Junio 2018	65	40

Fuente: Equipo auditor con información de los ICA No.21, 22 y 23 presentados por la EAAB Expediente ANLA LAM 0368

Al respecto, la ANLA, en respuesta al requerimiento hecho por este ente de control el 08 de octubre de 2020 en el marco de la presente auditoría, establece que:

[...] a partir de la capacidad instalada y aprobada en la licencia ambiental de la PTAR se ha cumplido normativamente con las calidades del agua que se descarga en el Río Bogotá, siendo ellos los establecidos en el Decreto Ley 1594 de 1984, que en comparación con los parámetros señalados en el Acuerdo CAR043 de 2006 son más restrictivos en lo que tiene que ver con la clasificación de usos del agua para la cuenca del río Bogotá, para las clases IV (Corresponde a valores de los usos agrícola con restricciones y pecuario.) y V (Corresponde a valores de los usos para generación de energía y uso Industrial) y los parámetros de DBO5 y Sólidos Suspendidos (en razón al tipo de PTAR y sus objetivos).

Teniendo en cuenta lo anterior, los resultados presentados en los Informes de Cumplimiento Ambiental son contraproducentes con la respuesta de la ANLA respecto al objetivo principal del proyecto, el cual es contribuir al mejoramiento de la calidad ambiental del río Bogotá. Considerando que el objetivo principal del proyecto objeto de licenciamiento y seguimiento ambiental no se está cumpliendo, tampoco se evidencian acciones o requerimientos por parte de la ANLA, como autoridad ambiental, para revertir los efectos desde el punto de vista ambiental ni para aplicar correctivos desde el punto de vista administrativo.

Causa:

De acuerdo con la respuesta de la ANLA a esta Contraloría con radicado 2020186381-2-002 del 06 de noviembre de 2020, dicha autoridad ambiental *“requirió la presentación de un plan de contingencias ante eventos donde las diluciones de agua o factores externos no permitan garantizar las eficiencias de remoción de DBO5 y SST (numeral 14 del Auto 518 del 20 de febrero de 2013)”*. No obstante, al revisar el plan de contingencia, no se identifican acciones relacionadas con la dilución de agua, de manera que no se está atendiendo ese factor específico para el logro de la eficiencia en remoción de la carga contaminante. Esto corresponde a una falla en el cumplimiento de la función misional de seguimiento por parte de la ANLA.

Efecto:

Este incumplimiento frente a las metas de calidad del efluente de la PTAR puede afectar la disponibilidad y calidad de los alimentos a los que puede acceder una comunidad, considerando que no toda la población asentada en la cuenca media del río Bogotá cuenta con los medios económicos para acceder a productos agrícolas regados con aguas limpias o con la posibilidad de acceso a fuentes de agua diferentes para la producción de autoconsumo.

En este caso, los costos se relacionan con los riesgos generados por el consumo de productos agrícolas en condiciones que pueden generar dificultades de salud a los pobladores y productores que se ubican aguas abajo del punto de descarga del efluente de la PTAR Salitre.

Adicionalmente se pueden presentar afectaciones a las personas por el consumo de productos regados con las aguas contaminadas, el consumo de agua proveniente de pozos contaminados por infiltración o por la ingestión de productos como leche y carne de animales que consumen plantas regadas con agua contaminada. Esto ocasiona costos a la población por el incremento de la morbilidad asociada a dicha contaminación⁵⁸ así como el consecuente incremento en los costos de atención médica por dicha morbilidad, específicamente por la atención de enfermedades gastrointestinales.

También se pueden ocasionar sobrecostos en la producción, debido a los esfuerzos adicionales para el acceso a agua de mejor calidad, como las fuentes subterráneas en el caso de la producción agropecuaria en la sabana de Bogotá.

⁵⁸ Jaime, H. (2007). Costos de la contaminación hídrica en Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá D.C.

Por otra parte, los costos adicionales en que deben incurrir los municipios aguas abajo del punto de vertimiento del efluente de la PTAR Salitre, pues al no cumplir con las eficiencias en remoción, otros municipios deben hacer esfuerzos económicos adicionales para tratar el agua que utilizan en sus actividades productivas, los cuales se pueden considerar como costos de oportunidad de estos municipios.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación 2020206857-2-001 del 01 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

En su respuesta, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales menciona la implementación de acciones correctivas y de mantenimiento de la planta por parte de la EAAB para *garantizar unas condiciones operativas estables en términos de control del caudal de entrada a la planta (el cual se ha mantenido entre 3.8 y 4.2 m³/s)*. así mismo, enlista dichas medidas así:

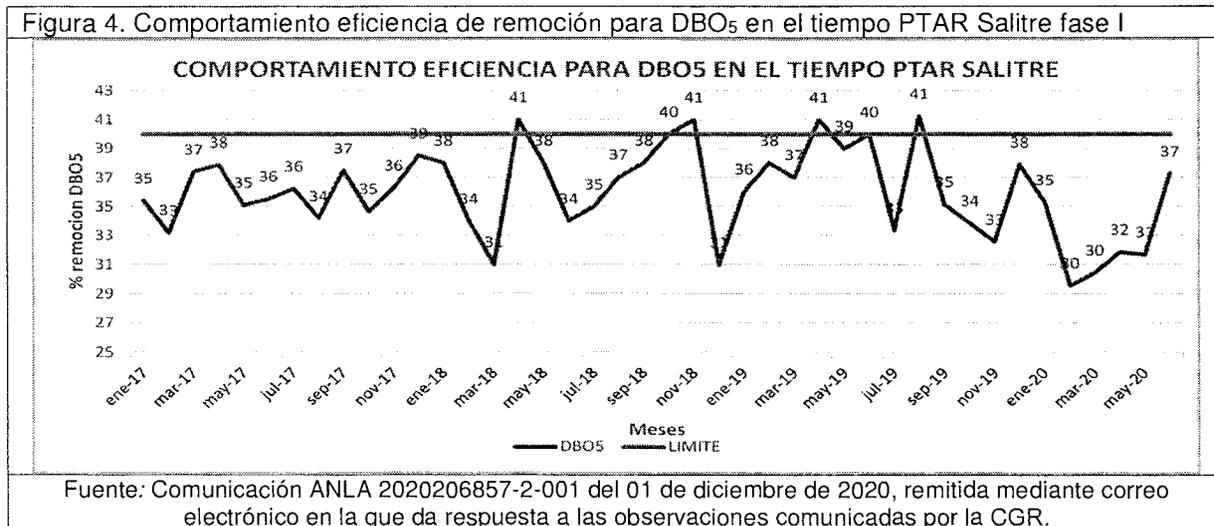
- *La implementación de un punto adicional de dosificación de polímero aniónico en las cámaras de reparto a fin de mejorar la floculación.*
- *Mejora del retorno del agua del sistema*
- *Investigación con diferentes compuestos como el Hidroxicloruro de aluminio y emulsiones poliméricas que complementan o reemplazan al coagulante y ayudante de floculación (actualmente utilizados).*
- *Actividades de mantenimiento periódico a los implementos del sistema de tratamiento, relacionadas con la calibración de equipos, mejora y mantenimiento de equipos y elementos del sistema de tratamiento (informes ICA 23, 24 y 25).*
- *Mantenimiento preventivo y correctivo de equipos, maquinaria e implementos, fundamental, dado que existen equipos con más de 17 años de funcionamiento.*

Respecto al cumplimiento de la eficiencia en remoción de DBO₅, la ANLA menciona que la misma se ha mantenido en un 38%, la cual no cumple con la meta de remoción del 40% establecida en la Resolución 577 del 12 de julio de 2000.

Según la ANLA, debido a las condiciones de diseño de la planta, *ya que las concentraciones del agua a la entrada del sistema son muy diferentes a las que presenta el río, pues la relación de diseño entre DBO₅/SST fue estimada en 0,76 y durante la operación se ha obtenido una relación DBO₅/SST de 1,16*, lo cual sumado a condiciones externas a la planta de tratamiento (como infiltraciones de agua, mal manejo del acueducto por parte de los usuarios o conexiones erradas de agua lluvia, entre otras).

Presenta también un resumen del comportamiento de esta remoción en la siguiente figura:

Figura 4. Comportamiento eficiencia de remoción para DBO₅ en el tiempo PTAR Salitre fase I



Para la Contraloría es evidente que, aunque la EAAB haya abordado acciones preventivas desde sus actividades fuera de la planta de tratamiento y mejorado algunas condiciones de operación al interior de la misma, dicha empresa manifiesta y acepta que la eficiencia en remoción para DBO₅ no se cumple, como se evidencia en el formato ICA-1A reportada para el periodo enero-junio de 2019 y anexada por la ANLA a la respuesta a esta observación mediante radicado 2020206857-2-001 del 01 de diciembre de 2020, remitida a través de correo electrónico.

No obstante, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales a través de los actos administrativos de seguimiento analizados, incluyendo el Auto de seguimiento 10056 de 2020, es reiterativa en señalar el incumplimiento de la eficiencia en remoción sin que se activen acciones orientadas a prevenir el continuo incumplimiento, o modificar las condiciones de operación de la PTAR, a pesar de haber impuesto sanción a la EAAB por temas relacionados con la eficiencia en remoción.

Por otra parte, la ANLA reitera que la EAAB actualizó el plan de contingencia mediante el diseño de los instructivos para gestión de emergencias operativas y mantenimiento de digestores, como medida tomada frente a la sanción impuesta a través de la Resolución 01252 del 28 de junio de 2019.

No obstante, en la revisión de los informes de cumplimiento ambiental presentados por la titular de la licencia ambiental se evidencia que la EAAB usa el argumento de la dilución en cada uno de los periodos reportados, sin que la ANLA se manifieste al respecto, a pesar de no haber tenido reportes de contingencias, de manera que el seguimiento a la licencia se torna laxo frente a este componente que se relaciona directamente con el objetivo del proyecto licenciado.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, conforme a los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 13. [D8-OI4] Actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos [ANLA-MADS]

Criterios:

- Decreto 2041 de 2014⁵⁹:

Artículo 43. Establece Del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos. “Para el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o plan de manejo ambiental, las autoridades ambientales adoptaran los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Parágrafo: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con apoyo de la ANLA actualizará el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos un término no mayor a seis (6) meses a partir de la publicación del presente Decreto.

Hechos/Condición:

Se evidencia un acercamiento tardío entre el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales para realizar el trabajo conjunto en la actualización del Manual de Seguimiento Ambiental a Proyectos, que es un documento susceptible de ser retroalimentado según sus condiciones de uso y cambios en la normatividad.

Además, teniendo en cuenta que el propósito de este documento es suministrar criterios estandarizados y formales a los funcionarios de las autoridades ambientales involucrados en las etapas de evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos, su debida actualización permite a estas autoridades hacer más efectiva su gestión y documentar sistemáticamente los criterios considerados durante el proceso de toma de decisiones.

El Manual también se constituye una herramienta para los sectores regulados, los usuarios y las empresas, ya que ofrece:

“[...] las orientaciones, lineamientos y marcos de referencia para la toma de decisiones y la aplicación de criterios durante el proceso de seguimiento a los proyectos licenciados o a aquellos con Planes de Manejo Ambiental, acordados entre los usuarios y las entidades involucradas con su actividad” (pág. 17).

Entre otros aspectos, el Manual señala:

“[...] herramientas operativas tales como listas de chequeo, formatos y ejemplos que apoyan, orientan y facilitan las labores técnicas de los profesionales encargados del seguimiento ambiental. Los requerimientos de forma y contenido de los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) que deben presentar los beneficiarios de las licencias ambientales de los proyectos licenciados o con planes de manejo establecidos.”

Sin embargo, el Manual aún no ha sido actualizado, de manera que se mantiene su versión original de 2002, pese a los cambios en la normatividad en los últimos 18 años y pese a la orden taxativa del artículo 43 del Decreto 2041 de 2014, que otorgó un término de seis (6) meses para su actualización a partir de la publicación de aquella norma, término que venció en abril de 2015.

⁵⁹ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.

Además, la revisión realizada por la CGR a la documentación allegada por la ANLA, pudo constatar que, solo hasta el año 2019, se realizan actualizaciones al procedimiento SL-PR-1 sobre seguimiento a instrumentos de manejo y control Ambiental; para el año 2020 se realizan reuniones sobre el tema.

La ANLA señala que ha habido unos cambios internos, reestructuración de la Entidad y se creó una Subdirección de Seguimiento a las licencias ambientales, la cual tiene un enfoque regional y además, se han actualizado los instrumentos externos como los formatos de Cumplimiento ambiental que se encuentran enmarcados dentro del Instrumento de Estructura ICA, los cuales están en etapa de ajustes. Estos instrumentos son el insumo que permitirán mejorar el Manual de Seguimiento Ambiental.

Por otro lado, la auditoría evidenció cómo, al menos en una ocasión, la no actualización del Manual se presta para propiciar escenarios de doble interpretación y confusiones internas entre los encargados de realizar el seguimiento ambiental, al no existir una armonización entre los contenidos del Manual y el Procedimiento SL-PR-1 sobre seguimiento a instrumentos de manejo y control Ambiental. Es así como en el ICA 22, numeral 6.2. Observaciones componente ambiental se indica:

“Atendiendo requerimiento del Radicado ANLA 2019077040-2-000 del 2019-06-07: No se presentan los ICA 1b de los programas de gestión social, olor, ruido, aguas superficiales PTAR, formatos que se aplican de acuerdo a la tabla 8.1 del documento, así como en el numeral 5.1.5.2 [...] Según el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos 2002, expedido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, el formato denominado como ICA 1b, aplica para el estado de cumplimiento de los proyectos incluidos en los programas que conforman el Plan de Manejo Ambiental, para el caso específico de los componentes olores, emisiones y ruido estos tienen definidas medidas específicas y no proyectos, por ende NO aplica el formato ICA 1b.”

Presentándose un incumplimiento a lo señalado en el Decreto 2041 de 2014, que otorgó un término de seis (6) meses para su actualización a partir de la publicación de aquella norma, término que venció en abril de 2015.

Causa:

Esta situación es generada por debilidades de gestión para el cumplimiento oportuno de la normatividad por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, al no tomar las medidas administrativas pertinentes para actualizar el Manual de seguimiento ambiental a proyectos en el término establecido.

Efecto:

Al tener dos herramientas de seguimiento ambiental, el Manual de seguimiento ambiental a proyectos y el procedimiento SL-PR-1 sobre seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental, se presenta el riesgo de doble interpretación, incertidumbre y confusiones por parte del público, lo usuarios, los sectores regulados y el interior de la autoridad ambiental en aspectos clave como formatos de presentación de la información, normatividad, vigencias, etc.

Para la CGR resulta inadecuado realizar seguimiento y control ambiental a proyectos cuyos estudios de impacto ambiental fueron construidos con criterios actualizados (como el documento de Metodología General para la presentación de estudios ambientales del año 2010 o incluso la

Metodología General para la elaboración y presentación de estudios ambientales de 2018), con un instrumento de seguimiento de 2002 (Manual) y un procedimiento interno de 2019. En este caso, los equipos de seguimiento ambiental cuentan con instrumentos ambiguos para desarrollar su tarea de seguimiento, lo cual puede generar pronunciamientos inconsistentes con las condiciones actuales de los proyectos por la divergencia en la aplicación de criterios con los que se realiza el análisis de la información de seguimiento, como también puede generar ineficiencias y reproceso para solventar las diversas divergencias en la interpretación.

Este es un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La ANLA dio respuesta vía correo electrónico mediante Radicado N° 2020206857-2-001 el 01 de diciembre de 2020:

[...] Conscientes que los procesos de Evaluación y Seguimiento de los proyectos, obras y actividades sujetos por mandato legal al trámite administrativo de Licenciamiento Ambiental, deben ser analizados de forma sistemática y estructurada de forma integral con las estrategias y políticas definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, se ha venido trabajando articuladamente, permanente y de forma incesante en cada uno de los instrumentos ambientales utilizados tanto por los usuarios externos (licenciatarios ambientales) como por los encargados de realizar evaluación y seguimiento de proyectos obras y actividades dentro de las autoridades ambientales.

[...] El proceso inició con la actualización del documento de la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales - MGEPEA, la cual se constituye en el instrumento base para la articulación y actualización de los procesos de evaluación y seguimiento, en razón a que no solo su desarrollo se ha hecho de manera conjunta con las diferentes entidades y actores que intervienen dentro del licenciamiento ambiental, sino porque en el marco de las mesas de trabajo internas y externas se ha definido una vez realizados los procesos de socialización externos, cuáles son las herramientas, términos de referencia, guías, metodologías o formatos que son necesarios para la actualización de los procesos de licenciamiento ambiental, para garantizar que la información presentada dentro de este proceso sea unívoca y estandarizada, según los requerimientos definidos para la evaluación y el seguimiento dentro de la entidad.

[...] Se ha fijado como parte del plan de acción de la entidad, el desarrollo de una propuesta de actualización del manual de evaluación de estudios ambientales y del manual de seguimiento ambiental de proyectos, con el fin de articular el contenido de estos dos documentos con la versión del documento que se ha venido trabajando con el MADS respecto a la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales (MGEPEA) versión año 2018, con el objeto de ajustar algunos aspectos de esta versión y sea la base para definir de una forma sistémica los lineamientos para la evaluación y seguimiento de los proyectos, obras o actividades sujetos al trámite de licenciamiento ambiental.

[...] Para el Manual de Seguimiento, se han venido realizando mesas de trabajo conjuntas con el fin de explicar el alcance y viabilizar la inclusión de los instrumentos del nuevo modelo interno de licenciamiento ambiental como parte del documento final.

Por otra parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio respuesta por medio de correo electrónico con el Radicado N° 8141-2-5993 del 02 de diciembre de 2020:

El manual de seguimiento ambiental de proyectos hace parte de un conjunto de documentos de apoyo al proceso de licenciamiento ambiental, entre los cuales se encuentran: (i) El manual de evaluación de estudios ambientales, y (ii) La metodología general para la elaboración y presentación de estudios ambientales –MGEPEA.

Teniendo en cuenta la directa y estrecha relación existente entre el manual de seguimiento ambiental de proyectos, el manual de evaluación de estudios ambientales, y la metodología general para la elaboración y presentación de estudios ambientales, se tiene que, dichos instrumentos deben ser diseñados y elaborados de forma armónica, teniendo en cuenta que: (i) La metodología general para la elaboración y presentación de estudios ambientales -MGEPEA señala los lineamientos metodológicos para elaborar los estudios ambientales (Diagnóstico Ambiental de Alternativas –DAA y Estudio de Impacto Ambiental –EIA), (ii) El Manual de evaluación brinda criterios de evaluación coherentes con las orientaciones dadas en la MGEPEA para que las autoridades ambientales evalúen los estudios, y (iii) El manual de seguimiento, señala los criterios que tanto autoridades ambientales como beneficiarios de licencias ambientales deben aplicar para efectuar el seguimiento a las características e impactos ambientales previstos en los estudios ambientales (elaborados según lo establecido en la MGEPEA) y a lo estipulado en la licencia ambiental (de acuerdo al concepto técnico elaborado siguiendo al manual de evaluación y conforme con las características propias del proyecto, obra o actividad bajo estudio).

[...]De esta manera, para realizar la actualización del manual de seguimiento ambiental, se requiere primero actualizar el MGEPEA y el manual de evaluación.

La CGR no desconoce el avance de la actualización de la metodología general para la elaboración y presentación de estudios ambientales –MGEPEA y El Manual de evaluación, Sin embargo, el Decreto 2041 de 2014 impone un plazo de 6 meses y sólo hasta el 2018 se terminaron los documentos de apoyo, más no el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos. Lo anterior sigue generando la misma situación ya descrita: propiciar escenarios de doble interpretación y confusiones internas entre los encargados de realizar el seguimiento ambiental.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, conforme a los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo 14. Plan de contingencia ante eventos de dilución [ANLA]

Criterios:

- Decreto 3573 de 2011⁶⁰:

Artículo 2. Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental, cumplan con la normatividad ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país.

Artículo 3. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- cumplirá, las siguientes funciones:

- 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley y los reglamentos.*
- 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*

- Manual de seguimiento ambiental a proyectos⁶¹:

Instructivo E. Seguimiento ambiental de proyectos. Literal E2. Alcance. El presente instructivo se debe aplicar desde el momento en que al funcionario de la autoridad ambiental competente se le asigna un proyecto, obra o actividad para su seguimiento ambiental. [...]

⁶⁰ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA.

⁶¹ Ministerio de medio ambiente, 2002.

El seguimiento ambiental se centra en la verificación de los compromisos que el beneficiario de la licencia ambiental, obra o actividad asumió ante la autoridad ambiental competente. Estos compromisos se han denominado como tareas ambientales, que a su vez, en el seguimiento ambiental por parte de la autoridad ambiental competente, son traducidos en objetivos. De acuerdo con lo anterior, los objetivos del seguimiento ambiental son:

- 1. Verificación del estado de cumplimiento de los programas que conforman el Plan de Manejo Ambiental.*
- 2. Verificación del cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales.*
- 3. Verificación del estado de cumplimiento de los requerimientos de los actos administrativos.*
- 4. Análisis de las tendencias de la calidad del medio en el que se desarrolla el proyecto.*
- 5. Análisis de la efectividad de los programas que conforman el PMA, de los programas requeridos en los actos administrativos y de sus propuestas de actualización.*

Instructivo E. Seguimiento ambiental de proyectos. Paso 3. Revisión del informe de cumplimiento ambiental – ICA. La revisión de los informes permite establecer el nivel y la calidad de la información suministrada por el beneficiario de la licencia ambiental, de tal forma que se permita determinar el avance, cumplimiento y efectividad del plan de manejo ambiental establecido para el proyecto, obra o actividad.

Es de gran importancia para el seguimiento ambiental de proyectos licenciados realizar la revisión del Informe de Cumplimiento Ambiental, ya que en ellos se debe detallar el cumplimiento de las tareas ambientales a las que se ha comprometido el beneficiario de la licencia ambiental.

Por consiguiente, estos Informes de Cumplimiento Ambiental deben ser objeto de un concepto técnico y no de una rápida lectura por parte del ESA.

- Decreto 1076 de 2015⁶²:

Artículo 2.2.2.3.9.1. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

- 1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1 %, si aplican.*
- 2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
- 3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
- 4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.*
- 5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.*
- 6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
- 7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.*
- 8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.*

Artículo 2.2.2.3.9.4. Manual de Seguimiento Ambiental De Proyectos. Para el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o plan de manejo ambiental, las autoridades ambientales adoptaran los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁶²Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- Ley 1333 de 2009⁶³:

Artículo 1. Parágrafo: En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

Artículo 3. Principios rectores: Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1o de la Ley 99 de 1993.

Artículo 4. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental: Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 5. Infracciones: Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Parágrafo 1. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

- Actos administrativos del expediente SAN0187-00-2019 de la ANLA:

Auto ANLA 1316 de 2015 por el cual se ordena la apertura a una investigación ambiental

Auto ANLA 2129 de 2018 por el cual se formulan cargos en un procedimiento sancionatorio ambiental

Auto ANLA 6919 de 2018 por el cual se abre a periodo probatorio dentro del procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones

Auto ANLA 3810 de 2019 por el cual se corrige el Auto 6919 de 2018

Resolución 1252 de 2019 por la cual se impone sanción ambiental y se toman otras determinaciones

Resolución 01218 de 2020 por la cual se resuelve un recurso de reposición

Hechos/Condición:

La Resolución 01252 del 28 de junio de 2019 por la cual se impone sanción ambiental, determina el cargo séptimo imputado a la EAAB debido a que la empresa:

"No presentó un plan de contingencia ante eventos donde las diluciones de agua o factores externos no permitan garantizar las eficiencias de remoción de DB05 y SST, como presunto incumplimiento a las disposiciones consagradas en el 14 numeral del artículo primero del Auto 518 del 20 de febrero de 2013 y el 8 numeral del artículo primero del Auto 4043 del 12 de septiembre de 2014. Conducta que se imputa a título de dolo":

En esta misma resolución se menciona que el análisis documental realizado por la ANLA identificó que en el ICA 12, correspondiente al periodo julio-diciembre de 2013, la EAAB "presentó el plan de

⁶³ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

contingencia ante eventos donde las diluciones de agua o factores externos no permitan garantizar las eficiencias de remoción de DBO5 y SST, razón por la cual se consideró cumplida la obligación, con lo que la ANLA dejó de exigir dicho plan.

No obstante, luego de la revisión realizada por esta Contraloría a dicho plan de contingencia aportado por la ANLA el día 09 de noviembre de 2020, no se evidenció en su contenido mención alguna respecto a acciones relacionadas con los eventos de dilución por lluvias, lo cual indica que el requerimiento de seguimiento ambiental que originó el cargo imputado en realidad no ha sido satisfecho. No obstante, este plan continúa vigente y sin ningún pronunciamiento respecto a la falta de la información requerida por parte del titular de la licencia.

Esta situación indica que la ANLA no revisó a fondo el documento allegado por la EAAB, lo cual implica la aceptación de un plan cuyos planteamientos no corresponden a lo requerido por la Autoridad ambiental para la prevención de las causas que motivaron el cargo imputado y no se plantean acciones que permitan lograr la eficiencia en remoción de carga contaminante de las aguas tratadas por la PTAR Salitre, con lo cual se incumplen las funciones preventiva, correctiva y compensatoria de la sanción ambiental, consagradas en la Ley 1333 de 2009.

Adicionalmente, a pesar de la sanción impuesta, en las revisiones documentales realizadas en el desarrollo de esta auditoría, se evidencia que el incumplimiento respecto a las eficiencias en remoción se mantiene para el periodo auditado, situación que la EAAB justifica mencionando la dilución que se genera por el efecto de las lluvias, lo cual indica que el plan de contingencia presentado no está siendo controlado por parte de la ANLA respecto a su aplicación ni su efectividad.

Causa:

Esta situación se genera por fallas de control por parte la ANLA en el ejercicio de su función de seguimiento y control ambiental al no evaluar y analizar de manera rigurosa los documentos que le son remitidos para fundamentar sus conceptos y decisiones. Y a la fecha no se cuenta con un plan de contingencia relacionado con la dilución por el efecto de las lluvias que afectan la eficiencia de remoción de la carga contaminante.

Efecto:

Estas fallas en la revisión de la información afectan la imagen y la credibilidad de la entidad frente a los licenciarios, al interior de la misma y frente al público en general. Ocasiona también reprocesos en el desarrollo de las funciones desarrolladas para el procedimiento administrativo sancionatorio, con lo cual se puede perder oportunidad en el pronunciamiento de la entidad. Adicionalmente, se pueden generar pronunciamientos errados por parte de la autoridad ambiental al no revisarse en profundidad la información que aportan los titulares de las licencias ambientales, pudiendo llevar a decisiones erradas respecto al seguimiento de proyectos, obras o actividades bajo seguimiento.

Los costos ambientales que se pueden ocasionar por el incumplimiento de las eficiencias en remoción de la carga contaminante se relacionan con la seguridad alimentaria por la calidad del agua con la que son regados algunos productos agrícolas cosechados en esta parte de la cuenca media del río Bogotá, posibles afectaciones en salud por la carga contaminante no removida que llega al contacto o al consumo humano y en condiciones de producción en general, que se relaciona

con posibles sobrecostos por los esfuerzos adicionales que se genera a los diferentes productores al buscar otras fuentes de agua de mejor calidad, como las aguas subterráneas.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación 2020206857-2-001 del 01 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

En su respuesta, dicha autoridad menciona que la EAAB mediante el radicado 4120-E1-27881 del 30 de mayo de 2014, allegó el ICA 12 que incluyó el complemento al plan de contingencias dando alcance al riesgo por inundación por aumento en el nivel del río Bogotá y en el canal Salitre a partir de dos instructivos:

*Instructivo **Gestión de Emergencias Operativas** cuyo objetivo es disponer de una estructura de respuesta para atender la condición contingente de niveles altos del río Bogotá, canal Salitre o ambos, de manera que se garantice el alivio en el sistema de alcantarillado.*

Por su parte, el alcance de este instructivo menciona que el procedimiento aplica para el abatimiento de los niveles en el sistema de alcantarillado atendido por la PTAR durante la temporada invernal, hasta donde las posibilidades Operativas lo permitan y a expensas del incumplimiento de la remoción establecida por la Licencia Ambiental del proyecto (subrayado fuera de texto).

*Instructivo **Mantenimiento de Digestores** para la gestión del mantenimiento preventivo (acumulación de arenas), como una acción posterior a los eventos de inundación, ante: 1) Fallas en la inyección de biogás 2) Taponamiento en las bombas de recirculación y 3) Exceso de flotantes en las cámaras de recirculación, situaciones que se presentan después de los eventos de inundación.*

La ANLA menciona también que al incluir estos instructivos

[...] se establecen acciones inmediatas durante un evento de aumento de caudales del río Bogotá y del canal Salitre, responsables, líneas de mando, procedimientos claros a seguir durante el evento y acciones posteriores al evento, como son el mantenimiento de los biodigestores que son los elementos afectados por la acumulación de lodos y arenas, con todas estas medidas se busca garantizar el correcto funcionamiento de la PTAR.

Adicionalmente, la ANLA adjunta los instructivos de operación de la PTAR Salitre para la gestión de emergencias operativas, en el que se describen las acciones a tomar por parte de las diferentes secciones operativas de la planta en casos de incremento de los niveles del río Bogotá o del canal Salitre, divididos en tres escenarios de nivel de aguas.

Igualmente, dicha autoridad adjunta la respuesta dada por la EAAB el 13 de septiembre de 2019 al auto 6530 de 2018 en el que se aclaran algunos puntos requeridos en este acto administrativo⁶⁴. En esta comunicación, la EAAB responde al numeral 3 del artículo 1 del auto 6530 de 2018 en el que la ANLA requiere

Presentar soportes y/o evidencia de haber implementado medidas necesarias para que el agua tratada en la PTAR Salitre - Fase I cumpla con los parámetros establecidos para la remoción de la DBO5 (40%), así como grasas y aceites, de acuerdo con lo establecido en la Ficha 7.3.7 A Calidad del agua afluente y efluente del plan

64 Allegada a esta Contraloría mediante comunicación 2020206857-2-001 del 01 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

de seguimiento y monitoreo y en cumplimiento de lo requerido en el literal a) del numeral 8 del artículo primero del Auto 3666 del 28 de agosto de 2017.

La EAAB responde a dicho requerimiento mencionando que

[...] la eficiencia del proceso se afecta directamente con las condiciones del afluente, el cual es variable en términos de calidad y cantidad, y dependiente de las características propias del área aferente. Agregan también que, debido al tratamiento químico asistido primario, con el cual opera la PTAR Salitre, es muy complejo que se alcancen remociones en carga de DBO5 mayores al 40%, y aunado al tema de calidad del afluente, hacen que la PTAR El Salitre actualmente brinde su máximo rendimiento en cuanto a porcentajes de remoción se refiere.

Al revisar los instructivos que complementan el plan de contingencias, se evidencia que los mismos hacen referencia a situaciones de niveles del río Bogotá previniendo una necesidad de alivio del acueducto y una posible situación de inundación de la planta. No obstante, no se plantean medidas o acciones de contingencia o emergencias respecto al logro de la eficiencia en remoción de cargas contaminantes, especialmente DBO₅ y SST.

De igual manera, la ANLA continúa reiterando el requerimiento respecto a la eficiencia en la remoción de la carga contaminante en el auto 10056 de 2020 en el numeral 5 del artículo primero, exigiendo

Dar cumplimiento a los parámetros de remoción de a DBO5 40%, establecidos como medición de la eficiencia de operación para la PTAR Salitre en la Licencia Ambiental. en cuanto Ficha de seguimiento y monitoreo 7.3.7 Calidad de agua afluente y efluente del Plan de Manejo Ambiental-PMA, en cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del Artículo primero del Auto 3666 del 28 de agosto de 2017 y requerido en el Numeral 3 del Artículo 1 del Auto 6530 del 24 de octubre de 2018.

Finalmente, se evidencia que se sigue presentando incumplimiento a la obligación relacionada con la eficiencia en remoción de carga contaminante a pesar de las medidas mencionadas por la EAAB y que los instructivos que complementan el plan de contingencias no están orientados a mejorar la eficiencia en remoción de la carga contaminante en situaciones de dilución por lluvias. De lo anterior se colige que la ANLA continúa presentando debilidades en el control al cumplimiento de dicho requerimiento reiterado en varias ocasiones.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo.

3.5. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
5. Evaluar y conceptuar sobre la identificación, cuantificación e internalización de los costos ambientales en el proyecto PTAR Salitre fase II.

En cumplimiento de este objetivo se ejecutó el “Procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA)” de manera integrada con el desarrollo de los objetivos de auditoría 1 a 4, en las funciones de administración-evaluación⁶⁵ y

⁶⁵ Acciones enfocadas en orientar el adecuado uso y aprovechamiento de los recursos de la nación.

ejecución⁶⁶, en los procesos específicos de expedición de autorizaciones, concesiones y permisos⁶⁷ y seguimiento y monitoreo⁶⁸ a dichos instrumentos.

La aplicación del PE-PVCA permitió concluir que los servicios ecosistémicos con posible afectación por causa de las diferentes gestiones, tanto de la CAR como de la ANLA son la regulación de la calidad del aire y la purificación de agua. Esto debido a las situaciones observadas respecto al seguimiento a la licencia ambiental relacionada con la generación de olores ofensivos, así como las situaciones relacionadas con la eficiencia en la remoción de la carga contaminante.

El desarrollo del procedimiento especializado identifica como criterios incumplidos los relacionados con la función misional de seguimiento a las licencias otorgadas por parte de la ANLA, considerando lo evidenciado en las revisiones documentales tanto para la calidad del efluente, como para la calidad del aire y la generación de olores ofensivos.

Debido a que la información revisada para el periodo auditado (2018-2019) no incluyó ejercicios de valoración económica ambiental dentro de la licencia ambiental aprobada por la ANLA, la aplicación del procedimiento especializado continúa con la identificación de los costos ambientales asociados con los incumplimientos identificados anteriormente.

Al aplicar las herramientas del procedimiento especializado, se evidencian interacciones entre dichos servicios ecosistémicos con las dimensiones humanas de seguridad alimentaria, salud (física, mental y emocional), economía y medios de producción y población, territorio y cultura.

Los resultados de la aplicación del PE-PVCA se incorporaron en los distintos hallazgos de auditoría para cada temática abordada en este objetivo.

3.6. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
6. Evaluar y conceptuar sobre la efectividad del cumplimiento del plan de mejoramiento, en lo relacionado con el tema del objetivo general.

En desarrollo de este objetivo se evaluó el cumplimiento y la efectividad de las acciones de mejora implementadas para superar las debilidades de gestión evidenciadas en el informe de la “Auditoría de cumplimiento Proyecto PTAR Salitre Fase I y II y recursos invertidos por la CAR en el sector canoas vigencias 2015, 2016 y 2017”, liberado en mayo de 2018.

Como resultado se determinaron dos (3) hallazgos de auditoría sobre la efectividad de tres (3) acciones de mejora implementadas y que debieron superar situaciones sobre debilidades en el

⁶⁶ Función relacionada con la ejecución o financiamiento para el desarrollo de proyectos, obras o actividades que involucren el uso y aprovechamiento de los recursos de la Nación, incluidos los naturales.

⁶⁷ Procedimientos administrativos, técnicos y jurídicos conducentes al otorgamiento o no de permisos, autorizaciones, concesiones, matrículas o licencias.

⁶⁸ Verificación y control frente al cumplimiento de permisos, autorizaciones, concesiones, matrículas y licencias según el acto administrativo que la otorga.

cumplimiento de la normatividad técnica colombiana en el desarrollo del contrato de obra 803 de 2016, sobre la eficacia de los canales de comunicación con la veeduría ciudadana y sobre la celeridad en el proceso administrativo sancionatorio ambiental. Son los siguientes:

Hallazgo 15. Plan de mejoramiento – Normatividad técnica colombiana y condiciones del contrato 803 de 2016 [CAR]

Criterios:

- Norma RAS -2017, RESOLUCIÓN 330 DE 2017⁶⁹:

Artículo 20. Alcance.

Artículo 22. Procedimiento General. PASO 9. Diseño estructural.

Artículo 24. Idoneidad de los profesionales.

Artículo 26. Procedimiento general.

Artículo 28. Idoneidad y experiencia de los profesionales.

Artículo 34. De la interventoría de los proyectos de acueducto, alcantarillado y/o aseo

Artículo 39. Idoneidad de los profesionales de la interventoría.

Artículo 228. Consideraciones sísmicas de diseño.

Artículo 229. Edificaciones en concreto.

Artículo 230. Estructuras hidráulicas en concreto.

Artículo 231. Diseño de estructuras metálicas.

Artículo 240. Documentos.

Artículo 241. Confiabilidad e idoneidad de la información.

- Norma RAS -2000, Resolución 1096 de 2000⁷⁰:

ARTÍCULO 7.- SOBRE OTROS REGLAMENTOS TÉCNICOS:

ARTÍCULO 10 - PASO 11- Construcción e interventoría.

ARTÍCULO 31.- PLANOS.

ARTÍCULO 32.- MEMORIAS.

ARTÍCULO 51.- DISEÑOS.

ARTÍCULO 52.- INTERVENTORÍA.

ARTÍCULO 53.- CALIDAD DE LOS DISEÑADORES Y DE LOS INTERVENTORES O REVISORES DE DISEÑO.

ARTÍCULO 57.- INTERVENTORIA DE CONSTRUCCIÓN U OPERACION.

ARTÍCULO 58.- CALIDADES DEL INTERVENTOR

ARTÍCULO 59.- INTERVENTORÍA ESPECIALIZADA.

ARTÍCULO 192.- CONSIDERACIONES SISMICAS DE LOS DISEÑOS GEOTÉCNICOS.

ARTÍCULO 193.- CARGAS Y DISEÑO SÍSMICO DE TUBERÍAS.

ARTÍCULO 194.- DISEÑO DE TANQUES Y COMPARTIMIENTOS ESTANCOS EN CONCRETO REFORZADO.

- NORMA NSR 10⁷¹:

Título C del Reglamento NSR-10

Capítulo C.23 — Tanques y estructuras de ingeniería ambiental de concreto

C.23.0- Aplicación del Capítulo C.23 de la NSR-10

⁶⁹ Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009

⁷⁰ Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS

⁷¹ Reglamento colombiano de Construcción Sismo resistente. Título C, capítulo C.23

C.23-C.1.1.-Alcance

Apéndice A-5 – Calidades, experiencia, idoneidad y acreditación de profesionales

A-5.1 – Propósito y Alcance del Apéndice A-5

A-5.2 – Profesiones reguladas por la Ley 400 de 1997 y sus posteriores modificaciones

Tabla A-5.2-1 — Resumen de las cualidades, calidades y experiencia de los profesionales.”

- Contrato 803 de 2016. Requisitos del Contratante Sección 5, numeral 9.1:

“EL CONTRATISTA debe realizar los diseños detallados de la ampliación y optimización de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales El Salitre, de manera correcta, oportuna, planeada, controlada, sistemática y documentada, enfocado a cumplir las Garantías de Funcionamiento que se mencionan en la presente Sección, Apéndice 8. Los diseños detallados deberán discriminarse de acuerdo con el alcance general que se ha dado a cada uno de los Lotes de Control y Disciplinas de Trabajo.”

La Sección 01070 que presentan las normas técnicas que se deberán emplear para el diseño y construcción de la ampliación y optimización de la PTAR Salitre... “1.02 NORMAS APLICABLES. SUS SIGLAS Y SIGNIFICADOS” Literales A, B, C y D.

- Resolución Número 0015 de 15 de Octubre de 2015⁷²

Sobre revisión de diseños e Interventoría, artículos 1 al 6 y Procedimientos para fijar el alcance y establecer el valor mínimo de los servicios profesionales de ingeniería de acuerdo con la normativa sismo resistente colombiana (ley 400 de 1997 y reglamento NSR-10)

- Resolución Número 0017 del 4 de diciembre de 2017⁷³:

Numeral 3.3.2.1.2. Alcance del diseño estructural de edificaciones nuevas ampliado por la Comisión de SismoResistencia.

- Actualización Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente — NSR-10, tomo I - Modificaciones Técnicas y Científicas⁷⁴:

La actualización del Título C del Reglamento NSR-10 comprendió los siguientes aspectos: [...]

Capítulo C.23 — Tanques y estructuras de ingeniería ambiental de concreto

En el Reglamento NSR-98 se había introducido un Capítulo para el diseño de tanques en edificaciones. Dado que era la única referencia nacional aplicable al diseño de estructuras de ingeniería ambiental, a pesar de que éstas se salen del alcance del Reglamento. Para el Reglamento NSR-10 se decidió modernizar y actualizar este capítulo para incluir las estructuras propias de ingeniería ambiental. Con esto se está realizando un aporte importante para el correcto diseño y construcción de plantas de tratamiento de agua potable y disposición de aguas residuales en el territorio nacional.

El Capítulo C.23 del Reglamento NSR-10 está basado en el documento ACI 350M-06(10) especializado en estructuras de ingeniería ambiental de concreto.

⁷² Por medio de la cual se actualiza la Resolución número 0004 de octubre 28 de 2004 respecto a los procedimientos para fijar el alcance de las labores profesionales y establecer los honorarios mínimos que se utilicen para retribuir las labores mencionadas en el artículo 42 de la Ley 400 de 1997

⁷³ Por medio de la cual se actualiza la Resolución 0015 de octubre 15 de 2015 respecto a los procedimientos para fijar el alcance de las labores profesionales y establecer los honorarios mínimos que se utilicen para retribuir las labores mencionadas en el Artículo 42 de la Ley 400 de 1997”

⁷⁴ Expedida por COMISIÓN ASESORA PERMANENTE PARA EL RÉGIMEN DE CONSTRUCCIONES SISMO RESISTENTES (Creada por la Ley 400 de 1997).

En el Capítulo C.23 se indican las secciones del resto del Título C que varían para su uso en estructuras ambientales [...].

Hechos/Condición:

El hallazgo 5 del Informe de Auditoría realizado en el año 2018⁷⁵, está orientado a la aplicación de la normativa técnica colombiana y las relacionadas condiciones técnicas establecidas en el contrato 803 de 2016, específicamente a la aplicación del Reglamento colombiano de Construcción Sismo resistente NSR-010, idoneidad de los profesionales en la elaboración de los diseños, procedimientos para la construcción, idoneidad y experiencia de los profesionales en la construcción, aplicación de aspectos de idoneidad de los profesionales dispuestos en la NSR-10, interventoría de los proyectos, aplicación de aspectos de diseño dispuestos en la NSR-10, Documentos y productos del proyecto relacionadas con la labor de los profesionales, la interventoría y la supervisión, entre otros aspectos.

La causa del hallazgo está basada en la entrega de información técnica correspondiente a documentos internos de trabajo, los cuales fueron suscritos por personal que no se encontraba autorizado por el Consorcio Expansión PTAR Salitre, toda vez que su permanecía en la obra se categorizaba como revisión a procesos constructivos y fue de carácter temporal. Las metodologías de recolección de la información dentro del procedimiento de documentos y registros en el marco de la ejecución de proyectos con normas de banca multilateral, al no existir la claridad de los requisitos para la participación de personal extranjero en la ejecución del proyecto.

La CAR propuso dentro de su plan de mejoramiento acciones concernientes a corregir este incumplimiento, principalmente, realizar una revisión conjunta entre los actores del proyecto con el fin de verificar el cumplimiento de la normatividad técnica en la ejecución del mismo, y por otra parte, comprobar que la documentación entregable se ajuste a los requisitos de la normativa técnica.

Sin embargo, en la revisión de la documentación soporte remitida por la corporación, se evidencian actas correspondientes a mesas de trabajo cuyo tema tratado obedece a “Reunión de socialización requisitos personal extranjero”, donde se exponen los artículos 6, 7 y 23 de la Ley 842 de 2003 los cuales hacen alusión a Requisitos para ejercer la profesión, Requisitos para obtener la matrícula y la tarjeta de matrícula profesional y Permiso temporal para ejercer sin matrícula a personas tituladas y domiciliadas en el exterior (Actas de mesas de trabajo de octubre, noviembre y diciembre de 2018), y no se hace referencia a la verificación del cumplimiento de la normatividad técnica aplicable (ver siguiente tabla):

NORMATIVA TÉCNICA	DESCRIPCIÓN
Norma RAS -2017, Resolución 330 de 2017	Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS, parámetros de diseño.
Norma RAS -2000, Resolución 1096 de 2000	Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS-2000, parámetros de diseño.

⁷⁵ Auditoría de cumplimiento Proyecto PTAR Salitre Fase I y II y recursos invertidos por la CAR en el sector canoas vigencias 2015, 2016 y 2017”, liberado en mayo de 2018.

NORMA NSR 10, Título C, capítulo C.23	Parámetros de diseño de tanques y estructuras de ingeniería ambiental de concreto
Contrato 803 de 2016. Requisitos del Contratante Sección 5, numeral 9.1	Normas técnicas que se deberán emplear para el diseño y construcción de la ampliación y optimización de la PTAR Salitre
Resolución No. 0015 de 4 de 2015	Revisión de diseños e Interventoría
Resolución Número 0017 del 4 de diciembre de 2017	Alcance del diseño estructural de edificaciones nuevas

Por otra parte, en las actas de mesas de trabajo de “Reunión de seguimiento diseños y equipos”, los temas tratados únicamente conciernen al avance de los diseños y la compra de equipos por parte del contratista CEPS (Actas de Julio a diciembre de 2018 y actas de enero a junio de 2019). La CAR solo reporta un acta relacionada con la acción de mejora, con fecha del 10/Octubre/2018, pero sin soportes que validen el cumplimiento teniendo en cuenta que de acuerdo con el plan de mejoramiento se debían celebrar 12 mesas de trabajo mensuales de diseño, para verificar que la documentación entregable se ajuste a los requisitos de la normativa técnica.

Lo anterior, denota que las acciones implementadas por la CAR no han sido efectivas, lo cual genera falta de confianza en la funcionalidad de las obras, sin tener una evidencia de verificación en el cumplimiento de las normas técnicas señaladas partiendo desde la fase de diseño.

Causa:

La gestión ineficaz por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR en cuanto a la implementación de las acciones de mejora para el hallazgo 5 de la auditoría de cumplimiento de 2018, es la causa que da pie a continuar con el incumplimiento detectado.

Efecto:

El no cumplimiento de la acción de mejora propuesta, y su inefectiva aplicación (teniendo en cuenta el acta de reunión del 10/octubre/2018) genera dudas sobre la confiabilidad y funcionalidad del proyecto, toda vez que, gran parte de esta se deriva de los diseños acordes a la normatividad técnica colombiana como referencia, que, en este caso y partiendo de los elementos aportados por la Corporación, no son suficientes ni demuestran efectividad que permitan comprobar el cumplimiento del plan de mejoramiento.

Ahora bien, es preciso recordar que los diseños estaban a cargo de la firma AQUALIA, y que varios de esos entregables estaban en manos de profesionales extranjeros – algunos no radicados en Colombia- por lo que se hacía sumamente importante ejercer la mencionada verificación detallada de los diseños frente al cumplimiento de la normatividad técnica colombiana aplicable.

Descripción	Acción de mejora	Cumplida/no cumplida
Normatividad técnica colombiana y Condiciones del contrato 803 de 2016. Deficiencias en las labores de supervisión e interventoría, en razón a que no se está exigiendo a los diferentes profesionales que participan en el proyecto el cumplimiento de las normas técnicas para el ejercicio de la labor profesional o los requisitos establecidos	Realizar una revisión conjunta entre los actores del proyecto con el fin de verificar el cumplimiento de la normatividad técnica en la ejecución del proyecto.	La primera acción de mejora cumplida, pero no es efectiva dado que, de acuerdo a las actas, las mesas de trabajo giraban en torno a los requisitos para el ejercicio de la profesión en Colombia, y no a la verificación

<p>en la norma técnica colombiana.</p> <p>Deficiencias en las labores de supervisión e interventoría, en razón a que no se está exigiendo los diferentes requisitos del contrato 803 de 2016.</p>		<p>del cumplimiento de la normativa técnica Colombiana.</p> <p>La segunda acción de mejora no se cumplió, además, la única mesa de trabajo realizada resulta ineficaz frente al compromiso de celebrar doce (12) mesas de trabajo y sólo se realizó una (1)</p>
---	--	---

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad y análisis CGR

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 02 de diciembre de 2020, a través de correo electrónico, en ella manifiesta que a pesar que en las actas de reuniones de seguimiento de diseño no se hace referencia expresa al cumplimiento de la normatividad técnica, todos los profesionales extranjeros que intervinieron en el diseño cuentan con matrícula profesional o con el permiso temporal de trabajo expedido por el COPNIA, de este modo, la CAR entendió, que la verificación del cumplimiento de la normatividad técnica colombiana referente a diseños, se entendía subsanada con el cumplimiento de requisitos de idoneidad y ejercicio legal de la profesión por parte del personal extranjero, dentro del país.

Finalmente, asegura que las acciones de mejora suscritas con relación al hallazgo de la presente observación se cumplieron al 100%, teniendo en cuenta el seguimiento que ejerce la oficina de control interno de la CAR.

La CGR enfocó la observación, no en la idoneidad de los profesionales encargados de diseño, ni en el cumplimiento de requisitos para ejercer la profesión dentro del país, sino en el control ejercido por la CAR y los actores del proyecto en cuanto al cumplimiento de los diseños con respecto de la normatividad técnica colombiana, la CAR, no aportó evidencia que demostrara que de acuerdo al plan de mejoramiento suscrito con ocasión de la auditoría de cumplimiento realizada en 2018, se hizo un control estricto de los entregables de diseños, o bien su verificación del cumplimiento de normativas técnicas colombianas (Norma RAS -2017, Resolución 330 de 2017; Norma RAS -2000, Resolución 1096 de 2000; NORMA NSR 10, Título C, capítulo C.23; Contrato 803 de 2016. Requisitos del Contratante Sección 5, numeral 9.1; Resolución No. 0015 de 4 de 2015; Resolución Número 0017 del 4 de diciembre de 2017).

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 16. Plan de Mejoramiento - Canales de comunicación de la CAR y la Veeduría PTAR Salitre Fase II [CAR]

Criterios:

- Ley 850 de 2003⁷⁶:

Artículo 15. Funciones. Las veedurías ciudadanas tendrán como funciones las siguientes:

[...]

f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;

Artículo 17. Derechos de las veedurías:

a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;

b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;

c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa;

La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

d) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

Hechos/Condición:

En el "Informe auditoría de cumplimiento Proyecto PTAR Salitre Fase I y II y recursos invertidos por la CAR en el sector canoas- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA , Vigencias 2015, 2016 y 2017" se configuro el hallazgo N° 15 de las siguiente manera "No existen canales de comunicación constantes entre la CAR y la Veeduría PTAR Salitre, ni fluidez en la entrega de información a pesar de que esta organización fue creada para la vigilancia y control del Proyecto PTAR Salitre II" "Lo anterior por falta de vinculación de la Veeduría PTAR Salitre II a todas las actividades de socialización y conocimiento del proyecto y debilidades en la comunicación entre la CAR y la Organización Social".

A causa de que el espacio de interlocución entre la CAR y la Veeduría Ciudadana, a pesar de que se da en forma regular, no es permanente y por ello se pueden presentar dificultades o inconsistencias en la comunicación, ii) El equipo social del Proyecto no cuenta con un instrumento de seguimiento que permita monitorear las solicitudes elevadas por la Veeduría sobre diversos aspectos del Proyecto PTAR Fase II, constatando su atención oportuna y satisfactoria, iii) A pesar de la participación de la Veeduría en diversos espacios del Proyecto PTAR Fase II, existen algunas actividades del PGS en las cuales no se cuenta con su participación.

A continuación, se presenta la acción de mejora de la CAR, no efectiva:

Código hallazgo	Acción de mejora	Cumplida/no cumplida
H15	Continuar de acuerdo con la reunión efectuada en junio de 2018, con las acciones concertadas entre la CAR y la Veeduría Ciudadana, a través de mesas de trabajo bimestrales de interlocución entre esa Veeduría y la CAR, con la participación de los Consorcios Expansión PTAR Salitre e IVK, para tratar lo relacionado con el Proyecto PTAR	Cumplida, pero no efectiva teniendo en cuenta que en el mes de Julio de 2018 se realizó una solicitud de información con respecto al avance financiero del

⁷⁶ Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

	Fase II en su componente social, cronograma y demás aspectos de interés para la Veeduría.	proyecto y solo hasta el mes de diciembre del mismo año se conoció esta información.
--	---	--

Causa:

Pese a que se cumple con las mesas de trabajo propuestas se evidencia que se presenta una gestión ineficaz por parte de la CAR para subsanar las debilidades registradas en el hallazgo 15 de la auditoría de cumplimiento de 2018, por lo tanto, se considera que no es efectiva esta acción de mejora.

Efecto:

Se puede seguir fragmentando el canal de comunicación entre las partes, generar vulneración a los derechos de la Veeduría y pérdida de confiabilidad por parte de esta organización social hacia la CAR.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La CAR dio respuesta a la observación mediante comunicación 20202191547 del 02 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

[...] El tema financiero fue tratado en la Mesa de Trabajo bimestral del 20 de septiembre de 2018. Por lo tanto, no es acertado indicar que solo hasta el mes de diciembre se atendió esa solicitud de la Veeduría y tampoco se puede indicar que continuaron vigentes las condiciones que condujeron al Hallazgo No. 15 del Informe auditoría de cumplimiento Proyecto PTAR Salitre Fase I y II y recursos invertidos por la CAR en el sector canoas-Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, Vigencias 2015, 2016 y 2017, puesto que precisamente gracias a las acciones de mejoramiento adelantadas en el Plan de Mejoramiento se lograron mejorar los canales de comunicación constantes entre la CAR y la Veeduría PTAR Salitre, logrando comportamientos armónicos y fluidos en la entrega de información y logrando como efecto una adecuada participación y vinculación de la Veeduría PTAR Salitre II a todas las actividades de socialización y conocimiento del Proyecto.

Teniendo en cuenta la respuesta de la CAR, y el análisis de la información suministrada el 30 de Octubre de 2020 mediante correo electrónico a la CGR por parte de la Veeduría Ciudadana PTAR Salitre Fase II, la CGR no discute que la CAR propicie espacios de encuentro con la Veeduría Ciudadana PTAR Salitre Fase II, en donde se han atendido las solicitudes de información y han recibido las observaciones y sugerencias que la Veeduría Ciudadana PTAR Salitre Fase II ha formulado; sin embargo, al presentarse estos hechos puntuales donde es evidente que se ha dilatado o se ha entregado información fragmentada se concluye que la acción de mejora propuesta en el plan de mejoramiento no resulta efectiva en el sentido de que el suministro de información solicitada no es fluida por parte de la CAR hacia esta organización social.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 17. Plan de mejoramiento - Procedimiento administrativo sancionatorio [ANLA]

Criterios:

- Ley 1333 de 2009⁷⁷:

Artículo 1. Parágrafo: En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

Artículo 3. Principios rectores: Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1o de la Ley 99 de 1993.

Artículo 4. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental: Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 5. Infracciones: Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Parágrafo 1. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

Artículo 25. Descargos. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

Parágrafo. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite

Artículo 27. Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8o y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

- Actos administrativos del expediente SAN0187-00-2019 de la ANLA

⁷⁷ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

Auto ANLA 1316 de 2015 por el cual se ordena la apertura a una investigación ambiental
Auto ANLA 2129 de 2018 por el cual se formulan cargos en un procedimiento sancionatorio ambiental
Auto ANLA 6919 de 2018 por el cual se abre a periodo probatorio dentro del procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras disposiciones
Auto ANLA 3810 de 2019 por el cual se corrige el Auto 6919 de 2018
Resolución 1252 de 2019 por la cual se impone sanción ambiental y se toman otras determinaciones
Resolución 01218 de 2020 por la cual se resuelve un recurso de reposición

Hechos/Condición:

El hallazgo 14 del informe de auditoría de 2018⁷⁸ se describió como *“Incumplimiento de las funciones en materia sancionatoria ambiental, permitiendo que los titulares de las licencias realicen las actividades definidas en el instrumento de control de acuerdo con sus conveniencias, sin ningún pronunciamiento de la autoridad”*.

La causa del hallazgo es que *“La ANLA a pesar de detectar el incumplimiento de la licencia, no realiza acciones tendientes a investigar y tomar decisiones en los procesos sancionatorios”*.

En este caso, la ANLA propone en el Plan de Mejoramiento *“decidir de fondo los sancionatorios iniciados mediante Autos 1316 del 13 de abril de 2015 y 349 del 5 de febrero de 2018”*, para lo cual presenta como actividades:

- 1. Memorando OAJ de solicitud de apoyo técnico para la valoración de pruebas y descargos, si la empresa investigada lo solicitare o presentare.*
- 2. Memorando a la OAJ de solicitud de impulso administrativo frente a las notificaciones y comunicaciones de los actos administrativos proferidos por la OAJ.*
- 3. Decidir de fondo los trámites sancionatorios iniciados mediante Auto 1316 de 2015.*

Esta auditoría evidenció que los memorandos propuestos en el plan de mejoramiento facilitaron el avance del procedimiento administrativo sancionatorio, el cual concluyó con una Resolución 1252 de 2019 que impone sanción y multa a la EAAB, la cual fue confirmada por medio de la Resolución 1218 de 2020, por la cual se resolvió un derecho de reposición interpuesto por la EAAB.

No obstante, se identificaron actividades por fuera de los términos establecidos en la Ley 1333 de 2009 para la ejecución de las fases del procedimiento, como se observa en la siguiente tabla:

Actividad	Término de Ley	Fecha real	Días de retraso
Presentación de descargos por parte de la EAAB	10 días hábiles a partir de la fecha de notificación del acto administrativo de formulación de cargos. (08 de mayo de 2018)	Radicación por parte de la EAAB el 10 de septiembre de 2018	84 días hábiles
Revisión de los descargos	Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la presentación de descargos o al	Resolución que impone sanción ambiental 28 de junio de 2019	183 días hábiles

⁷⁸ Auditoría de cumplimiento Proyecto PTAR Salitre Fase I y II y recursos invertidos por la CAR en el sector canoas vigencias 2015, 2016 y 2017”, liberado en mayo de 2018.

Actividad	Término de Ley	Fecha real	Días de retraso
	vencimiento del periodo probatorio. (02 de octubre de 2018)		

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con información del expediente ANLA SAN0187-00-2019.

Causa:

Esto ocurre por una débil gestión de la ANLA respecto al procedimiento administrativo sancionatorio, en incumplimiento del principio de celeridad que debe ser considerado en este tipo de procesos, de acuerdo con la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1437 de 2011. Situación que ha sido reiterada en los diversos pronunciamientos de la CGR.

Efecto:

Estos retrasos significativos en los tiempos de ejecución de las fases del procedimiento administrativo sancionatorio continúan generando actuaciones inoportunas en la ejecución del proceso, lo cual afecta el ejercicio de la ANLA como autoridad ambiental al no lograr cumplir, en oportunidad, con la función correctiva considerada en la Ley 1333 de 2009.

De la misma manera, dichos retrasos afectan el entorno natural de los proyectos licenciados, al no generar acciones que eviten los daños identificados en el procedimiento administrativo sancionatorio, lo cual genera costos ambientales relacionados con los cargos imputados al titular de la licencia ambiental, como es el caso de los efectos generados por la ineficiencia en la remoción de la carga contaminante del efluente y los relacionados con el monitoreo de los parámetros de calidad del aire, como el material particulado y NOx.

Respecto al objetivo de la acción de mejora, se confirma que la Autoridad logró una decisión de fondo frente al procedimiento administrativo sancionatorio abierto a través del Auto 1316 del 13 de abril de 2015, como se muestra en la siguiente tabla.

No.	CÓDIGO HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	CUMPLIDA/NO CUMPLIDA
1	H14 – 2018	Incumplimiento de las funciones en materia sancionatoria ambiental, permitiendo que los titulares de las licencias realicen las actividades definidas en el instrumento de control de acuerdo a su conveniencia, sin ningún pronunciamiento de la autoridad.	Decidir de fondo los sancionatorios iniciados mediante Autos 1316 del 13 de abril de 2015 y 349 del 05 de febrero de 2018	Cumplida pero no efectiva, por cuanto se genera un nuevo hallazgo relacionado con incumplimiento de las funciones de autoridad ambiental que dieron origen al proceso sancionatorio evaluado en el anterior informe de auditoría.

Elaboró CGR.

Este es un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad y análisis CGR:

La ANLA dio respuesta a la observación mediante comunicación 2020206857-2-001 del 01 de diciembre de 2020, remitida mediante correo electrónico.

Respecto al auto de formulación de cargos y el lapso entre dicho acto administrativo y la radicación de los descargos por parte de la EAAB, la ANLA señala que se presentó una inconsistencia en el trámite de notificación

[...] debido a que el 10 de mayo de 2018 se envió citación al correo info@acueducto.com.co, sin embargo, teniendo en cuenta la información allegada por medio del radicado ANLA 2018095784-1-000 del 19 de julio de 2018 (LAM0368), se evidenció la actualización del correo electrónico autorizado para notificaciones, y se logró establecer que la dirección de contacto de la empresa era diferente.

La ANLA manifiesta que la notificación realizada el 10 de mayo de 2018 fue invalidada, de manera que,

[...] mediante radicado ANLA No. 2018116594- 2-000 del 27 de agosto de 2018, se remitió oficio de notificación electrónica al correo mzaratev@acueducto.com.co (autorizado en la plataforma de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea - VITAL), del cual obra constancia de recibo en el expediente físico.

Al revisar la evidencia presentada por la ANLA, esta Contraloría encuentra que, si bien se corrigió la notificación al titular de la licencia ambiental, esto no exime de responsabilidad a dicha autoridad ambiental de la observancia del principio de celeridad mencionado en la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1437 de 2011 respecto al desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio. Esto considerando que el memorando interno 2019075488-3-000 del 04 de junio de 2019 emitido por la Oficina Asesora Jurídica de la ANLA y dirigido al Grupo de Atención al Ciudadano de la misma entidad⁷⁹, evidencia confusión y desconocimiento de las normas y lineamientos para la notificación de los actos administrativos relacionados con el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, específicamente la notificación del auto 2129 del 08 de mayo de 2018, generando una pérdida de tiempo respecto al procedimiento. Dicho memorando interno menciona también que la notificación vuelve a ser incorrecta, considerando que fue realizada a un correo electrónico de la EAAB que no corresponde al apoderado de esta empresa para el asunto específico, de manera que la Oficina Asesora Jurídica solicita al Grupo de Atención al Ciudadano notificar nuevamente a la entidad a través del apoderado.

Por su parte, respecto a la demora en el pronunciamiento de la ANLA sobre la decisión de fondo, la entidad menciona que *el periodo tomado para la elaboración, revisión y finalización de los insumos técnicos y jurídicos de la mencionada resolución, respondió a la complejidad de las consideraciones técnicas del proyecto, sin poner en riesgo su competencia o la legalidad del procedimiento.* De igual manera menciona que las medidas pertinentes para la protección a los recursos naturales fueron implementadas en primera instancia del trámite permisivo, para lo cual relacionan los actos administrativos de seguimiento para los años 2013, 2014, 2017, 2018 y 2020 en los que se formulan requerimientos al titular la licencia respecto al plan de contingencia por dilución por lluvias para el logro de la eficiencia de remoción de la carga contaminante, así como el monitoreo de los parámetros de calidad del aire.

⁷⁹ Remitido como anexo de la respuesta a las observaciones mediante Radicado ANLA 2020206857-2-001 del 01 de diciembre de 2020.

No obstante, esta auditoría pudo establecer que las medidas para la protección a los recursos naturales mencionadas por la ANLA en su respuesta corresponden a requerimientos reiterados al titular de la licencia ambiental generados por la falta de información o entrega extemporánea de la misma, y no a medidas orientadas a evitar que se presenten nuevamente los hechos que generaron la imputación del cargo respecto a la calidad del efluente de la PTAR Salitre.

Así las cosas, se evidencia que, aunque la ANLA pudo tomar una decisión de fondo con relación al procedimiento administrativo sancionatorio abierto respecto al cual fue planteada la acción de mejora, sus acciones al interior de la entidad para dar trámite al procedimiento, plantean un desconocimiento de las normas y lineamientos que entorpecen su función sancionatoria en materia ambiental, determinada en el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011 y desconocen el principio de celeridad, consagrado en la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

3.7. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7

OBJETIVO ESPECÍFICO 7
7. Atender las denuncias ciudadanas relacionadas con el alcance de la auditoría si las hubiere.

A esta auditoría fueron incorporadas las siguientes peticiones y denuncias ciudadanas:

Peticiones y denuncias ciudadanas incorporadas en la Fase de planeación			
Rad. Sigedoc	Cód. Sipar	Remitente/Peticionario	Materia específica relacionada con la auditoría
2020ER0005724	2020-172127-82111-SE	Néstor Franco González	Adjudicación del contrato 803 de 2016
2020ER0073004	2020-188650-82111-D	Emiliano Leguizamón (Veeduría Vemos Más)	Adjudicación del contrato 803 de 2016
2019ER0127113 2019IE0116219	No aplica.	Remisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Informe Banco Mundial)	Adjudicación del contrato 803 de 2016

Como resultado de la evaluación realizada no se determinaron situaciones de carácter fiscal.

Otras peticiones y denuncias ciudadanas			
Rad. Sigedoc	Cód. Sipar	Remitente/Peticionario	Materia específica relacionada con la auditoría
20187ER0025683	2018-134321-82111-IS	Walfrando Adolfo Forero Bejarano	Contratos CAR: 1412 de 2104, 1426 de 2016, 1643 de 2017

Se dio trámite a la solicitud 2018-134321-82111-IS (radicado 20187ER0025683), en la cual el señor WALFRANDO ADOLFO FORERO BEJARANO puso en conocimiento de la CGR algunas inquietudes relacionadas con las escalas de unos planos y cartografías elaborados en el contexto de los contratos 1412 de 2014, 1426 de 2016 y 1643 de 2017 celebrados por la CAR con el Consorcio Huitaca (1412 de 2014) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1426 de 2016 y 1643 de 2017).

Para cada uno de los contratos se concluyó que el objeto contractual se entregó a satisfacción por parte de los contratistas y se dio el recibido de conformidad por la entidad. Ver cuadro siguiente:

Contrato	Objeto	Acta/Informe de liquidación	Fecha recibo
1412 de 2014	Ajustar (actualizar) los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas del Río Bogotá (código 2120) y Río Alto Suarez (Código 2401-01), en el marco del proyecto "incorporación del componente de gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la niña 2011.	"Con radicado GR19-1684 de 23 de septiembre de 2019 el Informe Final de la fase de Formulación y la Consolidación y Estructuración del Documento POMCA de conformidad con la Guía Técnica."	22-jun-2015
1426 de 2016	Realizar el levantamiento de las coberturas terrestres de la jurisdicción de la CAR a escala 1:25.000.	"recibo a satisfacción por parte de la Supervisión, al 100% de las unidades temáticas de cobertura, en formato GEODATABASE, y con sus respectivos metadatos, al día en las cláusulas de entrega de datos acorde al cronograma inicialmente pactado". "El Instituto geográfico a través de la subdirección de Agrología, da cumplimiento al contrato con la entrega digital de la cartografía Temática correspondiente al Mapa de Cobertura Terrestres de la Jurisdicción. Se recibe una Geodatabase, con datos de la jurisdicción de la Corporación, los empalmes entre planchas fueron verificados en su totalidad y se recibió la información y se incorporó al servidor oficial de datos para su consulta por parte de usuarios interno y externos. Se incluye la memoria descriptiva de todas las unidades encontradas, así como sus respectivos metadatos."	16-nov-2017
1643 de 2017	Realizar por el IGAC, Subdirección de Geografía y Cartografía la generación de Ortoimagen a partir de imágenes satelitales para la zona de Jurisdicción de la CAR.	"El supervisor certifica que el contratista cumplió con el 100% de las obligaciones específicas del contrato y adicionalmente El IGAC entregó los siguientes productos: Informes sobre el avance del objeto contractual. Una copia digital en formato TIFF del Ortofolemosaico Express existente del área urbana de la ciudad de Bogotá; Informe de Modelo Digital de terreno; Informe de adquisición de las imágenes satelitales (...)". Estos productos se recibieron a satisfacción (...).	24-oct-2018

Como conclusión, la CGR determinó que no se encuentran argumentos que permitan establecer un detrimento fiscal derivado de las actuaciones puestas en conocimiento en la denuncia en comento, por lo que se procederá al archivo de la misma y brindó respuesta al peticionario mediante el oficio 2020EE0149296 del 25 de noviembre de 2020.

4. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Título	A	D	P	F	OI	IP	PAS
Hallazgo 1. [D1] Permiso de ocupación de cauce Estación Elevadora de Aguas Residuales Canoas [CAR]	A1	D1					
Hallazgo 2. Compensación ambiental por permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal [CAR]	A2						
Hallazgo 3. Estación elevadora de aguas residuales Canoas [CAR]	A3						
Hallazgo 4. Planeación de convenios y condiciones de desembolsos [CAR]	A4						
Hallazgo 5. [D2] Supervisión de convenios interadministrativos 171 de 2007 y 1599 de 2016 [CAR]	A5	D2					
Hallazgo 6. Análisis de riesgos en el proceso contractual	A6						
Hallazgo 7. [D3] Planeación de la gestión contractual del proyecto PTAR Salitre [CAR]	A7	D3					
Hallazgo 8. [D4-OI1] Cumplimiento de objetivos de calidad del agua para la cuenca del río Bogotá [CAR]	A8	D4			OI1		
Hallazgo 9. [D5-OI2] Entrega de información a la veeduría PTAR Salitre Fase II [CAR]	A9	D5			OI2		
Hallazgo 10. Cronograma de actividades V.1 30/09/2020 y Plan de Trabajo V.5 31/12/2019 [CAR]	A10						
Hallazgo 11. [D6-OI3] Calidad del aire y monitoreo de olores [ANLA]	A11	D6			OI3		
Hallazgo 12. [D7] Seguimiento del proyecto: Eficiencia en la remoción de carga contaminante [ANLA]	A12	D7					
Hallazgo 13. [D8-OI4] Actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos [ANLA-MADS]	A13	D8			OI4		
Hallazgo 14. Plan de contingencia ante eventos de dilución [ANLA]	A14						
Hallazgo 15. Plan de mejoramiento – Normatividad técnica colombiana y condiciones del contrato 803 de 2016 [CAR]	A15						
Hallazgo 16. Plan de Mejoramiento - Canales de comunicación de la CAR y la Veeduría PTAR Salitre Fase II [CAR]	A16						
Hallazgo 17. Plan de mejoramiento - Procedimiento administrativo sancionatorio [ANLA]	A17						
Totales	17	8			4		