

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### OBJETO DE CONTROL

#### POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá)  
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)  
Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)  
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)  
Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)  
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)

CGR-CDMA No. 032  
Diciembre de 2023

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE

Contralor General de la República en funciones	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Ada América Millares Escamilla
Directora de Vigilancia Fiscal	Lucía Mazuera Romero
Director de Estudios Sectoriales	Iván López Dávila
Directora de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales	María Fernanda Rojas Castellanos
Supervisor encargado	Henry Castellanos Cárdenas
Líder de auditoría	Vanessa Salas Uribe
Equipo Auditor	Libia Margarita Moreno Pérez María Carolina Vergel Granados Guiovanna Marcela Jácome Claro Juan Carlos Acevedo Páez Cristian Leonardo Ortiz Vega Wilson Raúl Jiménez

## TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES .....	5
2.	CARTA DE CONCLUSIONES .....	15
2.1.	OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	17
2.1.1.	Objetivo general .....	17
2.1.2.	Objetivos específicos.....	17
2.2.	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	17
2.3.	FUENTE DE CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	18
2.4.	LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO .....	21
2.5.	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	22
2.6.	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	27
2.7.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	28
2.8.	PLAN DE MEJORAMIENTO .....	29
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	30
3.1.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	30
3.2.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	95
3.3.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	143
3.4.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	228
4.	MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS .....	232

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Diferencias de porcentaje de Inversiones de las Corporaciones auditadas en recurso aire para las vigencias 2021 y 2022. ....	11
Figura 2.	Estaciones Manuales y Automáticas de los SVCA de las Corporaciones auditadas. ....	13
Figura 3.	Estaciones que miden PM <sub>2,5</sub> de los SVCA de las Corporaciones auditadas. ....	14
Figura 4.	Ubicación de las estaciones de monitoreo de calidad del aire CVC. ....	109
Figura 5.	Estaciones con y sin representatividad temporal, año 2021. ....	114

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Líneas de acción del Conpes 3943 de 2018.....	8
Tabla 2. Líneas de acción de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire. ....	9
Tabla 3. Inversiones de las Corporaciones auditadas para la Vigencia 2021. ....	10
Tabla 4. Inversiones de las Corporaciones auditadas para la Vigencia 2022. ....	10
Tabla 5. Ventajas y Desventajas de las Estaciones Manuales y Automáticas.....	12
Tabla 6. Actividades del Conpes 3943 relacionadas con la adopción de tasas retributivas. .....	37
Tabla 7. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosféricas – Corpoguajira.	62
Tabla 8. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosféricas – Corpocesar..	62
Tabla 9. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosféricas – CVC. ....	63
Tabla 10. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosférica – CAR. ....	64
Tabla 11. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosférica – Corpoboyacá. .....	65
Tabla 12. Estaciones CVC. ....	100
Tabla 13. Estaciones Corpoguajira.....	102
Tabla 14. Ubicación de las estaciones de monitoreo de calidad del aire CVC. ....	109
Tabla 15. Análisis CGR. Reporte de la información a Sisaire – CVC. ....	115
Tabla 16. Versiones de los procedimientos de MADS en el periodo auditado.....	169
Tabla 17. Objetivos del Documento Conpes 3943 del 2018. ....	187
Tabla 18. Líneas de acción del Documento Conpes 3943 del 2018. ....	187
Tabla 19. Acciones no cumplidas para el objetivo específico 1. ....	188
Tabla 20. Acciones no cumplidas para el objetivo específico 2. ....	188
Tabla 21. Acciones no cumplidas para el objetivo específico 3. ....	188
Tabla 22. Análisis CGR. Cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018. Objetivo específico 1 .....	190
Tabla 23. Análisis CGR. Cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018. Objetivo específico 2. ....	193
Tabla 24. Análisis CGR. Cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018. Objetivo específico 3. ....	197
Tabla 25. Objetivos y líneas de acción de la ENCA.....	206
Tabla 26. Acciones no cumplidas por MADS en la ENCA. ....	207
Tabla 27. Análisis CGR. Cumplimiento ENCA. Tabla 1. ....	209
Tabla 28. Análisis CGR. Cumplimiento ENCA. Tabla 2. ....	211
Tabla 29. Acciones validadas como hallazgo para MADS en la ENCA. Tabla 1. ....	216
Tabla 30. Acciones validadas como hallazgo para MADS en la ENCA. Tabla 2. ....	217
Tabla 31. Actividades establecidas para las CARs en la ENCA para las vigencias auditadas. .....	221

## 1. HECHOS RELEVANTES

### 1.1. DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE CALIDAD DEL AIRE Y LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE.

La calidad del aire y la prevención y control de la contaminación del aire han sido objeto de varios documentos institucionales de política pública: el Documento Conpes 3344 de 2005, la Política de prevención y control de la contaminación del aire (MADS, 2010), el Documento Conpes 3943 de 2018 y la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (MADS, 2019).

#### Conpes 3344 de 2005

Fue el primer documento Conpes 3344 sobre calidad del aire, establece los lineamientos para la formulación de la política de prevención y control de la contaminación del aire, a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), el Ministerio de Minas y Energía (MME), el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Protección Social, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Los lineamientos se agrupan en catorce componentes: 1) coordinación, 2) información para las decisiones, 3) armonía regional, 4) complementariedad, 5) seguimiento y evaluación, 6) costo-efectividad, equidad, 7) equidad, 8) transparencia y publicación, 9) desarrollo de incentivos económicos, 10) externalidades positivas, 11) fortalecimiento de las instituciones y organizaciones, 12) ajustes regulatorios, 13) mejoramiento de combustibles, y 14) desarrollo urbano y transporte sostenible.

En el diseño institucional se establece crear una Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Prevención y el Control de la Contaminación del Aire (CONAIRE):

*“[...] como una instancia de carácter técnico. Su principal función será proponer al MAVDT para su adopción, las políticas y estrategias nacionales para prevenir y controlar la contaminación del aire” (pág. 21).”*

La comisión Conaire se creó mediante el Decreto 244 de 2006, con una duración de cuatro años (art. 9): dos para la construcción de la política y dos para su seguimiento y verificación<sup>1</sup>. Según lo manifestado por el MADS durante la prueba de recorrido realizada el 14 de agosto de 2023, las funciones de Conaire son asumidas por la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental (Conasa), a través de una de sus mesas técnicas especializada en calidad del aire.

---

<sup>1</sup> Ver decreto: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18926>.

Además, el Conpes 3344 determinó la creación del Sistema de Información sobre Calidad del Aire (SISAIRE), como parte del Sistema Nacional de Información Ambiental para Colombia (SIAC), determinando que:

*“El SISAIRE será la principal fuente de información para el diseño, evaluación y ajuste de las políticas y estrategias nacionales y regionales de prevención y control de la calidad del aire. El SISAIRE, en primera instancia, identificará y definirá los mecanismos de acopio, actualización y análisis de la información relevante que sea generada por las distintas redes de monitoreo, y por las autoridades ambientales, de salud, transporte y energía. Será administrado por el IDEAM quien homologará los procedimientos de recolección y procesamiento de la información necesaria para alimentarlo. El MAVDT creará y reglamentará en un plazo no mayor a seis meses el funcionamiento del SISAIRE (pág. 22).”*

Finalmente, el documento establece doce acciones estratégicas para la construcción de la política (pág. 22-23) y un conjunto de recomendaciones dirigidas a la creación de la comisión y la implementación efectiva del plan de acción.

#### Política de prevención y control de la contaminación del aire (PPCCA)

Este documento de política pública fue publicado en 2010, con un horizonte de corto plazo a 2014, de mediano plazo a 2016 y largo plazo a 2019. Su objetivo era impulsar la gestión de la calidad del aire para alcanzar niveles que permitieran proteger la salud y el bienestar humano, en el marco del desarrollo sostenible, a partir de los siguientes objetivos específicos:

- “1. Regular los contaminantes de la atmósfera que pueden afectar la salud humana y el bienestar de la población, fijando niveles adecuados para proteger la salud de la población y el bienestar humano.*
- 2. Identificar las principales fuentes de emisión de los contaminantes que afectan la salud humana y el bienestar de la población.*
- 3. Establecer, promover y fortalecer las estrategias para prevenir y minimizar la generación de emisiones de contaminantes y de ruido a la atmósfera.*
- 4. Fortalecer espacios de coordinación, participación y capacitación que involucren a los diferentes actores relacionados con la prevención y control de la contaminación del aire.*
- 5. Continuar la implementación de compromisos internacionales adquiridos por el país e incrementar el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, relacionadas con prevención y control de la contaminación atmosférica” (pág. 31).*

El documento incluyó un plan de acción a partir de los objetivos específicos con 107 actividades para lograr 22 metas y 9 indicadores de resultado a 2019, a cargo de responsables clasificados como Directos, Indirectos y de Apoyo. Así mismo, se incluyó un componente sobre la financiación de la política, aunque sin determinar costos o recursos necesarios, sino que simplemente se relacionaron las posibles fuentes de financiación.

#### Conpes 3943 de 2018

Fue expedido en julio de 2018 con el objetivo de reducir la concentración de contaminantes en el aire que afectan la salud y el ambiente (pág. 58), a través de la reducción del contenido

de azufre en los combustibles, la implementación de mejores técnicas y prácticas en la industria, la optimización de la gestión de la información, el desarrollo de la investigación, el ordenamiento del territorio y la gestión del riesgo por contaminación del aire (pág. 3).

En este sentido, se plantea que es una política para el mejoramiento de la calidad del aire, que se diferencia de la PPCCA:

*"[...] en la coordinación y compromiso de diferentes entidades del Gobierno nacional que influyen en la problemática; en la inclusión de nuevas estrategias enfocadas a la prevención, reducción y control de las emisiones contaminantes; y en que su enfoque es más técnico que normativo" (pág. 9).*

Así, la relación entre la PPCCA y el Conpes 3943 se planteó en los siguientes términos:

*"La Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire abordó de manera parcial temas estratégicos como: la modernización del transporte, la gestión del riesgo por contaminación del aire, la investigación, la participación ciudadana, entre otros, y logró avanzar en el cumplimiento de estándares de emisión de fuentes fijas, el mejoramiento de la calidad de los combustibles con la reducción en el contenido de azufre en el diésel y la gasolina, el estímulo del transporte público masivo, y la implementación de sistemas de control de emisiones en las industrias. Sin embargo, la mencionada política presenta 24 deficiencias en el establecimiento de acciones de renovación del parque automotor como condición necesaria para el suministro de combustible de mejor calidad, en la promoción de medios de transporte más limpios, y en la adaptación de incentivos tributarios y programas de reconversión tecnológica para fuentes fijas. En adición, el plan de acción de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire aprobada en 2010 culmina en el año 2019 (DNP, 2018), lo que hace necesario su actualización" (pág. 23-24).*

Las principales situaciones que busca enfrentar el Conpes 3943 para el mejoramiento de la calidad del aire, a través de la prevención, reducción y control de la contaminación, son:

- Deficiente cobertura, calidad y disponibilidad de la información de emisiones y calidad del aire, así como de la investigación.
- Debilidad de las autoridades ambientales para la elaboración de planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire.
- Baja gestión del riesgo por contaminación del aire.
- Inexistencia de una tasa retributiva por emisiones contaminantes.
- Ausencia de directrices nacionales para promover la participación ciudadana en la prevención, reducción y control de la contaminación del aire

Para superarlas, se planteó un plan de acción y seguimiento a partir de los siguientes objetivos específicos:

*“OE 1. Reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles.  
OE 2. Reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes fijas.  
OE 3. Mejorar las estrategias de prevención, reducción y control de la contaminación del aire*

*[...] El primer objetivo plantea acciones para reducir las emisiones provenientes del parque automotor del país. El segundo, las medidas para reducir las emisiones de la industria. El tercero, propone las acciones, desde el nivel nacional, para mejorar el acceso, la calidad y oportunidad de la información de*

las emisiones y de la calidad del aire, así como la implementación de estrategias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del aire en las regiones del país” (pág. 58).

El plan se estructuró en acciones agrupadas en líneas y sub líneas de acción por cada objetivo específico, con responsables, tiempos y metas a alcanzar. Las líneas de acción principales son:

Tabla 1. Líneas de acción del Conpes 3943 de 2018.

Objetivo específico 1: [Fuentes móviles]	Línea 1. Renovación y modernización del parque automotor Línea 2. Actualización de parámetros de calidad de los combustibles y biocombustibles Línea 3. Seguimiento y control
Objetivo específico 2: [Fuentes fijas]	Línea 1. Mejores técnicas y prácticas ambientales Línea 2. Acceso a incentivos
Objetivo específico 3: [Estrategias]	Línea 1. Mejoramiento de la cobertura, calidad y disponibilidad de información de emisiones y calidad del aire Línea 2. Fortalecimiento de las autoridades ambientales para la elaboración de planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire y de gestión del riesgo Línea 3. Gestión del riesgo en episodios de contaminación del aire Línea 4. Adopción tasas retributivas por emisiones contaminantes Línea 5. Promoción de la participación ciudadana en la prevención, reducción y control de la contaminación del aire

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información del Conpes 3943 de 2018.

### Estrategia Nacional de Calidad del Aire (MADS, 2019)

La Estrategia Nacional de Calidad del Aire (ENCA) fue publicada en agosto de 2019 (MADS), con un horizonte de metas a 2022, siendo el último documento de política pública en materia de calidad del aire. Establece compromisos específicos, responsables y tiempos determinados con el objetivo de mejorar la calidad del aire a partir de la reducción del material particulado, según lo dispuesto en el Conpes 3943 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En la práctica, es el documento de política pública que puntualiza, enlaza y armoniza lo dispuesto en el Conpes 3943, de largo plazo, con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022<sup>2</sup>, para cumplir el objetivo intermedio 3 de la Organización Mundial de la Salud.

Cuenta con cinco objetivos específicos:

1. Fortalecer y actualizar instrumentos normativos y técnicos que permitan la reducción de emisiones a la atmósfera.
2. Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país.
3. Generar lineamientos para proteger la salud de los ciudadanos y prevenir los estados excepcionales de contaminación atmosférica.

<sup>2</sup> “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”.



4. Crear las condiciones habilitantes para facilitar la financiación y así fortalecer la gestión integral de la calidad de aire en el país.
5. Definir los lineamientos del modelo de gobernanza de la calidad del aire para el país.

La estrategia se desarrolla a través de actividades agrupadas por temáticas, en líneas y sub líneas de acción para cada objetivo específico. Las líneas de acción principales son las siguientes:

Tabla 2. Líneas de acción de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire.

Objetivo	Línea
1. Fortalecer y actualizar instrumentos normativos y técnicos que permitan la reducción de emisiones a la atmósfera.	Generar instrumentos técnicos y normativos
	Fortalecer incentivos para la reducción progresiva de emisiones en áreas altamente contaminadas
1. Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país.	Fortalecer el diseño y operación de los sistemas de vigilancia de calidad del aire en el país
	Avanzar en el conocimiento de fuentes de emisión y aplicación de modelamiento Ambiental
	Crear una red de conocimiento para generar y socializar información que permita avanzar en la gestión de la calidad del aire
	Fortalecer la formulación e implementación de planes de descontaminación y el seguimiento a la implementación.
	Fortalecer el conocimiento de calidad del aire y su efecto en salud pública
3. Generar lineamientos para proteger la salud de los ciudadanos y prevenir los estados excepcionales de contaminación atmosférica.	Actividades directas.
4. Fortalecer y actualizar instrumentos económicos y de mercado.	Ajustar los instrumentos técnicos y normativos para fortalecer el financiamiento de acciones para reducción de emisiones contaminantes
	Generar incentivos económicos y de mercado para la reducción de emisiones contaminantes provenientes de fuentes fijas y móviles
	Fortalecer el acceso a recursos financieros y de crédito para la gestión de las emisiones Contaminantes
5. Definir los lineamientos del modelo de gobernanza de la calidad del aire para el país.	Instaurar la gobernanza de la calidad del aire
	Mejorar el acceso y confiabilidad de la información de calidad del aire y de emisiones
	Fortalecer la educación y gestión del conocimiento relacionados con calidad del aire

Objetivo	Línea
	Fomentar la participación y articulación con actores

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire.

## 1.2. INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES AUDITADAS EN CUANTO A LA CALIDAD DEL AIRE.

Las necesidades de financiación para inversión en calidad del aire y prevención y control de la contaminación por parte de las autoridades ambientales, han estado dirigidas a fortalecer las acciones de vigilancia de la calidad de aire y de seguimiento y control a fuentes, principalmente en compra de equipos, mantenimiento y operación, estudios y documentos, entre otros.

A continuación, se presenta el análisis comparativo de las inversiones realizadas por las Corporaciones auditadas en cuanto a calidad del aire en las vigencias 2021 y 2022:

Tabla 3. Inversiones de las Corporaciones auditadas para la Vigencia 2021.

Vigencia 2021			
Corporaciones Autónomas Regionales	Inversión Total (pesos)	Inversión Aire (pesos)	% Invertido en recurso aire
CAR	1.117.119.149.436	12.416.951.697	1,1%
CVC	379.581.356.746	20.008.245.388	5,3%
Corpocezar	45.997.572.867	1.774.319.965	3,9%
Corantioquia	118.009.972.461	2.412.855.558	2,0%
Corpoguajira	18.686.739.173	324.349.028	1,7%
Corpoboyacá	55.505.856.630	489.531.405	0,9%

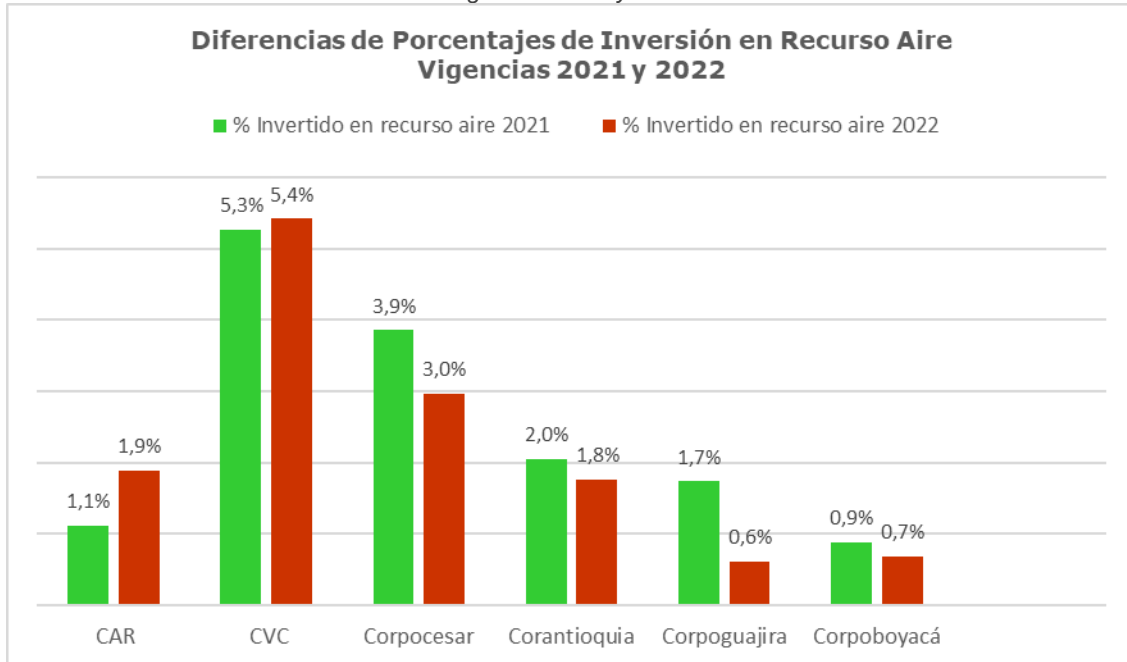
Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por las entidades e información suministrada por economía y finanzas del SIF.

Tabla 4. Inversiones de las Corporaciones auditadas para la Vigencia 2022.

Vigencia 2022			
Corporaciones Autónomas Regionales	Inversión Total (pesos)	Inversión Aire (pesos)	% Invertido en recurso aire
CAR	954.984.394.530	18.015.003.080	1,9%
CVC	389.888.388.762	21.137.258.761	5,4%
Corpocezar	66.024.945.698	1.958.460.418	3,0%
Corantioquia	137.247.380.658	2.422.276.919	1,8%
Corpoguajira	43.763.268.743	268.351.605	0,6%
Corpoboyacá	52.493.061.387	357.641.452	0,7%

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad e información suministrada por economía y finanzas del SIF.

Figura 1. Diferencias de porcentaje de Inversiones de las Corporaciones auditadas en recurso aire para las vigencias 2021 y 2022.



Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad e información suministrada por economía y finanzas del SIIF.

A partir de los resultados ilustrados en la Tabla 3, Tabla 4 y la Figura 1, se identifican claras diferencias del porcentaje de las inversiones realizadas al recurso aire en las Corporaciones auditadas para las vigencias 2021 y 2022, dentro de las cuales se destacan:

- CAR, Corantioquia, Corpoguajira y Corpoboyacá destinan menos del 2% del total de sus inversiones al recurso aire.
- Se observó que Corpocesar, Corantioquia, Corpoguajira y Corpoboyacá disminuyeron su porcentaje de inversión en cuanto a la calidad del aire de 2021 a 2022, siendo la diferencia más significativa Corpoguajira (1,1%).

Por último, es menester que las Autoridades Ambientales posean un enfoque más estratégico en la asignación de recursos para calidad del aire, para identificar las necesidades que aún deben ser cubiertas, alineando cada partida presupuestaria con los objetivos estratégicos a alcanzar; lo que permitirá que las Corporaciones avancen en el cumplimiento de sus metas y de la normatividad que aplique.

### 1.3. ESTACIONES DE MEDICIÓN DE CALIDAD DEL AIRE PARA UN SVCA.

Los Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire – SVCA, suelen estar compuestos por una red de estaciones de monitoreo estratégicamente ubicadas que recopilan datos en tiempo real o periódicamente. Estos sistemas están diseñados para medir la concentración de contaminantes atmosféricos como partículas en suspensión (PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub>), óxidos de

nitrógeno (NOx), óxidos de azufre (SOx), monóxido de carbono (CO), ozono (O<sub>3</sub>), entre otros.

Los datos recopilados de los SVCA se utilizan para evaluar la calidad del aire, detectar fuentes de contaminación, evaluar el cumplimiento de normativas ambientales y proporcionar información relevante para la salud pública y la toma de decisiones en políticas medioambientales.

Los criterios para su diseño y operación se encuentran en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire, compuesto por dos manuales: Manual de Diseño<sup>3</sup> y Manual de Operación<sup>4</sup>.

Según del Manual de Diseño, los SVCA pueden diseñarse empleando equipos manuales o automáticos, de acuerdo con la frecuencia estipulada por la normatividad para cada contaminante. Por lo general, se requiere determinar promedios tanto anuales como para cada veinticuatro horas. En ciertos casos, como en la determinación de CO, SO<sub>2</sub> y O<sub>3</sub> se necesitan promedios horarios.

Al respecto, es importante mencionar la gran diferencia que existe entre las estaciones manuales y automáticas:

Tabla 5. Ventajas y Desventajas de las Estaciones Manuales y Automáticas.

	Ventajas	Desventajas
Estaciones Manuales	Costo medio. Fáciles de operar Confiables en operación y funcionamiento. Historia de bases de datos. Bajos costos de inversión y de operación.	Proporciona concentraciones promedio. Resolución limitada. Los equipos manuales requieren logística a veces compleja para la operación, aspecto mejorado con los semiautomáticos. Requieren análisis de laboratorio. No se tienen datos en tiempo real.
Estaciones Automáticas	Mediciones precisas. Datos horarios. Información en línea y bajos costos directos de operación.	Operación Compleja. Costosos. Requieren técnicos calificados. Altos costos de repuestos durante operación. Necesitan equipos auxiliares como calibradores, generadores de aire cero y cabinas acondicionadas.

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Manual de Diseño del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire.

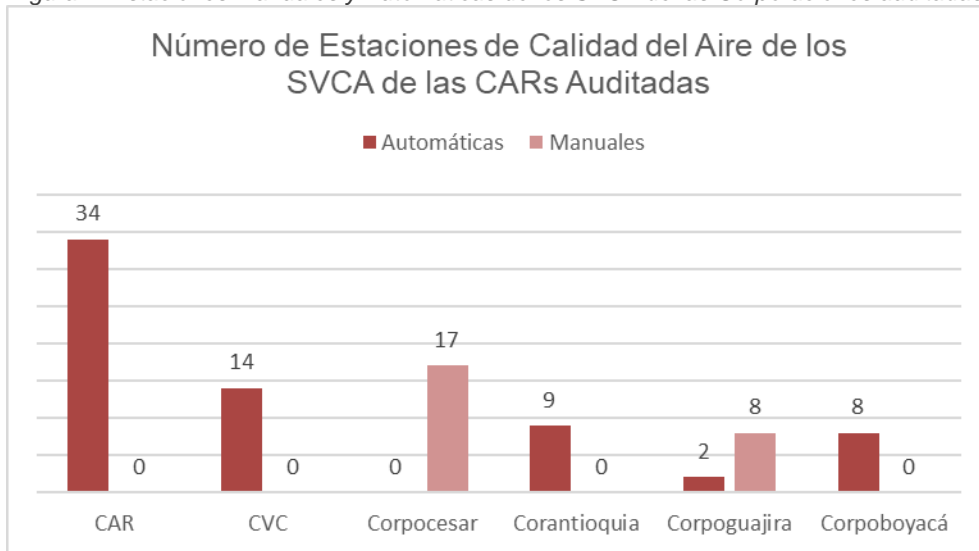
<sup>3</sup> MAVDT (2010). Adoptado mediante la Resolución 650 de 2010. Disponible en: [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo\\_Calidad\\_del\\_Aire\\_-\\_Manual\\_Diseno.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo_Calidad_del_Aire_-_Manual_Diseno.pdf)

<sup>4</sup> MAVDT (2010). Adoptado mediante la Resolución 650 de 2010. Disponible en: [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo\\_Calidad\\_del\\_Aire\\_-\\_Manual\\_Operacion.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo_Calidad_del_Aire_-_Manual_Operacion.pdf)

Por lo tanto, al invertir en estaciones automáticas se están asegurando mediciones de manera continua, constante y precisa, además de proporcionar una cobertura más completa y representativa. De igual forma, al ser el monitoreo en tiempo real, facilita la toma de decisiones y la respuesta ante situaciones de emergencia o posibles eventos contaminantes. Asimismo, las mediciones automáticas reducen los costos operativos y mejora la eficiencia en la gestión de la calidad del aire.

A continuación, se relacionan la cantidad de estaciones manuales y automáticas que poseen los SVCA de las Corporaciones Autónomas Regionales evaluadas en esta Auditoría:

Figura 2. Estaciones Manuales y Automáticas de los SVCA de las Corporaciones auditadas.



Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

En la Figura 2 se puede observar que CAR, CVC, Corantioquia y Corpoboyacá cuentan con solo estaciones automáticas, mientras que Corpoguajira en su mayoría son estaciones manuales y para Corpocesar el total de sus estaciones son manuales.

En relación con los departamentos de Guajira y Cesar, es preciso indicar que, por su industria minera, sus mediciones se deben enfocar en material particulado, siendo este un indicador común de la contaminación del aire, el cual, afecta a más personas que ningún otro contaminante (IDEAM, 2021), por lo que resulta aún más importante que sus estaciones sean automáticas en su mayoría o totalidad.

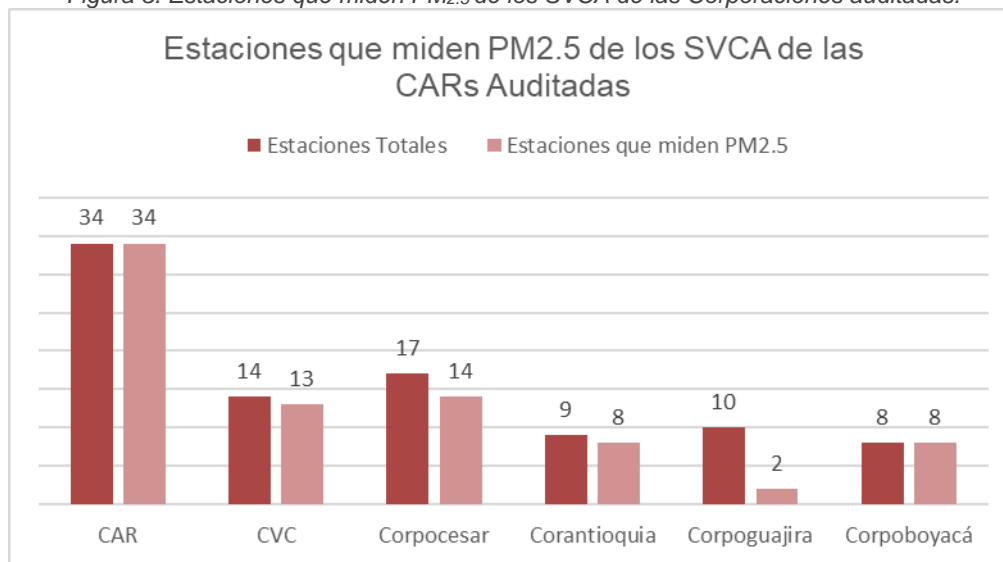
Finalmente, se hace un llamado para que las Corporaciones que cuenten con un SVCA en su territorio, migren a estaciones automáticas, lo cual permitirá obtener información más precisa de la calidad del aire y la toma de decisiones oportuna en cuanto a episodios de contaminación que puedan presentarse dentro de su jurisdicción.

### Estaciones que miden PM<sub>2.5</sub>

Según la Organización Mundial de la Salud, las partículas que tienen un diámetro de 2,5 micrones o menos (PM<sub>2.5</sub>) resultan aún más dañinas para la salud. El PM<sub>2.5</sub> puede atravesar la barrera pulmonar y entrar en el sistema sanguíneo. La exposición crónica al material particulado contribuye al riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares y respiratorias, así como cáncer de pulmón. (OMS, 2021)

A continuación, se expone la cantidad de estaciones que miden PM<sub>2.5</sub> de los SVCA de las Corporaciones auditadas en este ejercicio auditor:

Figura 3. Estaciones que miden PM<sub>2.5</sub> de los SVCA de las Corporaciones auditadas.



Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

De la Figura 3 se puede observar que, del total de estaciones de cada una de las Corporaciones auditadas, la mayoría miden PM<sub>2.5</sub> dentro de su territorio, sin embargo, llama la atención que, Corpoguaajira teniendo diez (10) estaciones, solo dos (2) de ellas miden PM<sub>2.5</sub>. El departamento de la Guajira, es reconocido por su industria en minería de carbón, siendo una de las principales regiones productoras de este recurso en Colombia.

El polvo generado por la extracción y manipulación del carbón puede ser una fuente significativa de PM<sub>2.5</sub>, lo que podría tener efectos negativos en la salud de las personas que viven o trabajan en esas áreas. Asimismo, las partículas finas pueden viajar grandes distancias y afectar no solo las áreas cercanas a las minas de carbón, sino también las comunidades aledañas, así como el medio ambiente en general.

Por lo tanto, la medición del PM<sub>2.5</sub> en territorios donde hay minería de carbón en Colombia es crucial para proteger la salud de la población local, evaluar y mitigar los impactos ambientales, garantizar el cumplimiento de las normativas ambientales y tomar decisiones informadas para preservar la calidad del aire y el entorno natural.

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Señora  
MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ  
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

Señor  
HERMAN AMAYA TÉLLEZ  
Director General  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá)

Señor  
LUIS FERNANDO SANABRIA MARTÍNEZ  
Director General  
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)

Señor  
SAMUEL LANA O ROBLES  
Director General  
Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)

Señora  
ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ  
Directora General  
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)

Señor  
JORGE LUIS FERNÁNDEZ OSPINO  
Director General  
Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)

Señor  
MARCO ANTONIO SUÁREZ GUTIÉRREZ  
Director General  
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)

Cordial saludo,

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 2018<sup>5</sup>, la Contraloría General de la República realizó auditoría al cumplimiento de la política de prevención y control de la contaminación del aire.

---

<sup>5</sup> Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de

Es responsabilidad de la Administración el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como 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 el documento Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR<sup>6</sup> y la Guía de Auditoría de Cumplimiento<sup>7</sup>, proferidos por la Contraloría General de la República en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>8</sup>), incluidas en el Marco de Pronunciamientos Profesionales (IFPP<sup>9</sup>) - desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>10</sup>).

Lo anterior requirió de parte de la CGR la observancia de exigencias institucionales, profesionales y éticas para una planeación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía una garantía razonable sobre el cumplimiento de los criterios seleccionados en los procesos auditados, con base en el examen de la evidencia recopilada durante la auditoría, conformada principalmente por documentación remitida por las entidades auditadas.

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 Aplicativo Automatizado para el Proceso Auditor (APA) 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.

---

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.

<sup>6</sup> Adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017. Disponible para la consulta en: <https://www.contraloria.gov.co/guia-de-auditoria-en-el-marco-de-normas-issai/1.-principios-fundamentos-y-aspectos>

<sup>7</sup> Adoptada mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022 de 2018. Disponible para la consulta en: <https://www.contraloria.gov.co/guia-de-auditoria-en-el-marco-de-normas-issai/4.-guia-de-auditoria-de-cumplimiento>

<sup>8</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>9</sup> IFPP: INTOSAI Framework of Professional Pronouncements.

<sup>10</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.



## 2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron:

### 2.1.1. Objetivo general

Evaluar la política de prevención y control de la contaminación del aire.

### 2.1.2. Objetivos específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre la implementación y cumplimiento de la reglamentación sobre contaminantes que afectan la calidad del aire, con corte a junio de 2023.
2. Evaluar y conceptuar sobre la elaboración, adopción y aplicación de: 1) el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, 2) la Guía para la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas, y 3) el Protocolo para el control y vigilancia de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas, así como el cumplimiento de la normatividad relacionada con corte a junio de 2023.
3. Evaluar y conceptuar sobre el diseño e implementación de programas y proyectos preventivos, correctivos, de seguimiento y de contingencia para atender episodios de contaminación del aire, con corte a junio de 2023.
4. Evaluar y conceptuar sobre la implementación de programas de reducción de la contaminación por fuentes fijas y móviles en zonas clasificadas como áreas fuente de contaminación y en las zonas identificadas como puntos críticos o de alta concentración, con corte a junio de 2023.
5. Evaluar y conceptuar sobre el avance en el cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018 y la Estrategia Nacional de Calidad del Aire, en cuanto a las acciones a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones, con corte a junio de 2023.
6. Evaluar y conceptuar sobre la articulación y coordinación entre las Corporaciones y las autoridades ambientales distritales o de área metropolitana, según aplique, para efectos de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, con corte junio 2023.
7. Atender las denuncias y demás peticiones ciudadanas asignadas relacionadas con la prevención y control de la contaminación del aire incluso hasta el cierre de la fase de ejecución (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 el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el marco de

los documentos de política pública sobre calidad del aire y la prevención y control de la contaminación del aire.

De manera específica, incluyó el examen en detalle de la gestión realizada en materia de: 1) reglamentación sobre contaminantes que afectan la calidad del aire, 2) monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, inventarios de emisiones atmosféricas y control y vigilancia de la contaminación atmosférica, 3) programas y proyectos para atender episodios de contaminación del aire, 4) programas de reducción de la contaminación en zonas identificadas como áreas fuente de contaminación y en puntos críticos o de alta concentración, 5) el cumplimiento de lo dispuesto en el Conpes 3943 de 2018 y la Estrategia Nacional de Calidad del Aire, y 6) articulación y coordinación entre las Corporaciones y las autoridades ambientales distritales o de área metropolitana.

La evaluación se realizó sobre la documentación remitida por las entidades auditadas, así como otra información remitida por otras entidades que fueron consultadas con fines de complementación, contrastación y corroboración. La auditoría incluyó trabajo in situ, así como pruebas de campo a través de visitas de auditoría a diversos puntos en las jurisdicciones de las corporaciones autónomas regionales auditadas.

La auditoría abarcó las vigencias 2021, 2022 y 2023 con fecha de corte junio de 2023 y por la naturaleza de los instrumentos evaluados, abarcó periodos de tiempo más amplios según cada caso.

### 2.3. FUENTES DE CRITERIOS DE AUDITORÍA

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

#### Fuentes de criterios principales

- Política de prevención y control de la contaminación del aire (MADS, 2010)
- Conpes 3943 de 2018
- Estrategia Nacional de Calidad del Aire (MADS, 2019)
- Ley 1955 de 2019, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
- Constitución Política de Colombia.

#### Otras fuentes de criterio:

- Sentencia C-449/15
- Sentencia Expediente 25000 2341 000 2017 01391 01, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. 11 de abril de 2019.
- Ley 2 de 1959, por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
- Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

- 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 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.
- 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 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.
- Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.
- Ley 734 de 2002, y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario, todas aquellas que la modifiquen o deroguen.
- 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 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2106 de 2019, Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.
- Ley 1952 de 2019 artículo 265, que deroga la Ley 734 de 2002, a partir del 29 de marzo del 2022, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.
- Decreto 948 de 1995 (Compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015), por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 75 del Decreto Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.
- 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 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 3500 de 2005 [MAVDT, Mintransporte], Por la cual se establecen las condiciones mínimas que deben cumplir los Centros de Diagnóstico Automotor para

realizar las revisiones técnico-mecánica y de gases de los vehículos automotores que transiten por el territorio nacional.

- Resolución 601 de 2006 [MAVDT], por la cual se establece la Norma de Calidad del Aire o Nivel de Inmisión, para todo el territorio nacional en condiciones de referencia.
- Resolución 653 de 2006 [MAVDT], por la cual se adopta el procedimiento para la expedición de la certificación en materia de revisión de gases, a que hace referencia el literal e) del artículo 6° de la Resolución 3500 de 2005.
- Resolución 2176 del 2007 [MAVDT], por la cual se establece el programa de reducción de la contaminación para las áreas-fuente de contaminación clasificadas en la zona carbonífera del Cesar.
- Resolución 909 de 2008 [MAVDT], por la cual se establecen las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 910 de 2008 [MAVDT], Por la cual se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamenta el artículo 91 del Decreto 948 de 1995 y se adoptan otras disposiciones.
- Resolución 1732 de 2010 [MAVDT], por la cual se deroga la Resolución número 1560 del 13 de agosto de 2009 y se reclasifican las áreas-fuente de contaminación de la zona carbonífera del Cesar y se dictan otras disposiciones
- Resolución 415 de 2010 [MAVDT], por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) y se toman otras determinaciones.
- Resolución 760 de 2010 [MAVDT], Por la cual se adopta el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas.
- Resolución 2153 de 2010 [MAVDT], Por la cual se ajusta el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas, adoptado a través de la Resolución 760 de 2010 y se adoptan otras disposiciones.
- Resolución 610 de 2010 [MAVDT], Por la cual se modifica la Resolución 601 del 4 de abril de 2006.
- Resolución 650 de 2010 [MAVDT], por la cual se adopta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire.
- Resolución 651 de 2010 [MAVDT], Por la cual se crea el Subsistema de Información sobre Calidad del Aire -Sisaire.
- Resolución 1280 de 2010 [MAVDT], por la cual se establece la escala tarifaria para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental para proyectos cuyo valor sea inferior a 2.115 smmv y se adopta la tabla única para la aplicación de los criterios definidos en el sistema y método definido en el artículo 96 de la Ley 633 para la liquidación de la tarifa.
- Resolución 1309 de 2010 [MAVDT], por la cual se modifica la Resolución 909 del 5 de junio de 2008.
- Resolución 2153 de 2010 [MAVDT], por la cual se ajusta el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas, adoptado a través de la Resolución 760 de 2010 y se adoptan otras disposiciones
- Resolución 2154 de 2010 [MAVDT], por la cual se ajusta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire adoptado a través de la Resolución 650 de 2010 y se adoptan otras disposiciones.

- Resolución 1632 de 2012 [MADS], por la cual se adiciona el numeral al Capítulo 4 del Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas, adoptado a través de la Resolución 760 de 2010 y ajustado por la Resolución 2153 de 2010 y se adoptan otras disposiciones.
- Resolución 3768 de 2013 [Mintransporte], por la cual se establecen las condiciones que deben cumplir los Centros de Diagnóstico Automotor para su habilitación, funcionamiento y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 1541 de 2013 [MADS], 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 802 de 2014 [MADS], por la cual se modifica la Resolución 909 de 2008 y se adoptan otras disposiciones.
- Resolución 2254 de 2017 [MADS], por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 1084 de 2018 [MADS], por la cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 2267 de 2018 [MADS], Por la cual se modifica la Resolución 909 de 2008 y se adoptan otras disposiciones.
- Resolución 762 de 2022 [MADS], por la cual se definen los energéticos de bajas o cero emisiones teniendo como criterio fundamental su contenido de componentes nocivos para la salud y el medio ambiente y se adoptan otras disposiciones.
  
- Guía para la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas.
- Manual Comité de Gerencia y Comité Institucional de Gestión y Desempeño [MADS]
- Manual del Sistema Integrado de Gestión [MADS]
- Caracterización proceso Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales [MADS]
- Lineamientos para la formulación y seguimiento de Políticas Públicas Ambientales [MADS]
- Procedimiento P-M-PPA-01 - Planeación de la política [MADS]
- Procedimiento P-M-PPA-02 - Diagnostico de la política [MADS]
- Procedimiento P-M-PPA-03 - Formulación y aprobación de la política [MADS]
- Procedimiento P-M-PPA-04 - Promoción y difusión de la política [MADS]
- Procedimiento P-M-PPA-05 - Seguimiento de la política [MADS]
- Directrices mundiales de calidad del aire de la OMS. Material particulado (PM<sub>2.5</sub> y PM<sub>10</sub>), ozono, dióxido de nitrógeno, dióxido de azufre y monóxido de carbono. 2021.
- NTC ISO-IEC 17025:2017, Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración.
- NTC 4231-2012 (Diesel), NTC 4983-2012 (ciclo Otto) y NTC 5365-2012 (motocicletas), normas técnicas colombianas sobre evaluación de gases de acuerdo con el tipo de combustible.

#### 2.4. LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO

No se presentaron limitaciones en el desarrollo de esta auditoría.

## 2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

La evaluación del control fiscal interno se aplicó 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. A continuación, se presentan los resultados por cada entidad auditada:

### 2.5.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control				10	1,8		
B. Evaluación del riesgo				6	1		
C. Sistemas de información y comunicación				6	1		
D. Procedimientos y actividades de control				6	1		
E. Supervisión y monitoreo				7	1		
Puntaje total por componentes				1			
Ponderación				10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,116			
				Adecuado			
Riesgo combinado promedio				BAJO			
Riesgo de fraude promedio				BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles			Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño			4,000	7,000	1,750	20%	0,350
B. Evaluación de la efectividad			4,000	10,000	2,500	70%	1,750
Calificación total del diseño y efectividad					2,100		Inadecuado
Calificación final del control interno					2,216		Ineficiente

Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).

De acuerdo con la evaluación realizada, la calificación total del diseño y efectividad de controles en los asuntos auditados es de 2,100, que corresponde al rango de INADECUADO, mientras que la calificación final de la calidad y eficiencia del control fiscal interno es 2,216, que corresponde al concepto de INEFICIENTE, sustentado en debilidades de control interno relacionadas con la formulación, implementación y seguimiento a lo dispuesto en el Conpes 3943 de 2018 y la Estrategia Nacional de Calidad del Aire, la elaboración, expedición y actualización de reglamentación para la implementación de la tasa retributiva por el uso de la atmósfera como receptora de emisiones contaminantes, la actualización de la norma para emisiones de fuentes fijas y la adopción del etiquetado ambiental para fuentes móviles.

### 2.5.2. Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá)

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		10	2			
B. Evaluación del riesgo		6	1,666666667			
C. Sistemas de información y comunicación		6	1,333333333			
D. Procedimientos y actividades de control		6	1			
E. Supervisión y monitoreo		7	1,285714286			
Puntaje total por componentes		1				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,146	Adecuado			
Riesgo combinado promedio		BAJO				
Riesgo de fraude promedio		BAJO				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		52,000	72,000	1,385	20%	0,277
B. Evaluación de la efectividad		52,000	82,000	1,577	70%	1,104
Calificación total del diseño y efectividad				1,381	Adecuado	
Calificación final del control interno				1,526	Con deficiencias	

Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).

De acuerdo con la evaluación realizada, la calificación total del diseño y efectividad de controles en los asuntos auditados es de 0,146, que corresponde al rango de ADECUADO, mientras que la calificación final de la calidad y eficiencia del control fiscal interno es 1,526, que corresponde al concepto de CON DEFICIENCIAS, sustentado en debilidades de control interno relacionadas con el seguimiento a permisos de emisiones atmosféricas, los reportes periódicos al Sisaire<sup>11</sup>, la elaboración y publicación de informes de calidad del aire, la elaboración del inventario de emisiones atmosféricas y planes de contingencia para atender episodios de contaminación del aire, la realización de operativos de control de emisiones a fuentes móviles, y el cumplimiento de las acciones asignadas en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire.

### 2.5.3. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)

<sup>11</sup> Subsistema de Información sobre Calidad del Aire.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control				10	1,8	
B. Evaluación del riesgo				6	1	
C. Sistemas de información y comunicación				6	1	
D. Procedimientos y actividades de control				6	1	
E. Supervisión y monitoreo				7	1	
Puntaje total por componentes				1		
Ponderación				10%		
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,116		
				Adecuado		
Riesgo combinado promedio				BAJO		
Riesgo de fraude promedio				BAJO		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		43,000	45,000	1,047	20%	0,209
B. Evaluación de la efectividad		43,000	47,000	1,093	70%	0,765
Calificación total del diseño y efectividad				0,974		
				Adecuado		
Calificación final del control interno				1,090		
				Eficiente		

Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).

De acuerdo con la evaluación realizada, la calificación total del diseño y efectividad de controles en los asuntos auditados es de 0,947, que corresponde al rango de ADECUADO, mientras que la calificación final de la calidad y eficiencia del control fiscal interno es 1,090, que corresponde al concepto de EFICIENTE, sustentado en debilidades de control interno relacionadas con el seguimiento a permisos de emisiones atmosféricas y la elaboración y publicación de informes de calidad del aire.

#### 2.5.4. Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control				10	1,6	
B. Evaluación del riesgo				6	1	
C. Sistemas de información y comunicación				6	1	
D. Procedimientos y actividades de control				6	1	
E. Supervisión y monitoreo				7	1	
Puntaje total por componentes				1		
Ponderación				10%		
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,112		
				Adecuado		
Riesgo combinado promedio				ALTO		
Riesgo de fraude promedio				MEDIO		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		36,000	80,000	2,222	20%	0,444
B. Evaluación de la efectividad		36,000	76,000	2,111	70%	1,478
Calificación total del diseño y efectividad				1,922		
				Parcialmente adecuado		
Calificación final del control interno				2,034		
				Ineficiente		



Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).

De acuerdo con la evaluación realizada, la calificación total del diseño y efectividad de controles en los asuntos auditados es de 1,922, que corresponde al rango de PARCIALMENTE ADECUADO, mientras que la calificación final de la calidad y eficiencia del control fiscal interno es 2,034, que corresponde al concepto de INEFICIENTE, sustentado en debilidades de control interno relacionadas con el seguimiento a permisos de emisiones atmosféricas, los reportes al Sisaire<sup>12</sup>, la elaboración de planes de contingencia para atender episodios de contaminación del aire y el cumplimiento de las acciones asignadas en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire.

### 2.5.5. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		10	1,8			
B. Evaluación del riesgo		6	1			
C. Sistemas de información y comunicación		6	1			
D. Procedimientos y actividades de control		6	1			
E. Supervisión y monitoreo		7	1			
Puntaje total por componentes		1				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,116				
		Adecuado				
Riesgo combinado promedio		BAJO				
Riesgo de fraude promedio		BAJO				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		41,000	52,000	1,268	20%	0,254
B. Evaluación de la efectividad		41,000	55,000	1,341	70%	0,939
Calificación total del diseño y efectividad						1,193
						Adecuado
Calificación final del control interno						1,309
						Eficiente

Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).

De acuerdo con la evaluación realizada, la calificación total del diseño y efectividad de controles en los asuntos auditados es de 1,193, que corresponde al rango de ADECUADO, mientras que la calificación final de la calidad y eficiencia del control fiscal interno es 1,309, que corresponde al concepto de EFICIENTE, sustentado en debilidades de control interno relacionadas con el establecimiento y seguimiento a medidas manejo en permisos de emisiones atmosféricas y la publicación de informes de calidad del aire.

### 2.5.6. Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)

<sup>12</sup> Subsistema de Información sobre Calidad del Aire.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		10	1,8			
B. Evaluación del riesgo		6	1			
C. Sistemas de información y comunicación		6	1			
D. Procedimientos y actividades de control		6	1			
E. Supervisión y monitoreo		7	1			
Puntaje total por componentes		1				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,116				
		Adecuado				
Riesgo combinado promedio		BAJO				
Riesgo de fraude promedio		BAJO				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		34,000	48,000	1,412	20%	0,282
B. Evaluación de la efectividad		34,000	54,000	1,588	70%	1,112
Calificación total del diseño y efectividad						1,394
						Adecuado
Calificación final del control interno						1,510
						Con deficiencias

Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).

De acuerdo con la evaluación realizada, la calificación total del diseño y efectividad de controles en los asuntos auditados es de 1,394, que corresponde al rango de ADECUADO, mientras que la calificación final de la calidad y eficiencia del control fiscal interno es 1,510, que corresponde al concepto de CON DEFICIENCIAS, sustentado en debilidades de control interno relacionadas con el seguimiento a permisos de emisiones atmosféricas, la elaboración y publicación de informes de calidad del aire, la elaboración del inventario de emisiones atmosféricas y planes de contingencia para atender episodios de contaminación del aire, la realización de operativos de control de emisiones a fuentes móviles, y el cumplimiento de las acciones asignadas en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire.

#### 2.5.7. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		10	1,4			
B. Evaluación del riesgo		6	1			
C. Sistemas de información y comunicación		6	1			
D. Procedimientos y actividades de control		6	1			
E. Supervisión y monitoreo		7	1			
Puntaje total por componentes		1				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,108	Adecuado			
Riesgo combinado promedio			BAJO			
Riesgo de fraude promedio			BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		43,000	49,000	1,140	20%	0,228
B. Evaluación de la efectividad		43,000	49,000	1,140	70%	0,798
Calificación total del diseño y efectividad					1,026	Adecuado
Calificación final del control interno					1,134	Eficiente

Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).

De acuerdo con la evaluación realizada, la calificación total del diseño y efectividad de controles en los asuntos auditados es de 1,026, que corresponde al rango de ADECUADO, mientras que la calificación final de la calidad y eficiencia del control fiscal interno es 1,134, que corresponde al concepto de EFICIENTE, sustentado en debilidades de control interno relacionadas con el seguimiento a permisos de emisiones atmosféricas, los reportes periódicos al Sisaire<sup>13</sup> y la elaboración y publicación de informes de calidad del aire.

## 2.6. CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

### 2.6.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

### 2.6.2. Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá)

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

<sup>13</sup> Subsistema de Información sobre Calidad del Aire.

### 2.6.3. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

### 2.6.4. Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

### 2.6.5. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

### 2.6.6. Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

### 2.6.7. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en la sección 3 de este informe, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS.

## 2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado del proceso auditor, la Contraloría General de la República constituyó catorce (14) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen posible incidencia

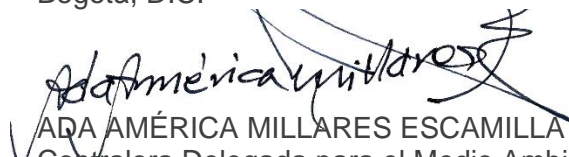
disciplinaria y uno se comunicará a otra instancia: Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura.


## 2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

De conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0042 del 25 de agosto de 2020<sup>14</sup>, la entidad a su cargo deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, el cual debe ser reportado en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes -SIRECI- dentro de los quince (15) días hábiles siguientes contados a partir del recibo del presente. Igualmente, se deben presentar los avances de dicho plan al SIRECI a través de su Oficina de Control Interno, dentro de los términos previstos en la norma.

Para efectos de habilitar la fecha de suscripción del plan en SIRECI, se solicita allegar copia del oficio remitido del informe con la fecha de radicado de su recibo, a los correos institucionales: [soporte\\_sireci@contraloria.gov.co](mailto:soporte_sireci@contraloria.gov.co) y [ruth.triana@contraloria.gov.co](mailto:ruth.triana@contraloria.gov.co).

Bogotá, D.C.

  
ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA  
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité Técnico Sectorial No. 45 del 13 de diciembre de 2023  
Revisó: Lucía Mazuera Romero, Directora de Vigilancia Fiscal   
Henry Castellanos Cárdenas, Supervisor  
Elaboró: Equipo Auditor

---

<sup>14</sup> Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI). Publicada en el Diario Oficial No. 51.418 de 26 de agosto de 2020.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
<i>Evaluar y conceptuar sobre la implementación y cumplimiento de la reglamentación sobre contaminantes que afectan la calidad del aire, con corte a junio de 2023.</i>

#### Hallazgo 1. Tasa retributiva por emisiones contaminantes (MADS)

##### Resumen:

Se evidenció que: 1) no se ha dado cumplimiento a lo establecido en el Conpes 3943 de 2018 respecto a la adopción de la tasa retributiva por el uso de la atmósfera como receptora de emisiones contaminantes, 2) la ENCA quedó muy limitada respecto a lo que estableció el Conpes 3943, al limitarse únicamente a ciertas emisiones generadas en fuentes móviles, y 3) tampoco se ha dado cumplimiento a la ENCA, dado que tampoco se ha adoptado el instrumento, que, en todo caso, no es lo que se pretendió con el Conpes, esto es, la adopción de una tasa retributiva por el uso de la atmósfera como receptora de emisiones contaminantes en los términos de la Ley 99 de 1993.

#### Criterios

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

- Decreto 2811 de 1974<sup>15</sup>

*Artículo 8. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

*a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*

*Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

*Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;*

### TÍTULO III

#### TASAS RETRIBUTIVAS DE SERVICIOS AMBIENTALES

*Artículo 18. [Derogado por el art. 118, Ley 99 de 1993]. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, de los ríos, arroyos, lagos, y aguas subterráneas, y de la tierra y el suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, minero o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores, y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas, podrá sujetarse al pago de tasas retributivas del servicio de eliminación o control de las consecuencias de las actividades nocivas consecuencias de las actividades nocivas expresadas.*

*También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables.*

*Artículo 19. El Gobierno Nacional calculará, por sectores de usuarios y por regiones que individualizarán, los costos de prevención corrección o eliminación de los efectos nocivos al ambiente.*

- Ley 99 de 1993<sup>16</sup>

*Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*

*7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.*

*Artículo 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.*

*ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

---

<sup>15</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

<sup>16</sup> 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.

2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;

8. Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental y con los impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados;

10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;

11. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional;

29. Fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a las que se refieren el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974, la presente Ley y las normas que los modifiquen o adicionen;

30. Determinar los factores de cálculo de que trata el artículo 19 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974 sobre cuya base han de fijarse los montos y rangos tarifarios de las tasas creadas por la ley;

Artículo 42. "Tasas Retributivas y Compensatorias. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables. Queda así subrogado el artículo 18 del Decreto 2811 de 1974.

Para la definición de los costos y beneficios de que trata el inciso 2o. del artículo 338 de la Constitución Nacional, sobre cuya base hayan de calcularse las tasas retributivas y compensatorias a las que se refiere el presente artículo, creadas de conformidad con lo dispuesto por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas: a) La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes; d) El cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.

Con base en el conjunto de reglas establecidas en el sistema de que trata el inciso anterior, el Ministerio del Medio Ambiente aplicará el siguiente método en la definición de los costos sobre cuya base hará la



fijación del monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias: a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa, se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del daño; b) Cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) Los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) Los factores, variables y coeficientes así determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes.

*PARÁGRAFO. (Modificado por el art. 211 de la Ley 1450 de 2011). Las tasas retributivas y compensatorias se aplicarán incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de esta tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento.*

*PARÁGRAFO 2. (Adicionado por el art. 107, Ley 1151 de 2007); (Modificado por el art. 211 de la Ley 1450 de 2011). Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.*

*PARÁGRAFO 3. (Adicionado por el art. 107, Ley 1151 de 2007); (Modificado por el art. 211 de la Ley 1450 de 2011). Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.*

- Decreto 3570 de 2011<sup>17</sup>

*Artículo 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores [...]*

*Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:*

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

*8. Realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como, impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; y fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la ley.*

---

<sup>17</sup> 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.

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

ARTÍCULO 9°. Funciones de la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles. Son funciones de la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, las siguientes:

6. Asesorar, diseñar, evaluar y hacer seguimiento de estrategias e instrumentos económicos, tributarios y financieros para conseguir y monitorear recursos del sector, con el fin de promover la conservación, recuperación, control y sostenibilidad del mismo, así como para medir la eficiencia de los recursos.

7. Asesorar al Ministerio en la definición de mecanismos para garantizar la implementación de los instrumentos económicos y financieros del sector ambiental.

9. Realizar estudios y diseñar instrumentos e incentivos económicos para el control de la contaminación, la restauración, la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales renovables.

10. Preparar los estudios para la fijación del monto tarifario mínimo de las tasas retributivas y compensatorias, de acuerdo con las normas legales vigentes.

Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos:

5. Participar en los procesos de definición de las metodologías de valoración de los costos ambientales por el deterioro y/o conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles.

- Conpes 3943 de 2018<sup>18</sup>

#### 4. DIAGNÓSTICO

4.3. Insuficientes estrategias de prevención, reducción y control de la contaminación del aire

4.3.4. Inexistencia de una tasa retributiva por emisiones contaminantes

La Ley 99 de 1993 habilitó los mecanismos que permiten al Gobierno nacional reglamentar una tasa retributiva por el uso de la atmósfera como receptora de las emisiones, sin embargo, 25 años después esta no ha sido reglamentada. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad que debe fijar los factores de cálculo y el monto tarifario mínimo, mientras que la autoridad ambiental debe fijar los montos máximos y efectuar su recaudo. En 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible avanzó en el diseño de una tasa retributiva por emisiones de material particulado provenientes de actividades industriales. Según la propuesta, los recursos recaudados podrían ser destinados a la implementación de los programas de prevención, reducción y control de la contaminación del aire, vigilancia de la calidad del aire, seguimiento y control a fuentes de emisión, apoyo a proyectos de reconversión tecnológica, investigación y desarrollo de tecnologías más limpias, sin embargo, esta propuesta no ha pasado de la etapa conceptual [...] (pág. 56).

#### 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.3. Plan de acción

---

<sup>18</sup> Conpes (2018). "Política para el mejoramiento de la calidad del aire". Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3943.pdf>.

### 5.3.3. Mejoramiento de las estrategias de prevención, reducción y control de la contaminación del aire

#### Línea 4. Adopción tasas retributivas por emisiones contaminantes

Con el fin de crear instrumentos que promuevan la prevención, reducción y control de las emisiones por las diferentes fuentes de emisión, se analizará la viabilidad de implementar tasas retributivas por emisiones contaminantes al aire de acuerdo con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015. Para esto, en 2019 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizará el análisis de viabilidad de la puesta en marcha de este instrumento, considerando el tipo de fuente de emisión, el sistema de recaudo, tarifas, marco legal y costo beneficio de su implementación, entre otras variables de interés. Con base en el análisis de viabilidad, en 2020 construirá una propuesta de tasa retributiva que debe incluir toda la información para su implementación, como mínimo los responsables del pago, cobro y recaudo, el cálculo de la tarifa, destinación, y esquema de reglamentación y realizará su socialización con las autoridades ambientales y el sector regulado como ejercicio previo a su adopción mediante el acto administrativo que corresponda, en el mismo año (pág. 71).

- Sentencia C-449/15<sup>19</sup>

7.3. “ Ahora bien, en el sistema fiscal colombiano los tributos han sido reconocidos como “aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad (C.P. arts. 95-9[121], 150-12[122], 338[123], 345[124] y 363[125])”[126]. Ha indicado esta Corporación que es posible identificar la existencia por los menos de tres clases de tributos, a saber i) los impuestos[127], ii) las contribuciones[128] y iii) las tasas; las cuales aun cuando son fruto del desenvolvimiento de la potestad impositiva del Estado, tienen características propias que las diferencian[129].

Respecto de las tasas este Tribunal desde la sentencia C-465 de 1993 las definió como “aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente”. En otras palabras, se trata de “una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público. Se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. Toda tasa implica una erogación al contribuyente, decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta. La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él”[130].

Lo anterior permitió que por ejemplo en la sentencia C-402 de 2010 se identificarán cada una de sus características en los siguientes términos: “En las tasas, la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal. El cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público. La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido. Los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio. Aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado. El pago de estos tributos es, por lo general, proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos (por ejemplo tarifas diferenciales)”.[131]

Adicionalmente, la Corte ha indicado que las tasas se diferencian de las contribuciones parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por los ciudadanos a un beneficio otorgado

---

<sup>19</sup> Sentencia Consejo de Estado C-449/15

por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y en principio no son obligatorias, al quedar a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, por lo que su tarifa se fija con criterios distintos, resultan obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos se destinan igualmente al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado. Así mismo, ha indicado esta Corporación que las tasas se distinguen de los impuestos en cuanto, contrariamente a éstos, no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago resulta opcional porque quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos”

7.4. En la sentencia C-495 de 1996 se resolvió una demanda contra los artículos 42 y su parágrafo, 43 y su parágrafo, y 46.4 de la Ley 99 de 1993[133] (tasas retributivas y compensatorias, tasas por utilización de aguas y patrimonio y rentas por las Corporaciones Autónomas Regionales), por quebrantar los artículos 150.11, 154, 338, 359 y 367 de la Carta Política. De este modo, al comprometer el examen de la norma parcialmente acusada en esta ocasión y declararse su exequibilidad, aunque no se predique idéntico cargo de inconstitucionalidad, este precedente habrá de orientar el sentido de esta decisión en cuanto a la naturaleza del gravamen establecido que se determinó corresponde a las denominadas tasas ambientales. Al distinguir las tasas retributivas de las compensatorias señaló que las tasas ambientales se originan en la utilización de un bien de uso público cuya conservación está a cargo del Estado, debiendo por tanto garantizar un ambiente sano a sus habitantes, por lo que su conservación constituye un costo que debe ser pagado por quienes "utilizan el ambiente" en forma nociva:

*“Las tasas retributivas, poseen un referente específico sobre la depreciación del recurso prestado. El efecto nocivo determina la causación de la tasa aludida y el respectivo derecho a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales de cobrar la obligación tributaria a los sujetos pasivos, con base en criterios científicos, técnicos y de las variables que de una u otra forma inciden en la elaboración de las tasas. En consecuencia, existe una íntima relación entre el valor del precio pagado por el usuario, quien utiliza el ambiente sano, y el grado de deterioro ocasionado por el mismo y cuyo fin es la defensa del ecosistema en el marco del principio constitucional del desarrollo sostenible. Estas tasas deben variar de acuerdo con la ubicación geográfica, dependiendo de la gravedad de los daños causados por la contaminación, o de acuerdo con la capacidad de recirculación o asimilación del medio ambiente o recurso natural que está siendo objeto de deterioro.*

*Por lo que hace a las tasas compensatorias, es claro que éstas pueden interpretarse en un sentido económico como una modalidad de reintegro de los costos que invierte el Estado a través de sus instituciones encargadas del manejo, administración, conservación y preservación de estos recursos naturales y del medio ambiente, así como en la recolección, el tratamiento y la disposición de residuos, o por otros servicios tales como los análisis de laboratorios, etc.; por tanto, las tasas compensatorias a diferencia de las retributivas, en este caso no buscan crear incentivos permanentes. Así, estas tasas constituyen mecanismos de financiamiento de algunos servicios públicos específicos de carácter administrativo sobre el medio ambiente. En consecuencia de lo anterior no le cabe duda a esta Corporación, que nos encontramos ante verdaderas tasas por la prestación de un servicio público específico”[134]. Subrayado al margen del texto en cita.*

*De igual modo, en la sentencia C-495 de 1996 se estableció que las normas demandadas implicaban: “la generación de costos económicos para quienes causen efectos nocivos sobre los sistemas ambientales; por ello, el Congreso de la República, al expedir el marco regulatorio del medio ambiente, y atención al principio constitucional del desarrollo sostenible, ha utilizado el mecanismo de la tasa con el fin de transmitir un costo a quienes se benefician de una u otra manera con la utilización de los recursos naturales, con lo cual se están financiando las medidas correctivas necesarias para sanear los efectos nocivos de los ecosistemas y a través de la misma, la ley ha adoptado un sistema económico de ingresos con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales*

renovables”[135]. En esta decisión se explicó que las disposiciones demandadas establecen la obligación del pago de unas tasas nacionales en el caso de determinadas actividades relacionadas con la utilización de recursos naturales, que tienen como común denominador el hecho de causar consecuencias nocivas, sin las cuales no se configura la hipótesis fáctica que da lugar a la aplicación de las mismas.

Así, vino a colegir que los artículos 42 (norma acusada en este caso) y 43 de la Ley 99 de 1993 tienen el carácter de tasas nacionales con destinación específica, al tener como objetivo la recuperación de los costos que genera la prestación por las autoridades ambientales de los siguientes servicios: “a) En las tasas retributivas, la remoción de la contaminación que no exceda los límites legales, producida por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, por parte de personas jurídicas o naturales, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas. A partir de un análisis sistemático y lógico, es claro que en la tasa retributiva se está retribuyendo el servicio de remoción de la contaminación producida por el sujeto pasivo, pues la conexión lógica entre el hecho gravado y la función de las autoridades públicas, constituidas como es sujeto activo de esta contribución, las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que están orientadas constitucionalmente hacia la protección y el mantenimiento del medio ambiente [...]. b) En las tasas compensatorias, el mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, y; c) En las tasas por utilización de aguas, la protección y renovación de los recursos hídricos” [136].

## Condición

Mediante el Decreto 2811 de 1974 se creó la tasa retributiva por la utilización directa o indirecta de la atmósfera para introducir o arrojar, entre otros, desechos o desperdicios, humos, vapores, y demás sustancias nocivas (art. 18). Posteriormente, con el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, se establece que la utilización directa o indirecta de la atmósfera, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, estará sujeta al pago de tasas retributivas y compensatorias por las consecuencias nocivas de tales actividades (art. 42).

Como parte las funciones generales establecidas al MADS en la Ley 99 y el Decreto 3570 de 2011, le corresponde determinar los factores de cálculo y los montos tarifarios de tales tasas en general, pero especialmente, le corresponde aplicar las reglas y el procedimiento establecido de manera específica en el artículo 42 de la Ley 99, que indica, además, la destinación específica que han de tener los recursos provenientes del recaudo de las tasas.

En este sentido, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en el Documento Conpes 3943 de 2018, estableció al MADS la responsabilidad de adoptar las tasas retributivas por emisiones contaminantes, como resultado final de las actividades que conforman la Línea 4 del objetivo estratégico 3 “Mejoramiento de las estrategias de prevención, reducción y control de la contaminación del aire”:

Tabla 6. Actividades del Conpes 3943 relacionadas con la adopción de tasas retributivas.

No.	Actividad	Plazo
-----	-----------	-------

1	Realizar el análisis de viabilidad, considerando el tipo de fuente de emisión, el sistema de recaudo, tarifas, marco legal y costo beneficio de su implementación, entre otras variables de interés.	2019
2	Construir una propuesta de tasa retributiva que debe incluir toda la información para su implementación, como mínimo los responsables del pago, cobro y recaudo, el cálculo de la tarifa, destinación, y esquema de reglamentación.	2020
3	Realizar la socialización con las autoridades ambientales y el sector regulado como ejercicio previo a la adopción mediante el acto administrativo que corresponda	2020

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Conpes 3943 de 2018.

Lo anterior teniendo en cuenta que:

*“La Ley 99 de 1993 habilitó los mecanismos que permiten al Gobierno nacional reglamentar una tasa retributiva por el uso de la atmósfera como receptora de las emisiones, sin embargo, 25 años después esta no ha sido reglamentada. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad que debe fijar los factores de cálculo y el monto tarifario mínimo, mientras que la autoridad ambiental debe fijar los montos máximos y efectuar su recaudo” (pág. 56).*

De acuerdo con la información remitida a la CGR, esta auditoría evidenció que, a fecha de corte junio de 2023, el MADS aún no ha adoptado mediante acto administrativo una tasa retributiva por el uso de la atmósfera como receptora de emisiones contaminantes, ni ha desarrollado las reglas ni el procedimiento establecido en la Ley 99 de 1993, ni ha realizado las acciones contenidas en la Línea 4 del objetivo estratégico 3 del Conpes 3943, ya que: 1) no se ha realizado el análisis de viabilidad considerando las variables requeridas, 2) no se construido una propuesta de tasa retributiva con base en dicho análisis y con los demás elementos enunciados, y 3) no se ha realizado la socialización con las autoridades ambientales y el sector regulado.

Adicionalmente, la CGR encuentra que el MADS, al diseñar en 2019 la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (ENCA), no fue concordante ni se alineó a lo establecido en el Conpes 3943, ya que la actividad establecida en la ENCA respecto a la tasa retributiva, quedó con un alcance limitado a lo previsto en el Conpes, por las siguientes razones:

1. El Conpes requiere la adopción de la tasa, mientras que la ENCA sólo requiere construir una propuesta.
2. El Conpes requiere considerar todos los tipos de fuentes de emisión, mientras que la ENCA sólo se refiere a las emisiones vehiculares contaminantes.
3. El Conpes requiere considerar toda la información necesaria para su diseño e implementación, como los responsables del pago, el sistema de cobro y recaudo, el cálculo de la tarifa, el marco legal y el esquema de reglamentación y socialización con las autoridades ambientales y el sector regulado, el análisis costo beneficio de la implementación de la tasa, la destinación de los recursos que con ella se recauden, mientras que la ENCA sólo requiere:

*“A. Antes de finalizar 2020, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible construirá una propuesta de tasa retributiva por emisiones vehiculares contaminantes y evaluará el impacto ambiental y económico de la implementación de la misma” (pág. 46).*

Sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la ENCA, la información reportada a la CGR sólo incluye una presentación sobre un posible impuesto vehicular, la cual se quedó como una propuesta, sin desarrollar lo referente al impacto ambiental y económico de su implementación, ni es clara la información sobre en qué escenario fue realizada esta presentación.

Aunque el MADS manifestó que se trabajó en un proyecto de ley que no ha tenido trámite legislativo en el Congreso Nacional, no se adjuntó evidencia documental pertinente, ni se evidenció que se hubiese radicado un proyecto de ley al respecto.

En todo caso, la CGR considera que lo que estableció el Conpes es la adopción de una tasa retributiva, y no la creación de un impuesto. La tasa retributiva se adopta mediante el acto administrativo que corresponda, aplicando los mecanismos ya dispuestos en la Ley 99 de 1993, y por su naturaleza, ha de tener destinación específica. Al respecto, en la sentencia C-449/15 se exponen en detalle las diferencias entre las tasas y los impuestos, como conceptos generales de la tributación, así como la especificidad de las tasas ambientales y de las tasas retributivas en particular:

*“Así mismo, ha indicado esta Corporación que las tasas se distinguen de los impuestos en cuanto, contrariamente a éstos, no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago resulta opcional porque quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos.*

7.4. En la sentencia C-495 de 1996 [...] Al distinguir las tasas retributivas de las compensatorias señaló que las tasas ambientales se originan en la utilización de un bien de uso público cuya conservación está a cargo del Estado, debiendo por tanto garantizar un ambiente sano a sus habitantes, por lo que su conservación constituye un costo que debe ser pagado por quienes "utilizan el ambiente" en forma nociva:

*“Las tasas retributivas, poseen un referente específico sobre la depreciación del recurso prestado. El efecto nocivo determina la acusación de la tasa aludida y el respectivo derecho a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales de cobrar la obligación tributaria a los sujetos pasivos, con base en criterios científicos, técnicos y de las variables que de una u otra forma inciden en la elaboración de las tasas. En consecuencia, existe una íntima relación entre el valor del precio pagado por el usuario, quien utiliza el ambiente sano, y el grado de deterioro ocasionado por el mismo y cuyo fin es la defensa del ecosistema en el marco del principio constitucional del desarrollo sostenible. Estas tasas deben variar de acuerdo con la ubicación geográfica, dependiendo de la gravedad de los daños causados por la contaminación, o de acuerdo con la capacidad de recirculación o asimilación del medio ambiente o recurso natural que está siendo objeto de deterioro [...]*

*Así, vino a colegir que los artículos 42 (norma acusada en este caso) y 43 de la Ley 99 de 1993 tienen el carácter de tasas nacionales con destinación específica, al tener como objetivo la recuperación de los costos que genera la prestación por las autoridades ambientales de los siguientes servicios: “a) En las tasas retributivas, la remoción de la contaminación que no exceda los límites legales, producida por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, por parte de personas jurídicas o naturales, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas. A partir de un análisis sistemático y lógico, es claro que en la tasa retributiva se está retribuyendo el servicio de remoción de la contaminación producida por el sujeto pasivo, pues la conexión lógica entre el hecho gravado y la función de las autoridades públicas, constituidas como es*

*sujeto activo de esta contribución, las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que están orientadas constitucionalmente hacia la protección y el mantenimiento del medio ambiente [...]*

Es decir, la CGR considera, a partir de los criterios evaluados, que el cumplimiento del Conpes 3943 se realiza con la adopción de una tasa retributiva en los términos de lo ya dispuesto en la Ley 99 de 1993, no con la creación de un nuevo impuesto.

Así las cosas, en conclusión, respecto a la adopción de una tasa retributiva por el uso de la atmósfera como receptor de emisiones contaminantes, la CGR encuentra que: 1) no se ha dado cumplimiento a lo establecido en el Conpes 3943 de 2018, 2) la ENCA quedó muy limitada respecto a lo que estableció el Conpes 3943, y 3) tampoco se ha dado cumplimiento a la ENCA, dado que sólo se evidenció la realización de un documento sobre un impuesto vehicular”, que, en todo caso, no es lo que se pretendió con el Conpes, esto es, la adopción de una tasa retributiva en los términos de la Ley 99 de 1993.

### **Causa**

Deficiencias en la gestión del MADS para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, el Conpes 3943 de 2018 y la jurisprudencia, en relación con la adopción de una tasa retributiva por el uso de la atmósfera como receptor de emisiones contaminantes.

### **Efecto**

La no adopción de una tasa retributiva por emisiones contaminantes a la atmósfera impide al Estado colombiano contar con un instrumento económico de la gestión ambiental que funciona como incentivo para los agentes económicos en su toma de decisiones, así como fuente de recursos para la gestión del recurso aire: prevención, reducción y control de la contaminación, monitoreo y seguimiento a la calidad del aire, seguimiento y control a fuentes de emisiones, la reconversión tecnológica y la investigación y desarrollo de tecnologías limpias.

Se posterga en el tiempo la adopción de la tasa retributiva por emisiones contaminantes a la atmósfera creada con la Ley 99 de 1993, demora que ya llega a 30 años desde su expedición y 49 desde la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974.

Este es un hallazgo administrativo.

### **Respuesta de la entidad**

La entidad dio respuesta mediante el radicado 24002023E3016046 del 24 de noviembre de 2023. En ella expone:

*“Una vez revisados los hechos y condiciones de la observación 11, es importante resaltar que:*

*En cumplimiento de la acción 3.9 del CONPES 3943 de 2018, relacionada con la tasa retributivas por emisiones contaminantes, y como ya es de conocimiento del equipo auditor, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible antes de la adopción del CONPES, venía explorando la posibilidad de reglamentar el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 y expedir una tasa retributiva por emisiones*



atmosféricas (gases de efecto invernadero -GEI y contaminantes criterio), iniciativa que se incorporó como acción en el CONPES en mención.

Teniendo en cuenta que la incorporación en un acto administrativo como una meta de un documento de política no exige a la entidad que expide el acto, cumplir con todos los requisitos de ley incluida su evaluación de impacto y viabilidad jurídica, en revisiones del proyecto normativo realizada de forma posterior a la expedición del CONPES, se identificó que la tasa retributiva de emisiones propuesta aplicable a actividades industriales vulneraba las disposiciones constitucionales relacionadas con el desconocimiento del principio de eficiencia fiscal, por imponer doble tributación sobre el mismo hecho gravable (Emisiones contaminantes al aire) con el Impuesto al carbono ( Ley 1819 de 2016, Decreto 1625 de 2016), en detrimento del artículo 363 de la Constitución y desconocimiento del principio de unidad de materia (artículo 158 CP).

En este proceso se referenció que la Corte Constitucional en Sentencia C-121 de 2006 aclaró que los casos de tributación en diferentes territorios por un mismo hecho económico dan lugar a que exista la doble tributación, contrariando los principios de justicia tributaria, equidad y progresividad.

Por lo anterior, durante el periodo 2018-2021 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible avanzó en la consolidación de un proyecto de tasa retributiva que excluye a las emisiones sujetas a impuesto al carbono como es el caso de las actividades industriales y se concentró en emisiones a la atmósfera generadas por fuentes móviles (Anexo 26).

En desarrollo de la iniciativa normativa en mención, se identificaron varias razones que impidieron la expedición del acto administrativo para la implementación de la Tasa Retributiva por Emisiones Vehiculares Contaminantes: 1) Teniendo en cuenta que se trata de una renta de las Corporaciones Autónomas Regionales, en virtud del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, se requería que cada autoridad ambiental, como sujeto activo del tributo, diseñara e implementará un sistema de información en línea, que permitiera que los sujetos pasivos reportaran la información necesaria para la determinación del valor de la obligación, lo cual requería un desarrollo institucional y financiero previo; 2) Alternativamente, se evaluó la posibilidad de utilizar los sistemas de información de las entidades territoriales, disponibles para el reporte del Impuesto sobre Vehículos Automotores, pero se identificó que, en todo caso, se requerían adecuaciones operativas y tecnológicas previas a la implementación; 3) Teniendo en cuenta que los sujetos pasivos debían reportar a las autoridades el kilometraje de sus vehículos para el período, se requería de una certificación de tercera parte, con el fin de validar la información reportada por parte de los usuarios de los vehículos; no obstante, una vez consultados los procesos de revisión técnico-mecánica, a cargo de los Centros de Diagnóstico Automotor, se identificó la imposibilidad de establecer de forma cierta la base gravable del tributo (kilometraje), así como que no todos los sujetos pasivos del tributo estarían obligados a la revisión técnico mecánica, por lo cual, se requería reglamentar un procedimiento independiente, en articulación con el Sector Transporte; 4) Dado que los sujetos pasivos serían las autoridades ambientales y que el recaudo dependería directamente de los vehículos en circulación en su respectiva jurisdicción, durante los análisis económicos se identificó que el tributo generaría grandes desigualdades presupuestales al interior del Sistema Nacional Ambiental -SINA, profundizando las ya existentes; 5) Con base en los estudios técnicos, se identificó que la implementación del tributo generaría un impacto económico significativo sobre los usuarios de motocicletas y vehículos diésel, empleados en actividades económicas informales y para el transporte de carga, respectivamente.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado y con el fin de promover soluciones a las barreras previamente identificadas, dada la creación del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, a través del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022 y el artículo 196 de la Ley 2294 de 2023, reglamentado por el Decreto 1648 del 2023, a partir de 2022 se empezó a trabajar en una propuesta de artículo, en el marco del proyecto de ley de modernización del Sistema Nacional Ambiental, de tal manera que se centralizara la operación y administración del tributo, así como la ejecución de los recursos, a través de dicho Fondo, como patrimonio autónomo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero al cual pueden acceder las autoridades ambientales a través de proyectos de inversión ambiental (Anexo 27).

*A la fecha, se vienen realizando las gestiones internas y legislativas, con el fin de que se pueda establecer por Ley que los recursos de la Tasa Retributiva por Emisiones Vehiculares Contaminantes se ejecutarán a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, adelantando, simultáneamente, versiones actualizadas del proyecto de decreto y los estudios técnicos (Anexo 28)”.*

## Análisis CGR

Para este análisis, la CGR retoma que, en concreto, la observación tiene tres elementos, resumidos en el último párrafo de la sección Hechos/condición:

*“Así las cosas. en conclusión, respecto a la adopción de una tasa retributiva por el uso de la atmósfera como receptora de emisiones contaminantes, la CGR encuentra que: 1) no se ha dado cumplimiento a lo establecido en el Conpes 3943 de 2018, 2) la ENCA quedó muy limitada respecto a lo que estableció el Conpes 3943, y 3) tampoco se ha dado cumplimiento a la ENCA, dado que sólo se evidenció la realización de un documento sobre un impuesto vehicular”, que, en todo caso, no es lo que se pretendió con el Conpes, esto es, la adopción de una tasa retributiva en los términos de la Ley 99 de 1993.”*

Frente a esto, el MADS en su respuesta expone cómo se pasó de una iniciativa de tasa retributiva por emisiones atmosféricas, concentrada en gases de efecto invernadero y contaminantes criterio, a una tasa retributiva concentrada en las emisiones a la atmósfera generadas por fuentes móviles, denominada *Tasa Retributiva por Emisiones Vehiculares Contaminantes*, cambio que se hizo necesario para no generar una eventual situación de doble tributación, considerando la existencia del impuesto nacional al carbono (Ley 1819 de 2016, Decreto 1625 de 2016).

A continuación, relata las razones que impidieron la expedición del acto administrativo de implementación de la tasa, para finalizar indicando que:

*“Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado y con el fin de promover soluciones a las barreras previamente identificadas, dada la creación del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, a través del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022 y el artículo 196 de la Ley 2294 de 2023, reglamentado por el Decreto 1648 del 2023, a partir de 2022 se empezó a trabajar en una propuesta de artículo, en el marco del proyecto de ley de modernización del Sistema Nacional Ambiental, de tal manera que se centralizara la operación y administración del tributo, así como la ejecución de los recursos, a través de dicho Fondo, como patrimonio autónomo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero al cual pueden acceder las autoridades ambientales a través de proyectos de inversión ambiental (Anexo 27).*

*A la fecha, se vienen realizando las gestiones internas y legislativas, con el fin de que se pueda establecer por Ley que los recursos de la Tasa Retributiva por Emisiones Vehiculares Contaminantes se ejecutarán a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, adelantando, simultáneamente, versiones actualizadas del proyecto de decreto y los estudios técnicos (Anexo 28)”.*

Para la CGR, en primer lugar, lo manifestado por el MADS no contradice lo evidenciado en la observación, ya que la Tasa Retributiva por Emisiones Vehiculares Contaminantes, en caso de llegarse a aprobar, bajo las condiciones que ahora expone el Ministerio en la respuesta a la observación, tampoco cumple con lo establecido en el Conpes, al ser una tasa concentrada únicamente en un conjunto de emisiones que hacen parte de las emisiones contaminantes por fuentes móviles, por lo que la tasa no sería aplicable al universo de emisiones contaminantes generadas por las fuentes fijas, como las que se

generan en las actividades industriales o de extracción minera, como son los contaminantes criterio PM<sub>10</sub> y PM<sub>2.5</sub>.

Con lo anterior, la respuesta del MADS y sus anexos sólo permite agregar nueva información que reafirma lo observado, en el sentido de que la gestión que se ha venido realizando se ha enfocado en lo plasmado en la ENCA, esto es, una gestión dirigida a que en algún momento futuro se adopte una tasa cuya naturaleza y ámbito de acción serían muy limitados respecto a lo que se estableció el Conpes 3943.

Finalmente, en los anexos remitidos por el MADS en su respuesta se encuentra un archivo Word que correspondería a un proyecto de decreto con el cual se reglamenta la Tasa Retributiva por Emisiones Vehiculares Contaminantes, pero no se evidenció que se trate de un documento que se encuentre en trámite, es decir, la información aportada no permite concluir el estado del trámite de aprobación, ni la dependencia o instancia en la que se encuentra. En el mismo sentido, la información remitida por la entidad no permite corroborar lo afirmado por el MADS sobre las gestiones realizadas en aras de una reforma legislativa que establezca la operación, administración y ejecución de los recursos, ya no por parte de las autoridades ambientales, como establece la Ley 99 de 1993, sino por parte del Fondo para la Vida y la Biodiversidad. Estas dos circunstancias no permiten tener certeza documental para concluir si se está trabajando sobre una tasa, que es lo que informa el MADS en la respuesta a la observación comunicada, o si será un impuesto, tal como fue informado por el MADS durante la ejecución de la auditoría.

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

## **Hallazgo 2. Actualización de la norma para emisiones de fuentes fijas (MADS)**

### Resumen:

Se evidenció que, a la fecha, aún no se han actualizado las normas de emisiones admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas (Resolución 909 de 2008).

### **Criterios**

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

- Decreto 2811 de 1974<sup>20</sup>

*Artículo 8. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

*a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*

*Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

*Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;*

- Estrategia Nacional de Calidad del Aire<sup>21</sup>

##### 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

*Esta sección presenta la propuesta de política para el mejoramiento de la calidad del aire. Con base en las problemáticas identificadas en la sección de diagnóstico, las entidades del orden nacional participantes de la presente política trabajarán de manera articulada con las entidades territoriales y las autoridades ambientales para desarrollar el plan de acción de la política y cumplir los objetivos.*

*5.1. OE-I. Fortalecer y actualizar instrumentos normativos y técnicos que permitan la reducción de emisiones a la atmósfera*

*5.1.1.2. Reducción de emisiones contaminantes al aire generadas por actividades productivas y de servicio (fuentes fijas)*

*L. Para el 2021 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá actualizar las normas de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas (Resolución 909 de 2008).*

- Ley 99 de 1993<sup>22</sup>

*Artículo 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la*

---

<sup>20</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

<sup>21</sup> MADS (2019). Disponible en:

[https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA\\_NACIONAL\\_DE\\_CALIDAD\\_DEL\\_AIRE\\_1.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA_NACIONAL_DE_CALIDAD_DEL_AIRE_1.pdf).

<sup>22</sup> 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.

*recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.*

**ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio.** *Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*1. Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.*

*2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural; [...]*

*10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;*

*11. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional; [...]*

*14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas; [...]*

*25. Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución;*

- Decreto 3570 de 2011<sup>23</sup>

*Artículo 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores [...]*

*Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:*

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

---

<sup>23</sup> 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.

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

## Condición

En la Estrategia Nacional de Calidad del Aire se estableció el objetivo estratégico “OE-I. Fortalecer y actualizar instrumentos normativos y técnicos que permitan la reducción de emisiones a la atmósfera”, que contiene una línea de acción denominada 5.1.1.2. “Reducción de emisiones contaminantes al aire generadas por actividades productivas y de servicio (fuentes fijas)” y que incluye para el MADS la responsabilidad de:

*“L. Para el 2021 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá actualizar las normas de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas (Resolución 909 de 2008)”.*

En el análisis a información suministrada por el MADS se evidenció que esta acción no se ha cumplido, dado que aún se encuentra en proyecto un borrador en proceso de revisión en la Oficina Jurídica del MADS. Además, indicó que:

*“Durante el 2021 se realizaron mesas sectoriales para revisión de algunos de los estándares de emisión para las fuentes fijas definidos en la norma actual, además de avanzar en la recopilación de información técnica (procesos industriales, datos de las mediciones directas o monitoreos isocinéticos, entre otra información), con el objetivo de definir la hoja de ruta para la modificación de la Resolución 909 de 2008. De manera paralela se avanzó en un análisis de alternativas para la regulación de las emisiones por las quemas y venteos en campos de exploración y explotación de hidrocarburos.”<sup>24</sup>*

En consecuencia, a la fecha de corte de la auditoría (junio 30) se presenta un retraso de 1,5 años.

## Causa

Lo anterior evidencia debilidades de gestión y seguimiento por parte de la entidad para dar cumplimiento a lo dispuesto en la ENCA en cuanto a la actualización de la norma para emisiones de fuentes fijas.

## Efecto

Con esta situación el Estado Colombiano no cuenta con una norma actualizada sobre emisiones de fuentes fijas, de acuerdo con lo establecido en la ENCA, que rezaga la respuesta del Estado en materia de prevención y control de emisiones, frente al avance de la industria debido a la incorporación de tecnologías y la adopción de nuevas técnicas a fin de cumplir los estándares de emisión más estrictos que van ligados a las buenas prácticas ambientales, lo cual exige una actualización constante y oportuna de las normas.

Este es un hallazgo administrativo.

---

<sup>24</sup> Respuesta MADS a la CGR.

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante el radicado 24002023E3016046 del 24 de noviembre de 2023.

En primer momento realiza unas precisiones respecto a los documentos Conpes 3943 de 2018 y la ENCA, respecto a qué establece cada uno en materia de emisiones generadas por fuentes fijas. En segundo lugar, específicamente sobre los hechos informados en la observación, el Ministerio indica:

*“[...] desde la expedición de la ENCA, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha realizado todas las gestiones técnicas, administrativas y jurídicas para avanzar de forma significativa hacia el cumplimiento de las metas establecidas. Es así como, desde el año 2022 se cuenta con un proyecto de actualización de la norma el cual se ha venido ajustando de forma permanente con los actores involucrados. Sin embargo, la complejidad de los temas, los cambios de visión conforme a los propósitos y metas de cada gobierno de turno, al igual que los potenciales impactos socioeconómicos de las regulaciones planteadas, han obligado al ministerio a concertar nuevos espacios de trabajo, en los cuales se ha identificado la necesidad de incorporar nuevas problemáticas y aumentar el alcance y ámbito de aplicación de las normas en materia de emisiones contaminantes generadas por actividades productivas.*

*Por lo anterior y en cumplimiento del objetivo legítimo de garantizar la calidad, efectividad, transparencia y participación en la formulación de la regulación ambiental aplicable, este Ministerio se ha visto en la obligación de extender los tiempos planteados para la adopción de las normas relacionadas, sin dejar de trabajar y avanzar en el desarrollo de estas, tal y como se evidencia en las pruebas de recorrido y los soportes remitidos al equipo delegado de la Contraloría.*

*En este sentido, a continuación, se presentan las principales acciones que ha tenido que adelantar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre las versiones iniciales (año 2021) de los documentos normativos y técnicos previstos y que han requerido de un tiempo adicional.*

*Actualización de la Resolución 909 de 2008, modificada por las resoluciones 1309 de 2010, 0802 de 2014, 1377 de 2015 y 2267 de 2018.*

*Para Instalaciones donde se realice Tratamiento Térmico a Residuos y/o Desechos Peligrosos, en cuanto a las actividades de coprocesamiento, en el año 2022 se realizó una actualización del análisis respecto a la modificación de las temperaturas, tiempos de retención y los estándares de emisión para los parámetros de compuestos orgánicos totales y dióxidos de azufre, en articulación con el gremio cementero. En el análisis realizado se tuvo en cuenta los lineamientos de las directivas europeas y los límites establecidos para estos parámetros en diferentes países (Anexo 1).*

*Límite de emisión para el parámetro de compuestos orgánicos volátiles - COV, en el año 2023, se recopiló información con las autoridades ambientales sobre estudios de emisiones realizados en diferentes sectores productivos en los que se monitorea COV, se realizaron varias mesas de trabajo con dichas autoridades y expertos académicos (Anexo 2). Así mismo, se avanzó en el documento técnico de soporte en el que se presenta el contexto de los COV en el país, sus fuentes de emisión, cómo es su comportamiento una vez emitidos al aire, entre otros aspectos relevantes que se deben tener en cuenta en el momento de establecer un estándar de emisión. Así mismo, se tiene como referencia la directiva europea 1999/13/CE en relación con las emisiones de compuestos orgánicos volátiles, la norma NSPS Subparte Kb que establece los estándares de emisión y los requisitos de control para diversas categorías de fuentes fijas que emiten COV y diferentes documentos técnicos de consulta, con el fin de tener el respaldo técnico para establecer el estándar de emisión adecuado para los compuestos orgánicos volátiles. (Anexo 3).*

*Respecto a la adopción de los estándares de emisión para fuentes nuevas (establecido en la Resolución 909 de 2008) como el estándar tanto para fuentes nuevas como para fuentes existentes, desde el año 2022, se avanzó con el documento técnico denominado “Diagnóstico y análisis del impacto económico a los diferentes sectores productivos como insumo para la propuesta de modificación de la Resolución 909 de 2008” (Anexo 4), en el cual se realiza el análisis respecto al impacto económico que podría generar en los diferentes sectores industriales establecer estándares más estrictos, realizado a partir de un diagnóstico respecto al cumplimiento e incumplimiento de los estándares por parte de los diferentes sectores productivos a nivel nacional, un análisis del costo y eficiencia de los dispositivos de control y los costos asociados a su adquisición y operación.”*

## Análisis CGR

En cuanto al primer componente de la respuesta, en el que el MADS se expone qué se establece en materia de emisiones generadas por fuentes fijas en los documentos Conpes 3943 de 2018 y la ENCA, la CGR concuerda con las precisiones realizadas.

Con respecto al segundo componente, en el que el Ministerio brinda la respuesta a los hechos informados en la observación, luego del análisis realizado a lo allí expresado, así como a los anexos que el MADS adjuntó como soporte a sus afirmaciones, la CGR concluye lo siguiente:

*“[...] sin embargo, la complejidad de los temas, los cambios de visión conforme a los propósitos y metas de cada gobierno de turno, al igual que los potenciales impactos socioeconómicos de las regulaciones planteadas, han obligado al ministerio a concertar nuevos espacios de trabajo, en los cuales se ha identificado la necesidad de incorporar nuevas problemáticas y aumentar el alcance y ámbito de aplicación de las normas en materia de emisiones contaminantes generadas por actividades productivas.*

*[...] este Ministerio se ha visto en la obligación de extender los tiempos planteados para la adopción de las normas relacionadas.”*

La documentación remitida carece de evidencia que permita comprobar y tener certeza de que en efecto se han extendido o prolongado los tiempos planteados en la ENCA, es decir, en los soportes documentales no se evidencia que se haya emitido alguna directriz, instrucción, decisión al respecto. En este sentido, para la CGR los tiempos planteados en la ENCA siguen siendo los mismos que se establecieron en este documento de política, por lo que el incumplimiento de esos términos no se desvirtúa.

Sin embargo, respecto de la pertinencia de los soportes remitidos que evidencian los avances que se han obtenido en la materia, de acuerdo con lo afirmado en la respuesta de la entidad, la CGR concluye que:

- En relación con las instalaciones donde se realice tratamiento térmico a residuos y/o desechos peligrosos, la actualización del análisis para la modificación de temperaturas, tiempos de retención y estándares de emisión para los parámetros de compuestos orgánicos totales y dióxidos de azufre (SO<sub>x</sub>), corresponde a una matriz de análisis de hallazgos y elementos técnicos de soporte que evidencian las gestiones realizadas en la materia.



- En relación con la actualización del límite de emisión para el parámetro de compuestos orgánicos volátiles, el MADS remitió como soportes a la realización de una mesa de trabajo una mesa de trabajo realizada el 7 de agosto 2023<sup>25</sup>, únicamente dos archivos: una captura de pantalla de una reunión en Teams y un archivo con un registro de asistencia, por lo que no se permite corroborar ni tener certeza sobre qué temas fueron tratados en la reunión, ni desde qué perspectiva, ni con qué profundidad o alcance, ni cuáles fueron las conclusiones.
- En relación con la adopción de estándares de emisión para fuentes nuevas, el documento “Diagnóstico y análisis del impacto económico a los diferentes sectores productivos como insumo para la propuesta de modificación de la Resolución 909 de 2008” incluye un diagnóstico respecto al cumplimiento e incumplimiento de los estándares por parte de los diferentes sectores productivos a nivel nacional, un análisis del costo y eficiencia de los dispositivos de control y los costos asociados a su adquisición y operación. Sin embargo, no se aportó información en el sentido de corroborar en qué estado de revisión, análisis se encuentra.
- Finalmente, la información remitida por el Ministerio no permite concluir que haya evidencia de avances en las siguientes materias que son objeto de la Resolución 099 de 2008, a efectos de su actualización: diagnóstico y análisis económico en materia de emisiones admisibles de contaminantes al aire para instalaciones de tratamiento térmico de subproductos de animales, correspondiente al Capítulo XI de la Resolución 909 de 2008.

Por todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría administrativo y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

### Hallazgo 3. [OI] Etiquetado ambiental fuentes móviles (MADS)

#### Resumen:

Se evidenció que aún no se ha implementado una etiqueta ambiental para los vehículos en función de las emisiones contaminantes con el fin de orientar medidas de movilidad que desincentiven al uso de vehículos contaminantes, ya que no se cuenta con un proyecto de resolución definitivo que pueda iniciar su proceso de aprobación y promulgación para la adopción de la etiqueta ambiental.

---

<sup>25</sup> AMVA MESA AIRE, identificada de esta forma.

## Criterios

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

- Decreto 2811 de 1974<sup>26</sup>

*Artículo 8. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

*a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*

*Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

*Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;*

- Conpes 3943 de 2018<sup>27</sup>

### 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

*Esta sección presenta la propuesta de política para el mejoramiento de la calidad del aire. Con base en las problemáticas identificadas en la sección de diagnóstico, las entidades del orden nacional participantes de la presente política trabajarán de manera articulada con las entidades territoriales y las autoridades ambientales para desarrollar el plan de acción de la política y cumplir los objetivos.*

#### 5.3.1. Reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles

*1.9 Implementar una etiqueta ambiental para los vehículos en función de las emisiones contaminantes con el fin de orientar medidas de movilidad que desincentiven al uso de vehículos contaminantes.*

*Línea 3. Seguimiento y control:*

---

<sup>26</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

<sup>27</sup> Conpes (2018). "Política para el mejoramiento de la calidad del aire". Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3943.pdf>.

*“En tercer lugar, se requiere clasificar e identificar los vehículos en función de los niveles de emisión generados de acuerdo con la tecnología y el combustible empleado, con el fin de orientar medidas de movilidad que desincentiven al uso de vehículos contaminantes. Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Ministerio de Transporte, en 2019, adoptarán mediante resolución una etiqueta ambiental para los vehículos. En 2020, ambos ministerios realizarán el acompañamiento técnico a las autoridades de tránsito y ambientales para la implementación de la etiqueta en los vehículos.”*

- Ley 99 de 1993<sup>28</sup>

*Artículo 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.*

*ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*1. Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.*

*2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural; [...]*

*5. los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos; [...]*

*10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;*

*11. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional; [...]*

*14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas; [...]*

*25. Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los*

---

<sup>28</sup> 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.

*límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución;*

- Decreto 3570 de 2011<sup>29</sup>

*Artículo 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores [...]*

*Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:*

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

*8. Realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como, impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; y fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la ley.*

*19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.*

## Condición

El Conpes 3943 de 2018 tiene como objetivo general reducir la concentración de contaminantes en el aire que afectan la salud y el ambiente, y establece tres objetivos específicos desarrollados a través de líneas de acción que implican el trabajo articulado entre las entidades del orden nacional y territorial: reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles; reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes fijas y; mejorar las estrategias de prevención, reducción y control de la contaminación del aire.

Una de las acciones más representativas en estos fines es la adopción mediante resolución de una etiqueta ambiental para los vehículos, tarea asignada al MADS en conjunto con el Ministerio de Transporte, cuyo plazo era 2019.

De acuerdo con la información reportada a la auditoría se determinó que esta actividad no se ha cumplido dado que aún no se ha expedido la resolución que adopta la etiqueta ambiental. Al respecto, informó el MADS que:

---

<sup>29</sup> 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.

“Hito 1:

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantó todos los estudios técnicos, análisis de impacto normativo, proyecto de resolución, documento técnico de soporte, guía de implementación para autoridades ambientales, los cuales fueron remitidos de manera oficial al Ministerio de Transporte, entidad que a la fecha no se ha pronunciado sobre la propuesta. Dado que esta acción requiere de la participación de Mintransporte, a la fecha no se tiene avances en la implementación ni en la adopción de la etiqueta ambiental mediante resolución.*

*No obstante, Minambiente ha avanzado en la generación de la iniciativa normativa para revisión y aprobación por parte del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental, así como en el conocimiento de iniciativas de entidades territoriales sobre etiquetado ambiental vehicular (Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Secretaría Distrital de Ambiental de Bogotá).*

*En el marco de los compromisos de la mesa de calidad del aire Bogotá - Cundinamarca se realizó reunión en Mintransporte, en la que se manifestó la necesidad de reactivar mesas de trabajo para avanzar en la reglamentación de la etiqueta.*

*Igualmente se envió un oficio a Mintransporte en el cual se daba alcance a la reglamentación del etiquetado ambiental y la necesidad de pronunciamiento por parte de dicha entidad.”<sup>30</sup>*

Con el fin de corroborar, contrastar y complementar lo afirmado por el MADS, se solicitó información al Ministerio de Transporte (Mintransporte)<sup>31</sup> acerca del avance en cuanto a la expedición de la resolución de etiquetado ambiental con la siguiente respuesta:

*“...esta cartera ministerial se permite informar que, a partir de los insumos generados por parte de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Transporte, al interior de esta entidad se ha trabajado en:*

- Necesidades de desarrollos en el Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT.
- Articulación con el proyecto de peajes electrónicos del Viceministerio de Infraestructura.
- Identificación de necesidades, responsabilidades y compromisos de organismos de tránsito y centros de diagnóstico automotor – CDA.

*Adicionalmente, se tiene programado realizar mesas de trabajo con los territorios que tienen avances en materia de distintivo o etiquetado vehicular ambiental, como son Bogotá y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA.”<sup>32</sup>*

Es conclusión, de acuerdo con lo afirmado por el MADS y por Mintransporte, aún no se cuenta con un proyecto de resolución definitivo que pueda iniciar su proceso de aprobación y promulgación para la adopción de la etiqueta ambiental.

## Causa

Lo anterior evidencia debilidades en la gestión de la entidad, así como en la articulación interinstitucional para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Conpes 3943 de 2018 respecto a la adopción de la etiqueta ambiental para vehículos.

<sup>30</sup> Respuesta MADS 14 agosto 2023 -Anexos

<sup>31</sup> Radicado 2023EE0181564 de 18 de octubre 2023

<sup>32</sup> Respuesta Mintransporte 20231121185971 de 25 de Oct 2023

## Efecto

El Estado Colombiano, ante la inexistencia de una norma que adopte y regule la etiqueta ambiental para vehículos, no cumple en primer lugar, con lo establecido en el Conpes y segundo se rezaga en comparación con las regulaciones a nivel internacional, donde se dispone de etiquetas ambientales, que clasifican los vehículos en función de las emisiones que generan y así ordenar medidas de restricción de movilidad en el caso de presencia de altos niveles de contaminación del aire, esto a pesar de que ya se realiza la verificación de los nuevos vehículos que cumplan con los niveles de emisión establecidos y en los que ya se encuentran en circulación con las revisiones técnicas y mecánicas debidamente certificadas por laboratorios de prueba.

Este es un hallazgo administrativo y se comunicará a otra instancia: Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura, a quien compete ejercer vigilancia y control fiscal al Ministerio de Transporte.

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante el radicado 24002023E3016046 del 24 de noviembre de 2023. Manifiesta que:

*“Una vez revisados los hechos y condiciones de la observación 10D, este Ministerio considera que pese a los retrasos y retos que dejó la emergencia sanitaria, la entidad realizó una extensa gestión para la reglamentación de la etiqueta vehicular que incluyó: estudios, diagnósticos, apoyo de cooperación internacional, trabajo con ciudades capitales, al igual que la elaboración de documentos técnicos y normativos, entre otros. Así mismo, la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se caracterizó por el uso, en la medida de sus capacidades y sin trasgredir las funciones e independencia administrativa dadas por ley al Ministerio de Transporte, de diferentes mecanismos de articulación incluidos reuniones técnicas, gerenciales, comunicaciones electrónicas, oficios y mesas de trabajo, tal y como lo evidencian los soportes remitidos previamente al equipo auditor.*

*En este sentido, la razón por la cual no se ha adoptado la etiqueta ambiental para vehículos, discrepa de algún tipo de debilidad en la gestión de la entidad, así como de la falta de liderazgo en la articulación interinstitucional por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se restringe a la falta de un pronunciamiento oficial por parte del Ministerio de Transporte, pronunciamiento que como se ha mencionado, no depende de la gestión de este Ministerio ni del uso de mecanismos de articulación, sino de una clara incertidumbre en la voluntad política y de conveniencia del proyecto regulatorio por parte de la cartera de transporte, en un marco post pandémico y de debilidad del sector de carga y transporte de pasajeros.*

*Dado lo anterior, a continuación, se presentan nuevamente las principales acciones que ha adelantado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que evidencian la extensa gestión del ministerio y su liderazgo en la articulación con otros actores para el cumplimiento de la acción 1.9 del CONPES 3943 de 2018 relacionado con la reglamentación del etiquetado ambiental para fuentes móviles, que ha sido validado por el equipo de seguimiento de políticas del SISCONPES y cuantificado en un 81,4%.*

*En el año 2019, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró el documento técnico lineamientos para el control de la circulación de vehículos altamente contaminantes (Anexo 5), el cual incorpora un diagnóstico y la base conceptual para la adopción de la etiqueta vehicular, en ese mismo año, en articulación con actores como Mintransporte, se formuló el proyecto de resolución mediante el cual se adopta la etiqueta ambiental vehicular (Anexo 6).*

En medio de la pandemia, en el año 2020 por solicitud directa de la exministra de Transporte Angela Orozco al Exministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ricardo Lozano, en una reunión con la alta consejera de la competitividad de la presidencia, se inició con apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), en el marco del Programa Clima y Aire Limpio en Ciudades de América Latina (CALAC+), un estudio de análisis de impacto normativo de la implementación de la etiqueta (Anexo 7) y la elaboración de los lineamientos para la implementación de medidas de restricción a la circulación vehicular mediante la etiqueta ambiental vehicular (Anexo 8). Los resultados del estudio y los lineamientos fueron remitidos al Ministerio de Transporte para su revisión y análisis pertinente. Igualmente, se adelantaron socializaciones durante 2020 y 2021, y el envío diversos correos. La entrega de los documentos en comento, también fueron remitidos por parte de este Ministerio mediante oficio 2400-2-0446 del 30 de junio de 2021 (Anexo 9).

De otro lado, en el marco de las mesas regionales de calidad del aire, este Ministerio convocó al Ministerio de Transporte (Mintransporte) a participar y conocer las iniciativas normativas que se estaban desarrollando sobre etiquetado por parte de Bogotá y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), con el fin de que se conocieran las necesidades del territorio para la priorización de la adopción del etiquetado.

Al respecto, el 15 de junio del presente año (Anexo 10), en el marco de la mesa de calidad del aire de Bogotá-Cundinamarca y con ocasión de la propuesta del etiquetado vehicular ambiental de Bogotá, se tuvo participación de representantes del Ministerio de Transporte. De igual forma se tuvo posteriormente un espacio de trabajo (22 de julio de 2023) en las instalaciones del citado Ministerio en la que se solicitó al Director de Transporte y Tránsito avanzar en dicha reglamentación (Anexo 11).

Aunado a lo anterior, este Ministerio remitió a Mintransporte en julio del presente año, para conocimiento y fines pertinentes, el enlace a la consulta pública adelantada por la Secretaría Distrital de Ambiente sobre la propuesta del etiquetado vehicular ambiental para la ciudad de Bogotá, mensaje en que también se insta a Mintransporte a retomar la iniciativa normativa (Anexo 12).

Para el caso del AMVA, se realizó un espacio de reunión con representantes de Mintransporte el pasado 26 de octubre, en el que se explicó el estado de la propuesta normativa en dicha entidad y en la que se informó sobre la revisión que se adelanta por ese Ministerio frente a las necesidades de desarrollos en el Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT (Anexo 13, 14), la articulación con el proyecto de peajes electrónicos del Viceministerio de Infraestructura y la identificación de necesidades, responsabilidades y compromisos de organismos de tránsito y Centros de Diagnóstico Automotor (CDA), tal como lo señala la Contraloría en su comunicación.

Dado el interés de este Ministerio en avanzar en la adopción de este instrumento, durante el mes de agosto de este año, se solicitó reunión a la Oficina de Regulación del Ministerio de Transporte, la cual se concertó para el 29 de agosto. No obstante, esta fue cancelada por solicitud de Mintransporte. Se reprogramó espacio para el 5 de septiembre (Anexos 15, 16, 17, 18 y 19).

El 5 de septiembre de 2023 se realizó dicho espacio de trabajo en las instalaciones de Mintransporte, y de conformidad con los compromisos adquiridos se envió correo a dicha cartera, con los soportes de la reglamentación de etiquetado, los cuales pueden ser consultados en el anexo 23 de la presente comunicación (Anexo 34), información que se reenvió el 25 de septiembre debido a dificultades de acceso por parte de los profesionales de Mintransporte (Anexos 20, 21 y 22).

Posteriormente, se remitieron correos de reiteración de reactivación por parte de Mintransporte para avanzar en la adopción del instrumento (Anexo 23 y 24). No obstante, se aclara que no se han recibido ningún tipo de comentarios u observaciones sobre la información remitida a Mintransporte a partir del acercamiento antes descrito.

Es importante señalar que, si bien se remiten estas evidencias de la gestión adelantada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la definición del etiquetado ambiental vehicular, en espacios de trabajo adelantados para atender diferentes temas se ha solicitado a Mintransporte de forma verbal el desarrollo de espacios de trabajo que permitan la articulación para poder avanzar en la

reglamentación, teniendo en cuenta las necesidades de los territorios, motivo por el cual se ha invitado a Mintransporte a participar en las mesas de calidad del aire sostenidas en Bogotá-Región y con AMVA, con el fin de que conozcan sus iniciativas y evidencien la necesidad de toma de decisiones desde la nación sobre el particular. En este sentido, durante el mes de mayo del corriente se remitió un oficio al Ministerio de Transporte, en el que se insta a Mintransporte a avanzar en las reglamentaciones conjuntas, entre estas, en la definición del Etiquetado Ambiental Vehicular (Anexo 25).

Finalmente, queremos reiterar que este Ministerio no ha recibido información, propuesta o comentarios sobre la propuesta remitida a la cartera de Transporte para avanzar con esta reglamentación, a pesar de realizar varios acercamientos y solicitudes a dicha entidad.

Así mismo, se debe resaltar que este Ministerio no puede avanzar de forma independiente en la definición del etiquetado ambiental vehicular y que requiere del compromiso y aprobación del Ministerio de Transporte para tal fin, por tratarse de una reglamentación conjunta. Al respecto se debe destacar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el propósito de avanzar en este instrumento adelantó el estudio solicitado por Mintransporte y a pesar de haber realizado un análisis que contó con el apoyo de cooperación internacional, no se ha recibido ningún pronunciamiento por parte de dicha cartera Ministerial. Esta situación se puede evidenciar a partir de los extractos de la respuesta de Mintransporte a la Contraloría, en la que no se menciona ningún tipo de comunicación del Ministerio de Transporte al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el particular.

Con lo anteriormente descrito se evidencia el decidido compromiso por parte de esta cartera para la expedición de la reglamentación del etiquetado ambiental vehicular, compromiso que se mantiene pues se continúa solicitando a la fecha, la participación del Ministerio de Transporte para culminar pronta y exitosamente el trámite correspondiente para su expedición.”

## Análisis CGR

De acuerdo con lo afirmado por el Ministerio, la no adopción de la etiqueta ambiental para vehículos se debe a:

*"[...] la falta de un pronunciamiento oficial por parte del Ministerio de Transporte, pronunciamiento que como se ha mencionado, no depende de la gestión de este Ministerio ni del uso de mecanismos de articulación, sino de una clara incertidumbre en la voluntad política y de conveniencia del proyecto regulatorio por parte de la cartera de transporte, en un marco post pandémico y de debilidad del sector de carga y transporte de pasajeros."*

No obstante, menciona que ha realizado:

*"[...] una extensa gestión para la reglamentación de la etiqueta vehicular que incluyó: estudios, diagnósticos, apoyo de cooperación internacional, trabajo con ciudades capitales, al igual que la elaboración de documentos técnicos y normativos, entre otros. Así mismo, la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se caracterizó por el uso, en la medida de sus capacidades y sin transgredir las funciones e independencia administrativa dadas por ley al Ministerio de Transporte, de diferentes mecanismos de articulación incluidos reuniones técnicas, gerenciales, comunicaciones electrónicas, oficios y mesas de trabajo, tal y como lo evidencian los soportes remitidos previamente al equipo auditor."*

Así, la respuesta continúa con el detalle de los diversos estudios, diagnósticos y documentos que se han generado, así como el detalle de las diversas reuniones, encuentros, mesas técnicas y comunicaciones que se han realizado. En cuanto al primer elemento, la CGR puede concluir que los soportes remitidos por la entidad sí permiten



corroborar que los documentos que se han elaborado van en la línea de la implementación del etiquetado ambiental<sup>33</sup>.

En relación con el borrador del proyecto de resolución mediante la cual se adoptaría la etiqueta ambiental, cuyo soporte es un documento en formato Word el cual fue remitido al Ministerio de Transporte el 30 de mayo de 2023. Asimismo, los demás soportes remitidos por la entidad permiten corroborar que el MADS ha remitido diversas comunicaciones al Ministerio de Transporte al respecto, sin que haya recibido respuesta por parte de éste<sup>34</sup>.

Sin embargo, teniendo en cuenta que en el Conpes 3943 de 2018 la adopción de la etiqueta ambiental mediante resolución es una tarea conjunta entre ambos ministerios, que además, luego de la adopción, deben realizar el acompañamiento técnico a las autoridades de tránsito y ambientales para la implementación, la CGR valida esta observación como hallazgo de auditoría administrativo y se comunicará a otra instancia: Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura, a quien compete ejercer vigilancia y control fiscal al Ministerio de Transporte.

#### **Hallazgo 4. [D] Seguimiento a permisos de emisiones atmosféricas (Corpoguajira, Corpocesar, CVC, CAR, Corpoboyacá)**

##### Resumen:

Se evidenció un conjunto de informes y conceptos técnicos que se preparan como resultado de las labores de seguimiento a los permisos de emisiones atmosféricas que no son acogidos o adoptados mediante el acto administrativo correspondiente, así como periodos de tiempo muy amplios entre la emisión del informe técnico y la expedición del acto administrativo que lo acoge. Las conclusiones y recomendaciones que allí se plasman por parte de los equipos de seguimiento, carecen de efectos jurídicos mientras no se adopten o acojan mediante acto administrativo.

#### **Criterios**

- Ley 99 de 1993<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Como el Documento técnico de soporte ambiental, el Análisis de impacto normativo de la implementación del etiquetado ambiental vehicular, los Lineamientos para restricciones vehiculares mediante la etiqueta ambiental vehicular.

<sup>34</sup> Como ejemplo, el Radicado 2400-2-0446 de 30 de junio de 2023, mediante el cual se relaciona un consecutivo de actividades y documentos de insumo para la resolución, poniéndose a disposición de resolver las inquietudes y la programación de mesas técnicas necesarias para el cumplimiento. También se evidencian correos electrónicos enviados por el MADS a Mintransporte (Anexos 12,13,15,16,17,18,19,21,22, 23, 24, 25) que efectivamente conminan y manifiestan la necesidad de retomar y finalizar por ser una acción conjunta entre los ministerios.

<sup>35</sup> 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.

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.

2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

22. Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

- Sentencia Expediente 25000-2341-000-2017-01391-0<sup>36</sup>

*Al analizar el contenido de los informes técnicos en materia ambiental se advierte que éstos realizan un análisis de la situación desde el punto de vista especializado y formulan una recomendación para que la oficina jurídica de la entidad evalúe la viabilidad de adoptarla o no [...]*

*Así las cosas, se evidencia que no se configura el acto administrativo complejo, habida consideración de que se trata de dos disposiciones proferidas por la misma autoridad dentro de una misma actuación administrativa procesal, que tienen la entidad de ser instrumentos necesarios y concatenados para adoptar la decisión [...], pero que nacen a la vida jurídica de forma separada e independiente, a saber: el análisis técnico, cuya manifestación de voluntad es tan sólo una recomendación, y el análisis jurídico, cuya decisión es la de acoger o no la recomendación técnica formulada en el informe. En ese sentido, es claro que no existe una interdependencia entre ambas actuaciones, sino que por el contrario son actuaciones autónomas, que pueden incluso llegar a ser contrarias en aquellos eventos en que no se acoja la recomendación, y que hacen parte de un procedimiento administrativo [...]*

*En línea con lo señalado anteriormente, los informes técnicos que profiere una autoridad ambiental en el trámite de un procedimiento administrativo, [...] son actuaciones que sirven de sustento y buscan que se adopte una decisión, esto es, son actos de trámite o, propiamente, preparatorios.*

*Los actos administrativos de trámite son aquellos que no contienen una manifestación de la voluntad de la Administración que decidan el fondo del asunto; es decir, en los que no se crea, extingue ni modifica una situación jurídica concreta o que no hacen imposible continuar con una actuación.*

*Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado:*

*“La norma hace una distinción entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite. Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto*

---

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. 11 de abril de 2019.

*definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo*<sup>37</sup>.

*Teniendo en cuenta que los informes técnicos son el resultado de estudios que son necesarios para la formación del acto definitivo (en este caso, la imposición de la medida preventiva) y que surgen dentro del proceso administrativo, de ninguna manera puede entenderse que concluyen la actuación, pues con ellos no se decide de fondo el proceso ni tampoco se adoptan decisiones que hagan imposible continuar con aquél, dando como resultado una naturaleza de acto administrativo de trámite. [...]*

*De lo anterior se colige que los actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional son aquellos que ponen fin a la actuación administrativa y deciden de fondo el asunto, esto es los que crean, modifican o extinguen una situación jurídica. De contera, los actos de trámite, como los informes técnicos aquí demandados, son actos que sirven de soporte para la expedición del acto definitivo, y como tal, no son susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*<sup>38</sup>

- Ley 1952 de 2019<sup>39</sup>

*Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo*

*Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

- Ley 734 de 2002<sup>40</sup>

*Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.*

*Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia Expediente 11001-03-28-000-2008-00026-00 - 11001-03-28-000-2008-00027-00. 22 de octubre de 2009.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. 11 de abril de 2019.

<sup>39</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1952 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

<sup>40</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

## Condición

La auditoría incluyó la evaluación al seguimiento realizado por las autoridades ambientales a los permisos de emisiones atmosféricas, a partir de una muestra de expedientes de los permisos otorgados por las corporaciones auditadas.

Como resultado, se evidenciaron casos en los que los informes y conceptos técnicos que elaboran como resultado de las actividades de seguimiento<sup>41</sup> no son acogidos o adoptados mediante acto administrativo, así como casos en los que se presentaron periodos de tiempo amplios entre la fecha de emisión del informe técnico y la fecha de emisión del acto administrativo.

Sobre la distinción y la relación entre los informes técnicos y los actos administrativos que los adoptan, el Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente manera:

*“Al analizar el contenido de los informes técnicos en materia ambiental se advierte que éstos realizan un análisis de la situación desde el punto de vista especializado y formulan una recomendación para que la oficina jurídica de la entidad evalúe la viabilidad de adoptarla o no [...]”*

*Así las cosas, se evidencia que no se configura el acto administrativo complejo, habida consideración de que se trata de dos disposiciones proferidas por la misma autoridad dentro de una misma actuación administrativa procesal, que tienen la entidad de ser instrumentos necesarios y concatenados para adoptar la decisión [...], pero que nacen a la vida jurídica de forma separada e independiente, a saber: el análisis técnico, cuya manifestación de voluntad es tan sólo una recomendación, y el análisis jurídico, cuya decisión es la de acoger o no la recomendación técnica formulada en el informe. En ese sentido, es claro que no existe una interdependencia entre ambas actuaciones, sino que por el contrario son actuaciones autónomas, que pueden incluso llegar a ser contrarias en aquellos eventos en que no se acoja la recomendación, y que hacen parte de un procedimiento administrativo [...]*

*En línea con lo señalado anteriormente, los informes técnicos que profiere una autoridad ambiental en el trámite de un procedimiento administrativo, [...] son actuaciones que sirven de sustento y buscan que se adopte una decisión, esto es, son actos de trámite o, propiamente, preparatorios.*

*Los actos administrativos de trámite son aquellos que no contienen una manifestación de la voluntad de la Administración que decidan el fondo del asunto; es decir, en los que no se crea, extingue ni modifica una situación jurídica concreta o que no hacen imposible continuar con una actuación.*

*Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado:*

*“La norma hace una distinción entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite. Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los*

---

<sup>41</sup> Visitas in situ, seguimientos documentales.

*de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo*<sup>42</sup>.

*Teniendo en cuenta que los informes técnicos son el resultado de estudios que son necesarios para la formación del acto definitivo (en este caso, la imposición de la medida preventiva) y que surgen dentro del proceso administrativo, de ninguna manera puede entenderse que concluyen la actuación, pues con ellos no se decide de fondo el proceso ni tampoco se adoptan decisiones que hagan imposible continuar con aquél, dando como resultado una naturaleza de acto administrativo de trámite. [...]*

*De lo anterior se colige que los actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional son aquellos que ponen fin a la actuación administrativa y deciden de fondo el asunto, esto es los que crean, modifican o extinguen una situación jurídica. De contera, los actos de trámite, como los informes técnicos aquí demandados, son actos que sirven de soporte para la expedición del acto definitivo, y como tal, no son susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*<sup>43</sup>

Con lo anterior, lo plasmado por parte de los equipos y funcionarios que realizan el seguimiento en sus informes y conceptos técnicos, son el resultado de un conjunto de actividades que incluyen análisis especializados y que derivan en conclusiones y recomendaciones que sirven de sustento, como base técnica, para la toma de decisiones administrativas respecto a los asuntos objeto del seguimiento y control. Tales decisiones se adoptan mediante actos administrativos, y son estas decisiones las que son notificadas a los interesados.

Por lo anterior, las conclusiones y recomendaciones plasmadas en los informes y conceptos técnicos que se obtienen como resultado del seguimiento y control, carecen de efectos jurídicos mientras no se expidan los actos administrativos que los adoptan (o no) y que pueden referirse a la necesidad de realizar requerimientos a los permisionarios, la necesidad de imponer ciertas medidas, o incluso trasladar para el inicio a procesos administrativos sancionatorios.

En este sentido, la CGR considera que, en tales casos, no se ha realizado un seguimiento plenamente formal mientras no se expidan tales actos administrativos.

### Corpoquajira

A partir de la información remitida por la Corporación (expedientes de permisos de emisiones atmosféricas), se evidenció que:

1. No se ha expedido acto administrativo frente al concepto técnico 202305153600010043, emitido el 15 de mayo de 2023, en el seguimiento realizado al permiso de emisiones atmosféricas del expediente 067-2013.

---

<sup>42</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia Expediente 11001-03-28-000-2008-00026-00 - 11001-03-28-000-2008-00027-00. 22 de octubre de 2009.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. 11 de abril de 2019.

- Se presentaron periodos de trámite muy amplios entre las fechas de emisión de los conceptos técnicos y sus correspondientes actos administrativos, llegando a 292 días hábiles en un caso (expediente 380-2014), es decir, 14 meses calendario aproximadamente.

En la tabla siguiente se presenta el detalle de lo evidenciado.

Tabla 7. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosféricas – Corpoguajira.

Expediente	Informe/Concepto Técnico	Auto y/o Resolución	Días de trámite (Hábiles)
067-2013	Radicado INT 1037 06/04/2017	SAL - 4879 del 6/12/2017	161
	202305153600010043 15/05/2023	---	---
354-2012	2020_INT-1736 17/09/2020	Resolución N°1973 16/12/2020	60
380-2014	2021_INT-2554 10/12/2021	Resolución N°0320 14/02/2023	292

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

### Corpocesar

A partir de la información remitida por la Corporación (expedientes de permisos de emisiones atmosféricas), se evidenció que:

- No se ha expedido acto administrativo frente a cinco informes técnicos de seguimiento realizado a los permisos de emisiones atmosféricas de los expedientes: CJA-151-2015, CJA-016-2016, CJA-058-2016, CGJ-A157-2019 y CGJ-A-017-2022.
- No se identifican los informes técnicos bajo una nomenclatura, codificación y/o radicado que permita diferenciarlos de manera unívoca respecto a los demás.

En la tabla siguiente se presenta el detalle de lo evidenciado.

Tabla 8. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosféricas – Corpocesar.

Expediente	Informe/Concepto Técnico	Auto y/o Resolución	Días de trámite (Hábiles)
CJA-151-2015	Informe Técnico de visita de evaluación a la solicitud de permiso de emisiones atmosféricas. Fecha de Informe: 21-12-2022	---	---
CJA-016-2016	Informe de Inspección Técnica para verificar el estado del proyecto de planta trituradora de material de construcción y una planta de concreto Fecha de Informe: 08-11-2022	---	---
CJA-058-2016	Informe Técnico de visita de evaluación a la solicitud de permiso de emisiones atmosféricas. Fecha de Informe: 13-07-2022	---	---
CGJ-A157-2019	Informe Técnico de Control y Seguimiento Ambiental. Fecha de Informe: 13-10-2022	---	---

CGJ-A-017-2022	Informe Técnico de visita de evaluación a la solicitud de permiso de emisiones atmosféricas. Fecha de Informe: 06-12-2022	---	---
----------------	--	-----	-----

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

## CVC

A partir de la información remitida por la Corporación (expedientes de permisos de emisiones atmosféricas), se evidenció que:

1. No se ha expedido acto administrativo frente a quince conceptos técnicos del seguimiento realizado a los permisos de emisiones atmosféricas de los expedientes: 0721-036-009-160, 0712-036-009-105, 0722-036-009-056, 0713-036-009-022, 0711-036-009-009, 0712-036-009-111.
2. No se evidenciaron informes o conceptos del seguimiento realizado al expediente 0741-036-009-379.
3. No se identifican los informes técnicos bajo una nomenclatura, codificación y/o radicado que permita diferenciarlos de manera unívoca respecto a los demás
4. No se evidencia una periodicidad definida para realizar las visitas de seguimiento a los permisos otorgados.

En la tabla siguiente se presenta el detalle de lo evidenciado.

Tabla 9. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosféricas – CVC.

Expediente	Informe/Concepto Técnico	Auto y/o Resolución	Días de trámite (Hábiles)
0721-036-009-160	Concepto Técnico 02/05/2018	---	----
	Concepto Técnico 18/02/2019	---	---
	Informe de Visita 13/07/2022	---	---
0712-036-009-105	Informe de Visita 05/08/2020	---	---
	Informe de Visita 20/04/2021	---	---
	Informe de Visita 23/06/2022	---	---
	Informe de Visita 24/08/2023	---	---
0722-036-009-056	Concepto Técnico 02/07/2019	---	---
	Informe de Visita 16/10/2019	---	---
0713-036-009-022	Informe de Visita 01/02/2016	---	---
	Informe de Visita 18/02/2016	---	---
	Informe de Visita	---	---

	11/03/2016		
	Concepto Técnico 30/12/2019	---	---
0741-036-009-379	---	---	---
0711-036-009-009	Informe de Visita 04/04/2017	---	---
	Concepto Técnico 04/10/2018	---	---
0712-036-009-111	Informe de Visita 11/03/2019	---	---
	Informe de Visita 06/07/2021	---	---
	Concepto Técnico 29/11/2021	---	---
	Informe de Visita 15/11/2022	---	---

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

## CAR

A partir de la información remitida por la Corporación, se evidenció que:

1. No se reporta informe o concepto técnico de seguimiento realizado para el período 2021-2022 en el expediente No. 68851 (C & M Coquizadora S.A.S.).
2. No se ha expedido acto administrativo frente a un informe técnico del seguimiento realizado al permiso de emisiones atmosféricas del expediente 31013 (Inversiones Pinzón Martínez).
3. Se evidencian períodos de trámite muy amplios entre las fechas de emisión de los informes técnicos y sus correspondientes actos administrativos, llegando a 196 días hábiles en un caso (expediente 40174), es decir, 6.5 meses calendario.

En la tabla siguiente se presenta el detalle de lo evidenciado.

Tabla 10. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosférica – CAR.

Expediente	Informe/Concepto Técnico	Auto y/o Resolución	Días de trámite (Hábiles)
31013 Inversiones Pinzón Martínez	Informe Técnico DRUB No 642 de 22/07/2022	---	---
33348 Ladrillera Santa Fe S.A.	Informe Técnico DRSO No 1011 de 22/12/2022	Auto DRSOA No 11236000207 de 27/03/2023	65 días
40174 Cerámicas el Cerro Ltda.	Informe Técnico DRSC No 1976 de 27/01/2022	Auto DRSC No 09226003979 de 15/11/2022	196 días
46678 Asfalto Capital S.A.S.	Informe Técnico DRSOA No 0101 de 03/03/2022	Auto DRSOA No 11226000520 de 08/06/2022	65 días
68851 C&M Coquizadora S.A.S.	No reporta I.T dentro de la vigencia 2021-2022	---	---
28446 Coquecol S.A.	Informe Técnico DESCA No 0964 de 25/07/2022	Auto DRUB No 14226001445 de 15/12/2022	98 días



Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

## Corpoboyacá

A partir de la información remitida por la Corporación (expedientes de permisos de emisiones atmosféricas), se evidenció que:

1. No se ha expedido acto administrativo frente a tres (3) informes técnicos del seguimiento realizado a los permisos de emisiones atmosféricas de los expedientes: PERM-00045-10, PERM-00004-16, PERM-00005-15.
2. Se evidencian períodos de trámite muy amplios entre las fechas de emisión de los informes técnicos y sus correspondientes actos administrativos, llegando a 764 días hábiles en un caso (expediente PERM-00002-18), es decir, 38 meses calendario (3 años aproximadamente).

En la tabla siguiente se presenta el detalle de lo evidenciado:

Tabla 11. Análisis al seguimiento de permisos de emisiones atmosférica – Corpoboyacá.

Expediente	Informe/Concepto Técnico	Auto y/o Resolución	Días de trámite (Hábiles)
PERM-00002-18	PEM-0031/20 07/09/2020	Auto No. 1036 17/10/2023	764
	PEM-0028/21 03/12/2021	Auto No. 1037 17/10/2023	459
PERM-00009-16	PEM - 0002/2020 17/02/2020	Resolución 0595 11/03/2023	753
PERM-00045-10	PEM-0015/23 13 /04/2023	---	---
PERM-00015-17	PEM-0005/2020 27/04/2020	Resolución 1050 14/07/2020	51
	PEM-0048/21 28/12/2021	Auto 0576 01/07/2022	126
	PEM-0004/22 04/04/2022		81
PERM-00004-16	PEM 0038/2020 28/09/2020	---	---
PERM-00005-15	PEM-0002/22 04/03/22	---	---

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

## Causa

La situación manifestada obedece a debilidades en la gestión de las corporaciones para la expedición de los actos administrativos mediante los cuales se adopta lo plasmado en los informes y conceptos técnicos producto del seguimiento y control a los permisos de

emisiones atmosféricas, para alcanzar que el seguimiento y control tenga sea oportuno y jurídicamente válido.

## Efecto

Con las situaciones evidenciadas, lo plasmado por parte de los equipos y funcionarios de seguimiento en sus informes y conceptos técnicos, carece de efectos jurídicos mientras no se expidan los actos administrativos que los adoptan (o no), así como las diversas conclusiones y recomendaciones que allí se incluyen, a partir de lo que lo que se evidencia en las actividades de seguimiento, y que pueden versar sobre la necesidad de hacer requerimientos a los permisionarios, imponer medidas o dar inicio a procesos administrativos sancionatorios.

En consecuencia, se corre el riesgo de que el seguimiento y control realizado por las corporaciones pierda en efectividad, al no adoptarse decisiones mediante actos administrativos con el lleno de las formalidades requeridas.

Este es un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria para Corpoguajira, Corpocesar, CVC, CAR, y Corpoboyacá.

## Respuestas de las entidades y análisis de la CGR

### Corpoguajira

La entidad dio respuesta mediante el radicado 202311213600049232 del 21 de noviembre de 2023. Manifiesta:

*“De acuerdo a lo manifestado por la Contraloría General de La República, en el marco de la observación No 6, en cuanto a: se evidenció que no se realizaron algunos autos que acogieran los conceptos técnicos realizados para los seguimientos de los permisos de emisiones atmosféricas, de acuerdo a la siguiente tabla:*

Expediente	Concepto Técnico	Auto / Resolución	Días de trámite
067-2013	Radicado INT 1037 06/04/2017	SAL - 4879 del 6/12/2017	162
	202305153600010043 15/05/2023	-----	---
354-2012	2020_INT-1736 17/09/2020	Resolución N°1973 16/12/2020	89
	2021_INT-1937 22/09/2021	Auto N°537 23/09/2021	1
380-2014	2021_INT-1937 22/09/2021	Auto N°538 23/09/2021	1
	2021_INT-2554 10/12/2021	Resolución N°0320 14/02/2023	425
261-2022	202309283600023683 28/09/2023	-----	---

Realizada la trazabilidad correspondiente, se logró evidenciar en los precitados expedientes lo siguiente:

- En el expediente 067- 2013 se consagra que mediante SAL - 4879 del 6 de Diciembre de 2017 se originó el requerimiento derivado del INT 1037 del 6/4/2017. Se anexa como documento adjunto compuesto por 9 folios.

- Para los conceptos técnicos de seguimiento ambiental con radicado 202305153600010043 15/05/2023 y 202309283600023683 28/09/2023 es pertinente señalar que, agotando el procedimiento establecido de esta entidad, en el cual se plasma que una vez recibidos los informes técnicos en el despacho del Subdirector de Autoridad Ambiental, este corre traslado al Coordinador del Grupo de Licencias, Permisos y Autorizaciones para su correspondiente asignación.

Que a la fecha se evidencia, que los documentos en comentario están asignados a los profesionales especializados quienes se encuentran adelantando las actuaciones pertinentes.

De acuerdo a lo manifestado por la Contraloría General de La República, en el marco de la observación No 6, en cuanto a: se evidenció que los seguimientos realizados no son periódicos, lo cual ocasiona demora en cada seguimiento realizado por la entidad, colocando la información de los expedientes 067 de 2023, y 345 del 2012, le manifestamos lo siguiente:

Expediente 067-2013: Realizando trazabilidad de los seguimientos realizados al expediente 067 de 2013, se evidencian informes técnicos de seguimientos realizados en los años 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, los cuales se relacionan como anexos adjuntos (ver anexo 7).

- INT-4076 DE 2019 AGREGOM EMISIONES (anexo).
- INT-776 DE 2020 AGREGOM EMISIONES (anexo).
- INT-497 DE 2021 AGREGOM EMISIONES (anexo).
- INT-1052 DE 2022 AGREGOM EMISIONES (anexo).
- 202305153600010043 AGREGON EMISIONES (anexo).

Expediente 354-2012: Realizando trazabilidad de la información de seguimiento realizados al expediente 067 de 2013, se informa que para el periodo 2020, no fue posible realizar seguimiento ambiental a dicho expediente, toda vez que, por motivos de pandemia, los funcionarios de CORPOGUAJIRA se encontraban realizando trabajo en casa, y el usuario permissionado (Carbones del Cerrejón Limited) tenía restricción de personal diferente a sus trabajadores, a las instalaciones de dicha empresa. Se intento realizar seguimiento ambiental bajo modalidad documental, pero no fue posible por la cantidad y complejidad de la información que se maneja en este seguimiento.

En este sentido, el informe relacionado por la Contraloría INT-1736 17/09/2020, corresponde a concepto técnico de evaluación del Recurso de Reposición interpuesto por la empresa Cerrejón contra la Resolución 0137 del 27 de enero de 2020. Los seguimientos ambientales a permisos, tramites y compensaciones aprobadas a la empresa Cerrejón, se realizan de manera semestral, en julio y diciembre de cada año. No obstante, el grupo de seguimiento estaba dedicando ocho meses en el seguimiento a este expediente, debido a que cada seguimiento tenía una duración de tres a cuatro meses, por lo que, a partir de este año, solo se realiza un seguimiento dicha empresa, debido a que este seguimiento ambiental comprende revisión de antecedentes, visita técnica, evaluación de monitoreos y desarrollo de informes técnicos.

[...]

Por otro lado, el ente auditor manifiesta demoras entre cada seguimiento realizado, para lo cual se informa que el Grupo de Seguimiento Ambiental de CORPOGUAJIRA, está conformado por diez (10) funcionarios, de los cuales siete (7) realizan en su mayoría actividades de seguimiento y tres (3) realizan evaluación, control, seguimiento y atención a PQRSD.

*Actualmente CORPOGUAJIRA tiene más de dos mil (2000) trámites ambientales otorgados vigentes, que deben ser atendidos en su totalidad por seguimiento ambiental, no obstante, no es posible abarcar ni el 50% de los tramites, teniendo en cuenta que cada seguimiento requiere de actividades como: revisión de antecedentes, visita técnica, evaluación de monitoreos y desarrollo de informe técnico, lo que implica tiempo entre cuatro (4) y cinco (5) días para permisos menores, y ocho (8) y doce (12) días para licencias ambientales. También se tiene en cuenta las novedades internas y externas que obligan a cancelar seguimientos. Así mismo, se deben atender oportunamente solicitudes de usuarios internos y externos [...]"*

## Análisis CGR

A continuación, se hace el análisis por cada expediente comunicado:

- Expediente 067-2013:

La Corporación adjuntó el Auto SAL-4879 del 6 de diciembre de 2017, con el cual se acoge el Concepto Técnico RAD-INT-1037 del 6 de abril de 2017, evidenciándose una duración del trámite de 161 días hábiles (244 días calendario, 6 meses aprox.).

Respecto al concepto técnico de seguimiento ambiental con radicado 202305153600010043 del 15 de mayo de 2023, la entidad confirma que aún no ha sido acogido mediante acto administrativo y que se encuentra en trámite, lo que permite concluir que han pasado seis (6) meses sin que finalice ese seguimiento con la respectiva formalidad.

Finalmente, la Corporación adjuntó los informes de seguimiento realizados para los años 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, por lo que se elimina este componente de la observación (6 años sin seguimiento entre 2017 y 2023).

- Expediente 354-2012:

De acuerdo con lo manifestado por la entidad sobre las restricciones de ingreso a las instalaciones de personal diferente a los trabajadores de la empresa Carbones del Cerrejón Limited durante el 2020, y teniendo en cuenta que la Corporación ha venido realizando el seguimiento continuo al expediente en 2021, 2022 y 2023, se elimina este componente de la observación (un año sin seguimiento).

- Expediente 380-2014:

En relación a las actuaciones pertinentes posteriores a cada concepto técnico observado, se evidenció que existe falta de oportunidad para expedir los respectivos actos administrativos, como es el caso de la Resolución 320 del 14 de febrero de 2023, con la que se adoptó el Concepto Técnico 2021-INT-2554 del 10 de diciembre de 2021, presentándose un periodo de 292 días hábiles de trámite (431 días calendario, 14 meses aprox.).

- Expediente 261-2022:

Respecto al concepto técnico de seguimiento con radicado 202309283600023683 del 28 de septiembre del 2023, la entidad confirma que se encuentra asignado a los profesionales especializados quienes se encuentran adelantando las actuaciones pertinentes. Frente a este caso, la CGR concluye que este concepto técnico esta fuera de la vigencia auditada (corte junio 2023), por lo cual se elimina este componente de la observación.

Con base en la información suministrada por la entidad y considerando las anotaciones expuestas en el escrito de respuesta a la observación, se evidencia que Corpoguajira es consciente de la falta de celeridad en los trámites en su función de vigilancia, control y seguimiento. Aunque la Corporación lo justifica en la falta de personal, para la CGR es responsabilidad de la entidad diseñar y desarrollar las estrategias que estén a su alcance para cumplir con sus responsabilidades y funciones.

En conclusión, esta observación se valida como hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe, de acuerdo con el análisis realizado.

### Corpocesar

La entidad dio respuesta mediante el radicado DG-1908, del 21 de noviembre de 2023, destacando lo siguiente:

*“[...] Frente a la observación relacionada con la nomenclatura y/o radicado de los conceptos técnicos, se informa que, como producto de las labores de control y seguimiento ambiental, ordenadas mediante actos administrativos, se genera informe técnico el cual permite establecer el estado de cumplimiento de sus obligaciones ambientales. Si bien, los informes antes referidos, no poseen nomenclatura, estos se logran diferenciar y/o identificar en su portada a través de datos tales como: titular del proyecto, número de expediente, número y fecha del auto que ordena el seguimiento y número y fecha de la resolución que otorga el permiso, entre otras.*

*En lo que respecta a la observación sobre “tampoco se evidencia ningún de auto que acogiera los conceptos técnicos realizados para los seguimientos de los permisos de emisiones atmosféricas”, nos permitimos manifestar, que la entidad si viene acogiendo los conceptos técnicos generados como producto de las visitas de control y seguimiento ambiental a los permisos de emisiones atmosféricas otorgados, toda vez que con fundamento en ellos, es que se efectúan los requerimientos que se hacen a los titulares con posterioridad a las labores de control y seguimiento ambiental. Como prueba de ello se adjuntan (5) autos de requerimientos de los 10 expedientes (toma de muestra), los cuales están fundamentados en el concepto técnico que rindieron los servidores que fueron asignados para ejecutar la actividad (labores de seguimiento).”*

La Corporación junto a su respuesta adjuntó los siguientes documentos:

- Auto de requerimiento CJA-168-2012.
- Auto de requerimiento CGJ-A-184-2019.
- Auto de requerimiento CJA-091-2014.
- Auto de requerimiento CJA-144-2014.
- Auto de requerimiento CJA-068-2012.
- Soporte de envío CGJ-A-184-2019.
- Soporte de envío CJA-068-2012.

- Soporte de envío CJA-091-2014.
- Soporte de envío CJA-144-2014.
- Soporte de envío CJA-168-2012.

### Análisis CGR

Una vez analizada la respuesta de la entidad y la verificación de los archivos adjuntos remitidos, la CGR concluye:

- Expedientes CJA-168-2012, CJA-091-2014, CJA-068-2012, CJA144-2014, CGJ-A-0184-2019:

La Corporación remitió los actos administrativos correspondientes a los informes técnicos del seguimiento que se comunicaron en la observación, por lo que se retira lo observado en cuanto a estos expedientes.

- Expedientes CJA-151-2015, CJA-016-2016, CJA-058-2016, CGJ-A157-2019, CGJ-A-017-2022:

La entidad no brindó respuesta ni remitió documentación frente a los observado en cuanto a los expedientes CJA-151-2015, CJA-016-2016, CJA-058-2016, CGJ-A157-2019, CGJ-A-017-2022, por lo que este componente de la observación se confirma como parte del hallazgo para estos cinco expedientes.

Ahora bien, a manera de ejemplo, para el caso del Informe Técnico del 21 de diciembre de 2022 (expediente CJA-151-2015), se recomendó imponer un conjunto de obligaciones “*en el acto administrativo que acoja el presente informe técnico*”, lo cual evidencia que, al no emitirse el respectivo acto administrativo, la administración no ha decidido de fondo sobre la imposición de las obligaciones que fueron recomendadas desde diciembre de 2022.

Frente a lo anterior, el procedimiento PCM-01-P-19 (Seguimiento y Control Ambiental v7) indica:

*“Si el informe técnico establece que hay incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Resolución y en la normatividad ambiental legal vigente, que puedan ser subsanables el Coordinador correspondiente lo requiere a través de un Auto al usuario titular y le otorga un plazo para subsanar, corregir o implementar lo pertinente. Si no se cumple dentro del plazo señalado, el Coordinador lo comunica a la Oficina Jurídica para que proceda legalmente por el incumplimiento. Para este fin se envía copia en medio magnética y/o física de lo pertinente al correo que disponga la oficina jurídica.*”

*Nota: Las obligaciones que tengan términos (tiempos) dentro del acto administrativo no podrán ser subsanables.”*

En consecuencia, como parte de las funciones de las corporaciones autónomas regionales se encuentra la de ejercer el control y seguimiento ambiental de manera efectiva y oportuna, por lo que, cuando no se decide de fondo sobre la imposición de las obligaciones que se recomiendan por parte de los equipos de funcionarios que realizan las actividades de seguimiento y control, o cuando se permite que transcurran periodos de tiempo extensos para tomar tales decisiones a través de acto administrativo, en uno y otro caso se reflejan

debilidades en la gestión institucional por parte de la entidad en el ejercicio de su función de control y seguimiento; toda vez que uno de los fundamentos de esta función es que las autoridades ambientales puedan imponer las obligaciones y realizar requerimientos a que hayan lugar para prevenir o tomar correctivos de manera oportuna.

Frente a lo manifestado por la entidad respecto a la ausencia de nomenclatura o codificación para los informes técnicos, la CGR considera que, aunque se identifique el titular del proyecto, el número de expediente, el número y fecha del auto que ordena el seguimiento y número y fecha de la resolución que otorga el permiso, elementos como los códigos, números de radicado o de numeración de los documentos permiten facilitar el seguimiento, control y monitoreo del documento desde su solicitud y creación, hasta la resolución de sus asuntos y su clasificación y archivo, lo cual contribuye con su trazabilidad en el tiempo.

En conclusión, por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe, de acuerdo con el análisis realizado.

### CVC

La entidad dio respuesta mediante el radicado 0120-1030972023 del 21 de noviembre de 2023. Manifiesta que:

*“La Corporación autónoma Regional del Valle del Cauca en desarrollo de la función de orden legal contenida en el numeral 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, relativa a “Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos”, reglamentó la gestión de verificación al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos de manejo y control ambiental (incluye el permiso de emisiones atmosféricas), mediante los siguientes actos administrativos.*

1. Resolución 0100 No. 0100 – 197 del 17 de Abril de 2008.
2. Resolución 0100 No. 0100 – 0222 del 14 de Abril de 2011.
3. Resolución 0100 No. 0700 – 0522 del 11 de Julio de 2018.

*En las antes enunciadas resoluciones se especifica que el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones concernientes al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, sobre el particular, recurso Aire, se realiza una visita de seguimiento con una periodicidad anual, contada a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo que otorga el permiso de emisiones atmosféricas, salvo para los que el plazo de otorgamiento para el uso y/o aprovechamiento sea inferior a esta, cuyo seguimiento se programa y realiza previo al cumplimiento del mismo.*

*Adicionalmente, La CVC cuenta con el Procedimiento PT.0340.12 – Seguimiento al cumplimiento de obligaciones, que hace parte del sistema de gestión Corporativo, adoptado mediante la Resolución 0100 No. 0004 del 8 de enero de 2015, documento en el que consignan las actividades dispuestas por la Corporación, para realizar la verificación al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los actos administrativos de otorgamiento, en el cual se tiene establecido que las visitas de seguimiento se deben realizar anualmente.*

La CVC no comparte el señalamiento que desde el órgano de control fiscal se erige con ocasión a la falta de adopción de los informes y/o conceptos técnicos mediante actos administrativos, planteamiento en que se cita un extracto de una providencia (Auto 2017-01391 del 11/04/2019), proferida por la sección primera del Consejo de Estado, frente a la naturaleza jurídica de los informes técnicos, catalogados por la doctrina y la jurisprudencia como actos de trámite o preparatorios.

En la precitada actuación jurisdiccional, la Sección Primera del Consejo de Estado se pronuncia en sede de instancia, frente al recurso de apelación motivado por la inadmisión de acción del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, con ocasión a una actuaciones administrativas de carácter ambiental (Medidas preventivas), las cuales por obligación legal deben estar debidamente motivadas y sustentadas, esto es, precedidas por un informe / concepto técnico (ambiental) para la materialización de la voluntad de la administración, constituyéndolas (Medidas preventivas) en un acto definitivo, toda vez que concluyen la actuación administrativa.

Sobre el particular reviste especial interés resaltar que La CVC tiene contemplado dentro del sistema integrado de gestión corporativa, el Concepto Técnico (FT.0340.21), como el instrumento (acto preparatorio) idóneo en el que se valoran y verifican técnicamente las situaciones ambientales, necesarias para adoptar una decisión bien sean en desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental o, en el trámite de una autorización ambiental (concesiones, permisos, licencias, etc).

Ahora, la Corporación en desarrollo de la función de control y seguimiento ambiental del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, tal como fue señalado anteriormente, cuenta con un procedimiento (PT.0340.12) en el que – se insiste – por regla general, para las autorizaciones ambientales (incluye a los permisos de emisiones atmosféricas), con plazo de otorgamiento superior a un año, el seguimiento se realiza anualmente, cuyo propósito obedece a la verificación in situ del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acto Administrativo de otorgamiento.

Este procedimiento establece mediante 9 actividades el lineamiento corporativo para materializar esta función misional, el cual inicia con la identificación y programación de los expedientes sujetos de seguimiento, posteriormente se adelantan las actuaciones administrativas entre las que se encuentran: la liquidación de la tarifa del servicio de seguimiento; la expedición de la factura; la elaboración y notificación del Acto Administrativo de Cobro (Resolución) dirigida al titular de la autorización ambiental; seguidamente se realiza la visita en campo, y es en esta etapa en la que la CVC, verifica el cumplimiento mediante alguno de los registros de salida documental, que podrían ser: Informe de visita (FT. 0340.02), concepto técnico (FT.0340.21), informe de seguimiento de aguas superficiales o subterráneas (FT.0340.50 – 51), el estado de cumplimiento de los requerimientos de los actos administrativos (FT.0340.11); según sea el caso, donde se plasmaran las evidencias del cumplimiento total, parcial o nulo de las obligaciones, ante lo cual, en los eventos de las dos últimas, la Corporación en uso de las facultades legales y reglamentarias, materializa la voluntad de la Autoridad Ambiental para proferir actuaciones administrativas mediante oficios de requerimientos de cumplimiento, imposición de medidas preventivas o el inicio de procedimientos sancionatorios ambientales, mediante Actos Administrativos.

Por lo anterior, una vez presentados los argumentos jurídicos, técnicos y administrativos se solicita al ente de control fiscal desestime la observación presentada.

#### **SOLICITUD.**

De acuerdo con las explicaciones fundamentadas al equipo auditor a lo largo de esta respuesta, le solicitamos respetuosamente sean acogidos cada uno de los argumentos expuestos y sea retirada la observación con presunto alcance Administrativo y Disciplinario; sobre este último se debe mencionar que no procede la incidencia disciplinaria dado que con lo narrado se desvirtúa la existencia de ilicitud sustancial imputable a los servidores públicos de esta Corporación, como tampoco se presentan elementos que constituyan responsabilidad disciplinaria como lo exige el Código General Disciplinario



*(conducta típica, antijurídica y culpable) por lo cual se reitera que no es posible de acuerdo a los elementos expuestos por el ente auditor endilgar un alcance disciplinario en la presente observación.”*

Como soportes a sus afirmaciones, la entidad remitió los archivos de las resoluciones y documentos del sistema de gestión corporativo enunciados en su respuesta.

### Análisis CGR

La Corporación no hizo mención en su respuesta a lo observado en cuanto al expediente 0741-036-009-379 (no se evidenciaron informes o conceptos del seguimiento), ni tampoco a que los informes técnicos no se identifican bajo una nomenclatura, codificación y/o radicado que permita diferenciarlos de manera unívoca respecto a los demás.

La CGR encuentra que la respuesta de la entidad únicamente se refiere a la no expedición de actos administrativos que acojan o adopten conceptos técnicos de seguimiento y tiene tres elementos: 1) la no pertinencia de la sentencia citada como criterio para el análisis, 2) la descripción de los instrumentos administrativos con los que realiza el seguimiento, y 3) la no procedibilidad de la posible incidencia disciplinaria.

1)

La Corporación indica que no comparte lo observado por la CGR, ya que considera que la providencia judicial citada en la observación nace en el contexto específico de una actuación jurisdiccional cuyo tema puntual es la naturaleza jurídica de los informes técnicos en el contexto específico de las actuaciones administrativas de imposición de medidas preventivas, ya que en ese contexto sí se hace obligatorio que los actos administrativos estén debidamente motivados y precedidos de un informe o concepto técnico.

Frente a esto, la CGR señala que la sentencia citada se nutre de conceptos, definiciones y consideraciones tomadas de otras sentencias, es decir, parte de definiciones, consideraciones ya existentes, de carácter general, para desarrollar una línea de análisis de carácter particular. Es así que en el texto aparecen consideraciones de carácter general, referidas al “procedimiento administrativo”, como unidad de análisis, precisando que, para el caso concreto, se refiere al “proceso administrativo sancionatorio”. Algunos ejemplos:

*“[...] y que hacen parte de un procedimiento administrativo, en este caso, sancionatorio.*

*[...] en el trámite de un procedimiento administrativo, como es el sancionatorio, [...]”*

En este sentido, para la CGR, el ejercicio de las competencias propias de la soberanía administrativa del Estado —la actividad administrativa pública— se desarrolla mediante procedimientos administrativos, que culminan con decisiones a través de actos administrativos expedidos bajo un conjunto de formalidades dispuestas en la legislación. Para el caso de las autoridades ambientales, el conjunto de procedimientos administrativos que desarrollan para cumplir sus funciones, incluye aquellos que hacen posible la evaluación, control y seguimiento, así como aquellos que hacen posible la función sancionatoria.

Ahora bien, el desarrollo de los respectivos procedimientos administrativos —de evaluación, control, seguimiento y función sancionatoria—, deviene en la elaboración y presentación de informes técnicos, cuya naturaleza es la especialidad técnica y científica, en los que se plasman unas consideraciones, análisis y conclusiones que derivan en recomendaciones. En este sentido, los informes técnicos en materia de evaluación, control y seguimiento, así como en la función sancionatoria, son insumo para los actos administrativos, ya que son el soporte técnico especializado para que se tomen las decisiones administrativas a que haya lugar.

En conclusión, para el caso concreto, 1) los informes y conceptos técnicos de seguimiento proporcionan la información técnica especializada y los análisis necesarios para que la autoridad administrativa tome decisiones sobre los asuntos objeto de seguimiento, y 2) estas decisiones se adoptan de manera formal mediante actos administrativos. La expedición de los actos administrativos mediante los cuales se adoptan o acogen lo plasmado en los informes técnicos es esencial para brindar efecto legal y ejecutivo a las decisiones que se adopten, decisiones que pueden referirse a realizar requerimientos a los permisionarios, la imposición de ciertas medidas, o incluso trasladar para el inicio a procesos administrativos sancionatorios.

2)

La Corporación indica que, para realizar el seguimiento y control: 1) reglamentó la gestión de verificación al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos de manejo y control ambiental mediante las resoluciones 0100-197 del 17 de abril de 2008, 222 del 14 de abril de 2011 y 0700-0522 del 11 de julio de 2018, 2) que en su sistema de gestión corporativo cuenta con el procedimiento PT.0340.12 (Seguimiento al cumplimiento de obligaciones) y los formatos Informe de visita (FT.340.02), Concepto Técnico (FT.0340.21) y Estado del cumplimiento de los actos administrativos (FT.0340.11), que se aplican según cada caso y en los que:

*“[...] se plasmarán las evidencias del cumplimiento total, parcial o nulo de las obligaciones, ante lo cual, en los eventos de las dos últimas, la Corporación en uso de las facultades legales y reglamentarias, materializa la voluntad de la Autoridad Ambiental para proferir actuaciones administrativas mediante oficios de requerimientos de cumplimiento, imposición de medidas preventivas o el inicio de procedimientos sancionatorios ambientales, mediante actos administrativos.”*

También precisa respecto al formato Concepto Técnico (FT.0340.21), que es:

*“[...] el instrumento (acto preparatorio) idóneo en el que se valoran y verifican técnicamente las situaciones ambientales necesarias para adoptar una decisión bien sean en desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, o en el trámite de una autorización ambiental (concesiones, permisos, licencias, etc.).”*

Además, señala que en la entidad se estableció que la periodicidad de las visitas de seguimiento es anual, salvo que el permiso otorgado tenga un plazo inferior a un año, en estos casos se realiza seguimiento antes de su finalización.

En cuanto a las resoluciones enunciadas, la CGR encuentra que ellas no reglamentan la gestión de verificación al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos de manejo y control ambiental, sino que se refieren a aspectos tarifarios del servicio de seguimiento (metodologías de cálculo, procedimiento de liquidación, escalas tarifarias, etc.)

En cuanto al procedimiento PT.0340.12 (Seguimiento al cumplimiento de obligaciones), se encuentra que en el paso 7 se establece que, en seguimiento, se realiza la visita, se analiza el resultado y se determina “el cumplimiento total, parcial o incumplimiento”. Específicamente se indica que:

*“Si se incumplen alguna de las obligaciones, en el informe de visita se debe recomendar o determinar la acción a seguir y registrar actuación en aplicativos respectivos.*

*Elaborar y enviar requerimientos mediante oficio; o Imposición de medidas preventivas, PT.0340.13; o inicio del Trámite Sancionatorio Ambiental PT.0340.14.*

Es decir, para la CGR el procedimiento establece que, directamente se pasa, de la recomendación plasmada en el informe técnico de visita, a la realización de requerimientos, sin que medie acto administrativo que adopte el informe.

3)

Por último, la entidad solicita el retiro de la observación, enfatizando en el retiro de la posible incidencia disciplinaria, al considerar que:

*“[...] no procede la incidencia disciplinaria dado que con lo narrado se desvirtúa la existencia de ilicitud sustancial imputable a los servidores públicos de esta Corporación, como tampoco se presentan elementos que constituyan responsabilidad disciplinaria como lo exige el Código General Disciplinario (conducta típica, antijurídica y culpable) por lo que se reitera que no es posible de acuerdo a los elementos expuestos por el ente auditor endilgar un alcance disciplinario en la presente observación.”*

Frente lo anterior, la CGR indica que su alcance como ente fiscalizador se restringe a informar a las autoridades competentes sobre los hechos presuntamente irregulares que se constituyen como hallazgos de auditoría, por lo que no le compete realizar calificaciones ni aseveraciones que le son propias a aquellas autoridades.

En conclusión, esta observación se valida como hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe, de acuerdo con el análisis realizado.

## CAR

La entidad dio respuesta mediante el radicado 20232107731 del 24 de noviembre de 2023, manifestando lo siguiente:

*“[...] El decreto 1076 de 2015 no establece un plazo para acoger los informes técnicos producto del seguimiento y control ambiental efectuado, no solo a los permisos de emisiones atmosféricas, sino a concesiones de agua, aprovechamiento forestal, ocupación de cauce, vertimientos, licencias*

ambientales y otros instrumentos de control ambiental, así como a las decisiones de fondo de expedientes sancionatorios.

*Al margen de lo anterior, la Corporación dentro del plan de acción cuatrianual 2020-2023, en la meta 18.4, diseñó una estrategia con el objetivo de fortalecer la capacidad operativa de seguimiento y control, y así proceder a acoger el mayor número de los informes técnicos de manera eficiente y de acuerdo a su fecha de expedición, teniendo en cuenta que actualmente la Corporación tiene 30.826 expedientes en esta etapa y de acuerdo con la gestión adelantada por la Corporación, se logró superar la meta establecida en un 194%, para un total de 23.395 actos administrativos acogiendo informes técnicos, se continua trabajando en esta estrategia con el objetivo de abarcar el mayor número de expedientes.*

*Por otro lado, se debe tener en cuenta que al interior de la jurisdicción CAR, hay zonas del territorio que cuentan con mayor volumen de expedientes en seguimiento y control, dificultando la posibilidad de armonizar términos para la expedición de los actos administrativos que acogen los informes técnicos. Sin embargo, en el seguimiento de metas que se realiza desde la Dirección Jurídica con las direcciones regionales se viene haciendo control en el avance de acoger los informes técnicos, que así lo requieran, mediante acto administrativo.*

*No todos los conceptos técnicos tienen vocación de ser acogidos, tal es el caso de los informes donde se establece el cumplimiento de las obligaciones impuestas en los actos administrativos y no formulan requerimientos. Las normas especiales contenidas en el Decreto 1076 de 2015, no establecen el deber de la autoridad ambiental de declarar el cumplimiento de las obligaciones consignadas en los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales y los instrumentos de control y manejo ambiental, sino de verificar periódicamente que estas se estén ejecutando, haciendo los requerimientos a que haya lugar, sin perjuicio del inicio de los procesos sancionatorios ambientales, siempre que exista mérito para ello. [...]"*

## Análisis CGR

Aunque en el Decreto 1076 de 2015 no se establezca un plazo para acoger los informes técnicos producto del seguimiento y control ambiental efectuado, al presentarse períodos de tiempo amplios (más de tres meses) para que los informes técnicos sean acogidos mediante un acto administrativo, las eventuales decisiones que se deriven a partir de lo plasmado en los informes (conclusiones, imposición de medidas, requerimientos) no llegarán a materializarse hasta tanto no se emitan a través del acto administrativo correspondiente, lo cual, en la práctica, significa que el resultado esperado del seguimiento se postergue en el tiempo, impidiendo que sea constante.

A continuación, se realiza el análisis de los siguientes expedientes:

- Expedientes 68851 C&M Coquizadora S.A.S.:

Dentro del análisis realizado al expediente, se encontró que no reporta conceptos técnicos de visitas de seguimiento al permiso de emisiones atmosféricas dentro de las vigencias 2021 – 2022, siendo otorgado el permiso para la empresa Coquizadora S.A.S bajo resolución No. 50207101697 de 14 de diciembre de 2020.

La CAR se justifica en que hay zonas del territorio que cuentan con mayor volumen de expedientes para su seguimiento y control, al igual que, manifiestan que se llevó a cabo una estrategia con el objetivo de fortalecer la capacidad operativa de seguimiento y control en su plan de acción cuatrianual 2020 – 2023, sin embargo, no se ve reflejado el

cumplimiento a su estrategia, toda vez que se presentan expedientes sin su debido seguimiento durante dos (2) años seguidos.

- Expedientes 40174 Cerámicas el Cerro Ltda., 28446 Coquecol S.A, 33348 Ladrillera Santa Fe S.A. y 46678 Asfalto Capital S.A.S.:

Los conceptos técnicos realizados en seguimiento a los expedientes mencionados, son acogidos mediante actos administrativos que presentan 65, 98 y hasta 196 días de trámite, lo que equivale entre 3, 4 y hasta 6 meses aproximadamente.

En consecuencia, como parte de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentra la de ejercer el control y seguimiento ambiental de manera efectiva y oportuna, por lo que, cuando se permite que transcurran períodos de tiempo extensos para tomar tales decisiones a través de acto administrativo, en uno y otro caso se reflejan debilidades en la gestión institucional por parte de la entidad en el ejercicio de su función de control y seguimiento; toda vez que uno de los fundamentos de esta función es que las autoridades ambientales puedan imponer las obligaciones y realizar requerimientos a que hayan lugar para prevenir o tomar correctivos de manera oportuna.

- Expediente 31013 Inversiones Pinzón Martínez:

La entidad no dio respuesta frente a este expediente, es decir, aún no se ha expedido acto administrativo frente al Informe Técnico DRUB 642 del 22 de julio de 2022. Sin embargo, en este caso, el informe técnico expone que el permiso ya se encuentra vencido desde noviembre de 2010, y que desde 2019 se dio inicio a un trámite de renovación del permiso, aunque: *“lo cual está errado puesto que lo que se allegó mediante radicado No. 14181102899 del 21 de noviembre de 2018 es una nueva solicitud de permiso de emisiones.”* (pág. 9). Es decir, para la CGR, este caso permite confirmar que, al no emitirse los actos administrativos que acojan los informes técnicos de seguimiento, las autoridades ambientales corren el riesgo de que el seguimiento y control realizado pierda en efectividad, al no adoptarse las decisiones que se requieren mediante actos administrativos con el lleno de las formalidades requeridas.

En otro orden de ideas, con relación al procedimiento de Seguimiento a Trámites Permisivos e Instrumentos Ambientales, en la última actividad después de la elaboración del Informe Técnico, se especifica: *“Remitir al área jurídica para que continúe con la actuación a que haya lugar”*, sin embargo, no se establece de forma clara, precisa y detallada, cuál es el paso a seguir en términos de *“actuación a que haya lugar”* por parte del área jurídica, como por ejemplo: cuáles son las posibles actuaciones, cuáles son las variables o criterios para optar por una u otra opción.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

### Corpoboyacá

La entidad dio respuesta mediante el radicado 120 – 22509 del 20 de noviembre de 2023, en la que manifiesta:

*“Es de aclarar que algunos expedientes por la Contraloría analizados, no contaban con seguimiento reciente, dada la expedición del permiso de emisiones de forma reciente, los cuales se describen más adelante.*

*De otra parte, se aclara que, aunque no se emite un acto administrativo, como Resolución o Auto en todos los casos, si se realizan los requerimientos pertinentes mediante comunicación escrita la cual se considera un pronunciamiento de CORPOBOYACA y se encuentra definido en el PGR-02 Plan anual de Seguimiento de CORPOBOYACA, que establece en el ítem: descripción de actividades, en el numeral 15: “Conforme al Concepto técnico producto del seguimiento (con visita o documental) se decide según el caso: Emitir oficio de requerimientos o Emitir acto administrativo ...”*

*Por lo anterior se precisa a continuación lo relacionado con los expedientes analizados por esa Contraloría:*

*En cuanto al expediente PERM-00002-18, es de aclarar que, para el momento de enviar el informe a esa Contraloría, no se contaba con las resoluciones de acogimiento de los conceptos relacionados, por lo que nos permitimos anexar las resoluciones respectivas.*

*En cuanto al expediente PERM-00002-22 se aclara que el permiso de emisiones fue otorgado mediante Resolución 2280 del 4 de noviembre de 2022 y notificado el 28 de diciembre de 2022, por lo que el seguimiento se proyectó priorizar para la próxima vigencia, dado que el otorgamiento del permiso es reciente.*

*En lo que respecta al expediente PERM-00005-15 se realizó seguimiento mediante concepto PEM-0002/22 de fecha 4 de marzo de 2022 y se hicieron los requerimientos mediante comunicación 150-10581, la cual se anexa nuevamente.*

*PERM-00045-10, el concepto técnico -PEM-0015/23 de fecha 13/04/2023 ocasión a la función de control y seguimiento se realizaron los respetivos requerimientos de acuerdo al concepto técnico emitido mediante el oficio No. 150-08920 del 17 de mayo de 2023 y el cual se adjuntó como el numeral 7 de la respetiva carpeta del expediente, y el cual se anexa nuevamente.*

*PERM-000056-09 el Concepto técnico No. 220028 del 27/01/2022 fue acogido mediante la resolución 694- de 02 de mayo de 2022, el cual se adjuntó como el numeral 19 de la respetiva carpeta del expediente, y el cual se anexa nuevamente.*

*PERM-00004-16, el concepto técnico - PEM 0038/2020 del 28/09/202 ocasión a la función de control y seguimiento se realizaron los respetivos requerimientos de acuerdo al concepto técnico, mediante el oficio No 150-009467 del 02 de octubre de 2020 y el cual se adjuntó como el numeral 31 de la respetiva carpeta del expediente, y el cual se adjuntará nuevamente. [...].”*

Asimismo, junto a su respuesta, Corpoboyacá adjuntó los siguientes documentos:

- Auto No. 1036 del 17 de octubre de 2023.
- Auto No. 1037 del 17 de octubre de 2023.
- Oficio No. 150-08920 de 17 de mayo de 2023.
- Resolución 00694 de 02 de mayo de 2022.
- Oficio No. 150-009467 del 02 de octubre de 2020.
- Oficio No. 150-10581 de 22 de julio de 2022.

## Análisis CGR

Una vez revisada y analizada la información remitida por la Corporación sobre el seguimiento realizado a los permisos de emisiones atmosféricas otorgados, se concluye lo siguiente:

- PERM-00002-18

La Corporación adjuntó los Autos No. 1036 del 17 de octubre de 2023 y No. 1037 del 17 de octubre de 2023, los cuales acogen los conceptos técnicos “PEM-0031-20” y “PEM-0028-21” respectivamente. Al respecto, se evidenció una duración del trámite entre 400 y 800 días hábiles, es decir entre 22 y 38 meses calendario (2 a 3 años aproximadamente), concluyendo que no existen tiempos determinados para realizar los actos administrativos que tengan los requerimientos establecidos en relación con el seguimiento a los permisos otorgados.

- PERM-00009-16, PERM-00015-17

La Entidad dentro de su respuesta no expresó comentarios frente a lo observado en cuanto a los periodos de tiempo entre las fechas de emisión de los informes técnicos y las fechas de emisión de los actos administrativos, evidenciándose una duración del trámite de hasta 753 días hábiles, es decir, 36 meses calendarios (3 años aproximadamente) para el expediente PERM-00009-16; y 126 días hábiles, 185 días calendario (6 meses aproximadamente) para el expediente PERM-00015-17. Por lo anterior, es preciso indicar que, cuando se permite que transcurran periodos de tiempo extensos para tomar tales decisiones a través de actos administrativos, en uno y otro caso se reflejan debilidades en la gestión institucional por parte de la entidad en el ejercicio de su función de control y seguimiento; toda vez que uno de los fundamentos de esta función es que las autoridades ambientales puedan imponer las obligaciones y realizar requerimientos a que hayan lugar para prevenir o tomar correctivos de manera oportuna.

- PERM-00045-10, PERM-00004-16, PERM-00005-15

La Entidad adjuntó oficios y/o comunicaciones de requerimientos correspondientes a los conceptos técnicos de los expedientes en mención, sin embargo, un oficio o comunicación no es un acto administrativo. La expedición de los actos administrativos mediante los cuales se adoptan o acogen lo plasmado en los informes técnicos es esencial para brindar efecto legal y ejecutivo a las decisiones que se adopten, decisiones que pueden referirse a realizar requerimientos a los permissionarios, la imposición de ciertas medidas, o incluso trasladar para el inicio a procesos administrativos sancionatorios.

Por otra parte, la Entidad menciona que, en su procedimiento “PGR-02 Plan Anual de Seguimiento” se encuentra definido que la Corporación se puede pronunciar mediante comunicaciones escritas. Al respecto, el numeral 15 de dicho Plan, señala que:

*“Emitir oficio de requerimientos; en el término de tres (03) días hábiles el técnico deberá proyectar y enviar dicho oficio al revisor este último cuenta con un término de 2 días hábiles. Si requiere ajustes se*

*devuelve al técnico o profesional que aplique, posteriormente devuelve para que el revisor autorice impresión para la firma (físico y/o digital) en un término de 2 días hábiles tiempo en el cual deberá ser firmada por el Subdirector de Administración de Recursos Naturales o Jefe de Oficina Territorial según corresponda de acuerdo con la delegación de funciones. El oficio de requerimientos debe ser radicado en los siguientes 5 días hábiles, contados a partir de la firma (físico y/o digital).*

*Emitir acto administrativo cuando: Se determina la modificación de requerimientos de actos administrativos anteriores (Resoluciones o Autos), el archivo definitivo de un expediente y/o la imposición de planes de cierre o abandono, el concepto debe ser acogido mediante Acto Administrativo. Para los restantes seguimientos, la pertinencia o no de la elaboración del acto administrativo, será definida por el Líder del proceso en concurso con Jefes oficinas territoriales y/o Profesional Especializado, designado por temática (Licencias Ambientales, Recurso Hídrico, Emisiones y Aprovechamientos Forestales). Para lo anterior realiza el pase del expediente a través de GEOAMBIENTAL y entrega de manera física el mismo día de la fecha del concepto, al abogado asignado por el Profesional Especializado grado 19 designado del Proceso Autoridad Ambiental o Jefe de oficina Territorial.”*

De acuerdo con lo anterior, se pudo evidenciar dos aspectos:

- 1) Corpoboyacá identifica términos para el trámite correspondiente a los oficios de requerimientos mientras que para los actos administrativos no está determinado un tiempo específico en este procedimiento, lo cual conlleva a no tener una secuencia en la ejecución adecuada de control y seguimiento de los respectivos proyectos.
- 2) La decisión de la pertinencia o no de elaborar un acto administrativo recae sobre el Líder del proceso en concurso con jefes de oficinas territoriales y/o profesional especializado designado por temática, por lo que la decisión estaría con margen de discrecionalidad, lo cual implica que el líder tenga cierta libertad para actuar utilizando su criterio personal o profesional.

De esta manera se reflejan debilidades en la gestión institucional por parte de la Entidad en el ejercicio de sus competencias como Autoridad Ambiental dentro de su jurisdicción.

Ahora bien, dentro del Auto 0576 del 01 de julio de 2022 emitido por Corpoboyacá para el expediente PERM-00015-17, la Entidad se sujeta a los postulados de la Corte Constitucional y cita dentro de sus consideraciones jurídicas la Sentencia C-069 de 1995<sup>44</sup>, la cual indica:

*“La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz.”*

A lo anterior, la CGR concluye que la Entidad es consciente de la importancia de emitir un acto administrativo para que las obligaciones, condiciones y demás medidas impuestas sean debidamente cumplidas por los particulares que corresponda.

- PERM-00056-09

---

<sup>44</sup> Sentencia No. C-069/95. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-069-95.htm>



La Entidad allegó la Resolución 694 de 02 de mayo de 2022, que acogió el concepto técnico No. 220028 del 27 de enero de 2022, por lo cual, se excluye este expediente de la observación.

- PERM-00004-14

La Corporación emitió el Auto 819 del 06 de octubre de 2020 que acogió el concepto técnico PERM-0004-14 de 28 agosto de 2020, por lo cual, se excluye este expediente de la observación.

- PERM-00002-22

La Corporación manifestó que el seguimiento a este expediente se proyectó priorizar para la próxima vigencia, dado que el otorgamiento del permiso es reciente, por lo cual, se excluye este expediente de la observación.

En conclusión, por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo de auditoría para Corpoboyacá con posible incidencia disciplinaria y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

## Hallazgo 5. [D] Establecimiento y seguimiento a medidas de manejo (Corantioquia)

### Resumen:

En visita de auditoría y revisión documental se evidenciaron debilidades en la determinación de medidas de manejo ambiental específicas y detalladas para un permiso de emisiones atmosféricas, así como debilidades en el seguimiento al no tomar medidas formales que permitan que la situación no se prolongue en el tiempo.

### Criterios

- Decreto 2811 de 1974<sup>45</sup>

*Artículo 8. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

*a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*

*Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de*

---

<sup>45</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

*interferir el bienestar y la salud de las personas, atender contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

*Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;*

*Artículo 73.- Corresponde al Gobierno mantener la atmósfera en condiciones que no causen molestias o daños, o interfieran el desarrollo normal de la vida humana, animal o vegetal y de los recursos naturales renovables.*

*ARTÍCULO 75.- Para prevenir la contaminación atmosférica se dictarán disposiciones concernientes a:  
[...]*

*Los métodos más apropiados para impedir y combatir la contaminación atmosférica; [...]*

*El empleo de métodos adecuados para reducir las emisiones a niveles permisibles;*

- Ley 99 de 1993<sup>46</sup>

*Artículo 23. Naturaleza Jurídica. 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.*

*Artículo 30. Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

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

*2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

*9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. [...]*

*11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley;*

---

<sup>46</sup> 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.

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

- Decreto 1076 de 2015<sup>47</sup>

*Artículo 2.2.5.1.2.1. Tipos de contaminantes del aire. Son contaminantes de primer grado, aquellos que afectan la calidad del aire o el nivel de inmisión, tales como el ozono troposférico o smog fotoquímico y sus precursores, el monóxido de carbono, el material particulado, el dióxido de nitrógeno, el dióxido de azufre y el plomo. [...]*

*La autoridad ambiental dará prioridad al control y reducción creciente de las emisiones de estas sustancias y de los tipos de contaminación atmosférica de que trata este artículo.*

*Artículo 2.2.5.1.2.2. Actividades especialmente controladas. Sin perjuicio de sus facultades para ejercer controles sobre cualquier actividad contaminante, se considerarán como actividades, sujetas a prioritaria atención y control por parte de las autoridades ambientales, las siguientes: [...]*

*c) La quema industrial o comercial de combustibles fósiles; [...]*

*f) Las actividades industriales que generen, usen o emitan sustancias sujetas a los controles del; Protocolo de Montreal, aprobado por Ley 29 de 1992;*

*g) Las canteras y plantas trituradoras de materiales de construcción.*

*Artículo 2.2.5.1.6.2. Funciones de las Autoridades Ambientales. Las Autoridades Ambientales competentes dentro de la órbita de su competencia, en el territorio de su jurisdicción, y en relación con la calidad y el control a la contaminación del aire, las siguientes:*

*a) Otorgar los permisos de emisión de contaminantes al aire; [...]*

*j) Imponer las medidas preventivas y sanciones que correspondan por la comisión de infracciones a las normas sobre emisión y contaminación atmosférica;*

*Artículo 2.2.5.1.7.1. Del permiso de emisión atmosférica. El permiso de emisión atmosférica es el que concede la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, para que una persona natural o jurídica, pública o privada, dentro de los límites permisibles establecidos en las normas ambientales respectivas, pueda realizar emisiones al aire. El permiso sólo se otorgará al propietario de la obra, empresa, actividad, industria o establecimiento que origina las emisiones. [...]*

*ARTÍCULO 2.2.5.1.7.7. Contenido de la resolución de otorgamiento del permiso. El acto administrativo por el cual se otorga el permiso de emisión contendrá, cuando menos, lo siguiente: [...]*

*3. Consideraciones que han sido tenidas en cuenta para el otorgamiento del permiso; [...]*

*6. Señalamiento de los requisitos, condiciones y obligaciones que debe satisfacer y cumplir el titular del permiso;*

---

<sup>47</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

7. La obligación a cargo del titular del permiso de contar con determinados equipos, infraestructura o instalaciones o de introducir modificaciones a sus procesos, para garantizar el cumplimiento de las condiciones ambientales exigidas: [...]

Artículo 2.2.5.1.10.1. Vigilancia y control. Corresponde a la autoridad ambiental competente ejercer la vigilancia, verificación y control del cumplimiento de las disposiciones del presente Decreto y tomar, cuando sea del caso, las medidas de prevención y corrección que sean necesarias.

- Ley 1952 de 2019<sup>48</sup>

Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Quando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

- Ley 734 de 2002<sup>49</sup>

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Quando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

---

<sup>48</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

<sup>49</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023

## Condición

En visita de auditoría realizada el 31 de octubre de 2023 a las instalaciones de la empresa titular del expediente AS3-1998-1160 correspondiente a un plan de manejo ambiental con permisos de emisiones atmosféricas para fuente fija dispersa y fuente fija puntual para actividades de explotación y beneficio de material de arenas y arcillas y fabricación de productos alfareros, se constató, respecto a las cámaras de secado y el sitio destinado para el almacenamiento de la biomasa empleada como combustible de la hornilla (carbón), que:

- 1) no todas las cámaras de secado cuentan con puertas en estado apropiado que permitan garantizar el sellado necesario para emisiones fugitivas a la atmósfera, y
- 2) el sitio destinado para el almacenamiento de la biomasa no se encuentra provisto de techo, impermeabilizado, cercado y demarcado, tal como se observa en las imágenes siguientes:

### Cámaras de secado:



Vista panorámica de la sección de cámaras de secado, como paso previo al proceso de cocción. No todas las cámaras cuentan con un sellado apropiado para evitar emisiones fugitivas.



Vista en detalle de puertas que pueden generar mayores emisiones fugitivas.

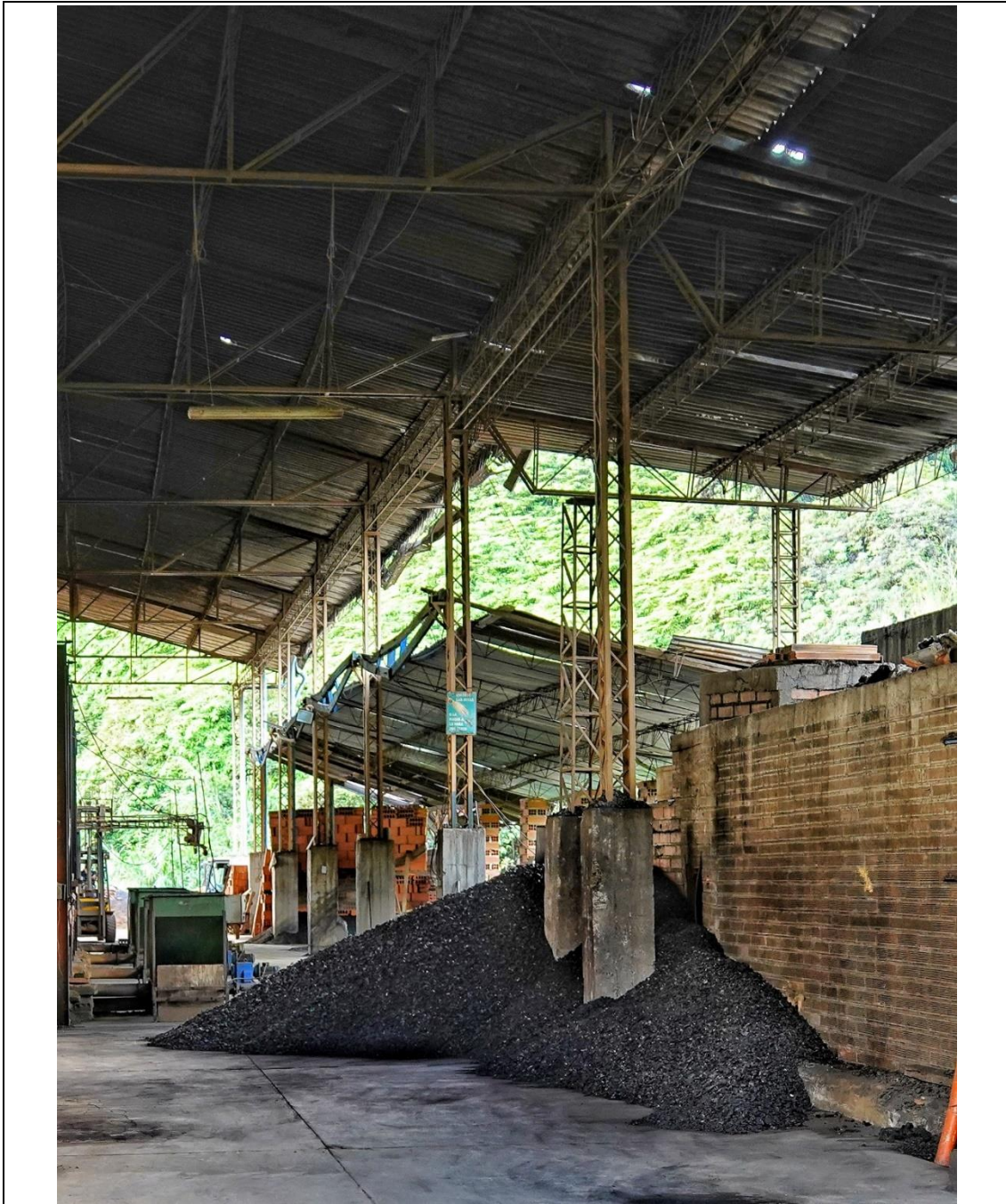
Almacenamiento de carbón:



Vista panorámica de la sección de almacenamiento de carbón empleado como combustible para proceso de cocción. Permite ver que se no cuenta con techo o cubierta propia, ni está impermeabilizado, ni cercado, ni demarcado, ni señalizado.



Vista en detalle de material disperso, pese a barrido realizado diariamente, según se informó durante la visita.



Vista en detalle que permite ver que el material no cuenta con un apropiado confinamiento que evite que se disperse por acción de vientos y lluvias provenientes del exterior.

En la revisión documental a la información del expediente remitida por Corantioquia a la auditoría, se evidenció lo siguiente:



Cámaras de secado:

- En evaluación: no se establecen medidas de manejo ambiental específicas y detalladas, ni en la resolución de otorgamiento del plan de manejo y los permisos de emisiones atmosféricas (160AS-RES1911-6239 del 01 de noviembre de 2019), ni en las fichas de manejo respectivas, en particular la ficha “Programa y Plan de Manejo de Emisiones Atmosféricas” (Ficha 2).
- En seguimiento: aunque durante la visita de auditoría los funcionarios de Corantioquia manifestaron que en el ejercicio de la función de seguimiento se verifican las condiciones de las cámaras de secado, en la información reportada por Corantioquia únicamente se evidenció registro de este tema en el informe técnico 160AS-IT2310-13161 del 2 de octubre de 2023, en el que se indica:

“Fotos 2 y 3.

*Se realiza recorrido por la planta de producción identificando posibles afectaciones ambientales, en especial las emisiones atmosféricas provenientes del Horno de Cocción, horno de secado, chimenea y ductos.*

*Se enfatiza en la necesidad de mantener las puertas en buen estado garantizando buen ajuste para evitar emisiones fugitivas a la atmosfera” (pág. 4).*

Almacenamiento de carbón:

- En evaluación: la resolución 160AS-RES1911-6239 sí consideró, como parte de sus consideraciones, lo plasmado en el informe técnico de evaluación que concluye con la recomendación de otorgar los permisos (160AS-IT1906-7081), respecto a manejo y control de emisiones atmosféricas:

<p><b>2. RECURSO AIRE</b></p> <p>2.1. Manejo y control de emisiones atmosféricas, como material particulado generado en la explotación, transporte y almacenamiento de materias primas y producto terminado, y en el proceso de producción; gases, humos y vapores generados en el proceso de cocción y secado.</p>	<p>Por lo anterior, es viable ambientalmente otorgar permiso de emisiones atmosféricas para la fuente fija puntual, en tal sentido, se debe incorporar al Plan de Manejo Ambiental-PMA, ficha de manejo ambiental, orientada al cumplimiento de los límites permisibles establecidos en la resolución 909 de 2008. [...]</p> <p>El requerimiento realizado se ajusta y se imponen obligaciones: [...]</p> <p>✓ Adecuar y hacer mantenimiento permanente [al] sitio destinado para el almacenamiento de (biomasa) empleada como combustible de la hornilla, que este (sic) provisto de techo, piso impermeabilizado, cercado y demarcado.</p>
---	--

- En seguimiento: no se evidenció en la información reportada por Corantioquia que la entidad hubiese realizado seguimiento ni requerimientos específicos sobre medidas de

manejo para el sitio de almacenamiento del carbón usado como combustible en el proceso de producción del ladrillo.

## Causa

La situación descrita se origina en debilidades en la gestión dirigida al establecimiento de medidas de manejo apropiadas y el ejercicio del respectivo seguimiento.

## Efecto

La situación descrita puede generar riesgos de afectación al efectivo control de las emisiones fugitivas en las cámaras de secado y en el control a la dispersión del carbón y sus efectos.

Este es un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

Corantioquia dio respuesta mediante el radicado 070-COI2311-36712 del 17 de noviembre de 2023. En ella manifiesta:

### Cámaras de secado:

*“[...] el deterioro físico de algunas de las puertas del horno secadero fue evidenciado en la visita de control al Territorio, del día 25 de septiembre de 2023, sin observarse emisiones fugitivas desde estos cuartos de secado, encontrándose en operación normal los hornos de cocción y secado, lo que conllevó desde la parte técnica sugerir al usuario, realizar mantenimiento correctivo de las puertas del horno de secado para evitar en el futuro este tipo de emisiones, observación que quedó consignada en el capítulo 3. Situación encontrada del informe técnico No. 160AS-IT2310-13161 del 2 de octubre de 2023 (pág. 5)*

*No obstante, en la visita realizada el 31 de octubre del año en curso a la Alfarera la Pampa, el señor Rafael Calle, asesor ambiental, informó que las compuertas deterioradas del horno de secado se vienen reemplazando paulatinamente por unas nuevas para garantizar la hermeticidad del horno, acogiendo las últimas recomendaciones del equipo técnico de Corantioquia, y en atención a todas las acciones correctivas enmarcadas para subsanar la medida preventiva impuesta bajo la Resolución No. 160AS-RES2309-4867 del 28 de septiembre de 2023. Dicha afirmación quedó registrada mediante acta No. 160AS-ACT2311-6165 del 02 de noviembre de 2023” (pág. 5-6).*

### Almacenamiento de carbón:

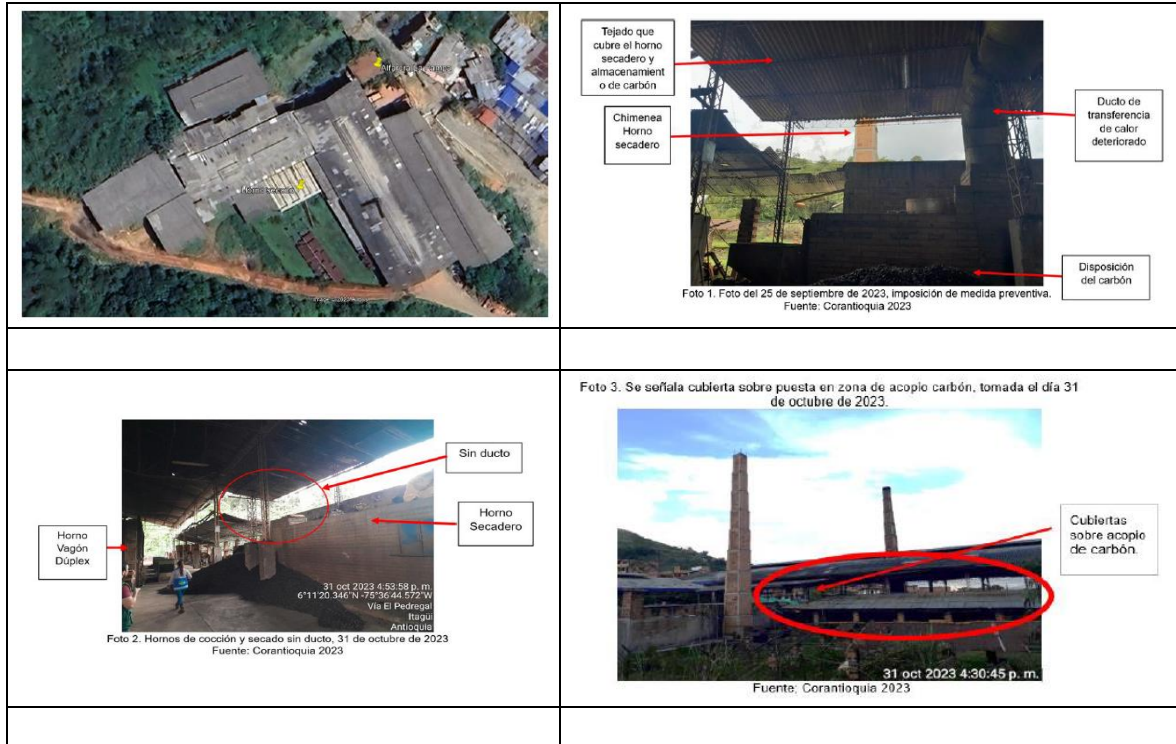
*“Con relación al almacenamiento de carbón usado como combustible el día 31 de octubre de 2023, el cual se encuentra situado a un costado del horno de secado al interior de la planta, la cual se conoce desde la parte operativa de la Alfarera, de su disposición en este punto, para facilidad en su uso.*

*Asimismo, según reconocimiento y verificación del punto de acopio del carbón como condición prioritaria de revisión en las últimas visitas técnicas realizadas por esta Corporación, se ha evidenciado que este se ha dispuesto en el mismo punto, encontrándose almacenado bajo techo y sobre una losa de concreto la cual garantiza la protección de la humedad proveniente del suelo y arrastre por escorrentía (pág. 6).*

[...]

No obstante, la fotografía presentada como evidencia por el equipo auditor de la Contraloría General de la República fue tomada desde una perspectiva lateral y ángulo visual que “aparenta” estar completamente descubierta, sin tener en cuenta las distancias entre las cubiertas del techo (tejas) sobrepuestas. Por lo que, las siguientes imágenes demuestran la situación real [...]

Se incluyen las siguientes imágenes:



Además, indica:

“Se asume que el combustible (carbón) no se encuentra cercado para facilidad en el transporte y uso al interior de la planta, y que en la visita no se tuvo en cuenta la visualización de la demarcación del punto de acopio. En visita realizada por funcionario de la Secretaría de Medio Ambiente del municipio de Itagüí, se constató señalización demarcando el área para el acopio de carbón.

Foto 4 hasta la 7. Se observa carbón cubierto y señalización, estas fotografías fueron tomadas el día 15 de noviembre de 2023, por funcionario de la secretaria de Medio Ambiente del Municipio de Itagüí, Ing. Jorge Nieto Barreto, en apoyo a lo observado en la auditoría del 31 de octubre de 2023.



[...]

Adicionalmente la sociedad Alfarera La Pampa por medio de correo electrónico radicado No. 160AS-COE2311-47669 del 17 de noviembre de 2023, adjunta fotografías y videos de las condiciones de almacenamiento del carbón “bajo techo” y estado de las puertas del horno de secado sobre las cuales informaron que se realizan mantenimiento periódico para evitar emisiones fugitivas.”

Fotos 8 a la 10. Se observa desde el interior de la Alfarera La Pampa el carbón cubierto por tejas de zinc y las puertas del horno de secado en buenas condiciones para garantizar la hermeticidad en este.



Posteriormente, respecto a lo observado por la CGR como resultado del análisis documental al expediente en cuanto a las cámaras de secado y el almacenamiento de combustible, la Corporación expone las diversas actuaciones que ha realizado en el marco del seguimiento y seguimiento para el periodo auditado (2021, 2022 y 2023). En particular señala los requerimientos señalados en el acto administrativo 040-ADM2211-8391 del 22 de noviembre 2022:

“1. Se deberá incorporar al Plan de Manejo Ambiental –PMA- la ficha de manejo ambiental, orientada al cumplimiento de la Resolución 610 del 24 de marzo de 2010. [...] Parágrafo 2: La información deberá ser armonizada con la ficha de manejo del recurso aire e incorporada en el plan de seguimiento y monitoreo.

2. Se deberá incorporar al PMA, ficha de manejo ambiental orientada al cumplimiento de los límites máximos permisibles establecidos en la Resolución 909 de 2008 [...] Parágrafo 2: Se deberá incorporar en el Plan de Seguimiento y Monitoreo los muestreos isocinéticos de acuerdo con la frecuencia que arroje las Unidades de Contaminación Atmosférica – UCA. 2

3. Presentar el Informe de Cumplimiento Ambiental (ICA), conforme a lo establecido en el Apéndice 1 del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos (Introducción, Antecedentes, Aspectos Técnicos, Programación de actividades, responsable del cumplimiento ambiental, Anexos, entre otras), lo anterior teniendo en cuenta las observaciones correspondientes del Informe Técnico No. 160AS-IT2211-14335 del 9 de noviembre de 2021).

5. Armonizar las fichas de manejo y de control y seguimiento con los permisos de emisiones para fuente fija y dispersa, según se había establecido y recomendado en el Informe Técnico No. 160AS-IT1906-7051 del 26 de junio de 2019 y la Resolución 160AS-RES1911-6239 del 1 de noviembre de 2019, ya que no ha sido cumplido a la fecha.”

Finalmente, indica que el cumplimiento de estos requerimientos se evaluó mediante el informe técnico 160AS-IT2310-14636 del 20 de octubre de 2023, en el que se conceptuó:

*“De los documentos aportados por el usuario no se encontró el informe ICA conforme a lo establecido en el Apéndice 1 del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos, con Introducción, Antecedentes, Aspectos Técnicos, Programación de actividades, responsable del cumplimiento ambiental, Anexos, y otros aspectos importantes para ejercer el control y seguimiento a la licencia ambiental.*

*De igual forma, dentro de las obligaciones del usuario verificadas, se estableció pendiente de revisión por parte de un profesional ambiental del medio abiótico, la obligación de: “Armonizar las fichas de manejo y de control y seguimiento con los permisos de emisiones para fuente fija y dispersa, según se había establecido y recomendado en el Informe Técnico No. 160AS-IT1906-7051 del 26 de junio de 2019 y la Resolución 160AS-RES1911- 6239 del 1 de noviembre de 2019”, la cual se realizará en el próximo control y seguimiento.”*

Con lo anterior, la Corporación concluye que:

*“De acuerdo con lo anterior, se evidencia que la Corporación viene ejecutando de forma anual, el control y seguimiento del expediente AS3-1998-1160, donde se ha pronunciado sobre el tema de los permisos de emisiones atmosféricas para fuentes fija (chimeneas de la planta de beneficio) y dispersa (fuentes de área en la mina). Sin embargo, en el próximo informe de control y seguimiento se tendrá en cuenta además de la verificación de las obligaciones impuestas en la materia en cuestión, todas las observaciones realizadas por la Contraloría y lo evidenciado en la visita de auditoría frente a las medidas de manejo para el sitio de almacenamiento del carbón usado como combustible en el proceso de producción del ladrillo y las condiciones de las cámaras de secado.”*

## **Análisis CGR**

Frente a lo manifestado por Corantioquia, la CGR concluye, luego del análisis al texto de respuesta y los soportes proporcionados, lo siguiente:

### Cámaras de secado

La CGR considera que, aunque todavía no se hayan evidenciado emisiones fugitivas en las cámaras de secado, aunque los funcionarios de seguimiento realicen las respectivas sugerencias sobre la necesidad de realizar los mantenimientos a que haya lugar, y aunque desde la empresa se manifieste su buena disposición al reemplazo de las puertas y atender las recomendaciones de Corantioquia, estas acciones no se han establecido como medidas de manejo ambiental específicas y detalladas, ni en la resolución de otorgamiento del plan de manejo y los permisos de emisiones atmosféricas (160AS-RES1911-6239 del 01 de noviembre de 2019), ni en las fichas de manejo respectivas, en particular la ficha “Programa y Plan de Manejo de Emisiones Atmosféricas” (Ficha 2).

### Almacenamiento de carbón:

Frente a lo manifestado por Corantioquia en el sentido de que viene ejecutando de forma anual, el control y seguimiento del expediente AS3-1998-1160, la CGR manifiesta que este aspecto no fue objeto de la observación, es decir, para el periodo auditado no se evidenciaron situaciones sobre no realizar el seguimiento anual.

Finalmente, frente a lo manifestado por la entidad sobre las condiciones del almacenamiento del carbón y que este aspecto ha sido objeto de revisión prioritaria en el seguimiento realizado por parte de la Corporación, la CGR concluye que en las fichas de manejo ambiental no se encuentran las medidas y acciones respectivas, como tampoco se evidenció en la información reportada que la entidad hubiese realizado seguimiento ni requerimientos específicos sobre el cumplimiento de alguna medida de manejo para el sitio de almacenamiento del carbón.

Las fichas de manejo ambiental son la herramienta formal básica que permite gestionar y evaluar los aspectos ambientales a tener en cuenta en las obras, proyectos o actividades, de tal forma que las autoridades ambientales y los responsables de implementarlas cuenten con criterios claros, objetivos y transparentes sobre los cuales evaluar su cumplimiento y efectividad.

Finalmente, y en línea con lo anterior, sobre lo expuesto por la entidad acerca de los últimos requerimientos realizados mediante el acto administrativo 040-ADM2211-8391 del 22 de noviembre 2022, la CGR encuentra que el origen de estos son obligaciones impuestas desde la propia resolución de otorgamiento de los permisos de emisiones atmosféricas, expedida en 2019 (160AS-RES1911-6239), particularmente en los parágrafos 1 y 2 de los artículos 3 y 4.

Por todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

### 3.2. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
<i>Evaluar y conceptuar sobre la elaboración, adopción y aplicación de: 1) el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, 2) la Guía para la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas, y 3) el Protocolo para el control y vigilancia de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas, así como el cumplimiento de la normatividad relacionada con corte a junio de 2023.</i>

#### Hallazgo 6. [D] Reporte de información al Subsistema de Información sobre Calidad del Aire (CVC, Corpoboyacá, Corpoguajira)

##### Resumen:

Se evidenció que CVC, Corpoboyacá y Corpoguajira no han reportado la totalidad de la información de calidad del aire al Subsistema de Información sobre Calidad del Aire (Sisaire) para ciertas estaciones de monitoreo y durante ciertos periodos de tiempo, omitiendo lo establecido en el artículo tercero de la Resolución 651 de 2010. El Sisaire fue creado como fuente principal de información para el diseño, evaluación y ajuste de las políticas y estrategias nacionales y regionales de prevención y control de la contaminación del aire.

#### Criterios

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

- Ley 99 de 1993<sup>50</sup>

*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.*

*2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

*12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

*22. Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

- Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire<sup>51</sup>

*Objetivo: 1. Regular los contaminantes de la atmósfera que pueden afectar la salud humana y el bienestar de la población, fijando niveles adecuados para proteger la salud de la población y el bienestar humano.*

*Meta: 1.2. Línea base de calidad del aire y ruido cuantificada, actualizada y consolidada a nivel nacional.*

*Indicador: Informe bienal nacional de calidad del aire y ruido.*

*Actividad: Reportar y mantener actualizada la información sobre calidad del aire y ruido a través del Subsistema de Información sobre Calidad del Aire – SISAIRE.*

- Resolución 651 de 2010<sup>52</sup>

*ARTICULO PRIMERO. Objeto. Crear el Subsistema de Información sobre Calidad del Aire – SISAIRE como fuente principal de información para el diseño, evaluación y ajuste de las políticas y estrategias nacionales y regionales de prevención y control de la contaminación del aire.*

*Parágrafo. El Subsistema de Información sobre Calidad del Aire – SISAIRE, hace parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia SIAC, en lo referente a la información para el diseño, evaluación y ajuste de la política y las estrategias para la prevención y control de la contaminación del aire.*

---

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> MAVDT (2010). Disponible en:

[https://www.minambiente.gov.co/wp-](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Politica_de_Prevencion_y_Control_de_la_Contaminacion_del_Aire.pdf)

[content/uploads/2022/04/Politica de Prevencion y Control de la Contaminacion del Aire.pdf.](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Politica_de_Prevencion_y_Control_de_la_Contaminacion_del_Aire.pdf)

<sup>52</sup> Por la cual se crea el subsistema de información sobre calidad del aire – Sisaire. Expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



**ARTICULO SEGUNDO. Ámbito de aplicación.** Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y a las que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 del 2002 que operen Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire (SVCA), así como las personas jurídicas que deban realizar el reporte de la información de calidad del aire o nivel de inmisión.

**ARTICULO TERCERO. Obligatoriedad.** Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y a las que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 del 2002, tienen la obligación de reportar la información de calidad del aire, meteorológica y de ruido al SISAIRE, siguiendo lo establecido en la presente resolución y los procedimientos que para tal fin establezca el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM.

**ARTÍCULO QUINTO. Periodicidad del reporte de la información de calidad del aire y de las variables meteorológicas.** Las autoridades ambientales y personas jurídicas obligadas a reportar información de calidad del aire y meteorológica al SISAIRE, deberán realizarlo con la siguiente periodicidad: Los Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire que generen información de forma manual deberán ingresar sus mediciones al SISAIRE mensualmente (dentro de los 5 primeros días hábiles del mes siguiente al de la toma de información) previa validación por parte del responsable del Sistema de Vigilancia. Los Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire que generen información de forma automática deberán ingresar sus mediciones al SISAIRE semanalmente (dentro de los 3 primeros días hábiles de la semana siguiente a la de la toma de la información) previa validación por parte del responsable del Sistema de Vigilancia.

- Resolución 2254 de 2017<sup>53</sup>

**Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.** La presente resolución establece la norma de calidad del aire o nivel de inmisión y adopta disposiciones para la gestión del recurso aire en el territorio nacional, con el objeto de garantizar un ambiente sano y minimizar el riesgo sobre la salud humana que pueda ser causado por la exposición a los contaminantes en la atmósfera.

**Artículo 2. Niveles máximos permisibles de contaminantes criterio.** En la Tabla No. 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:

Tabla No. 1. Niveles máximos permisibles de contaminantes criterio en el aire

Contaminante	Nivel máximo Permisible (µg/m3)	Tiempo de Exposición
PM10	50	Anual
	100	24 horas
PM2,5	25	Anual
	50	24 horas
SO2	50	24 horas
	100	1 hora
NO2	60	Anual
	200	1 hora

<sup>53</sup> Por la cual se crea el subsistema de información sobre calidad del aire – Sisaire. Expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

03	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 µg/m3 y 37 µg/m3 respectivamente.*

*Parágrafo 2. Para verificar el cumplimiento de los niveles máximos permisibles establecidos en la Tabla 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 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).*

- Ley 1952 de 2019<sup>54</sup>

*Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo*

*Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

- Ley 734 de 2002<sup>55</sup>

*Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

<sup>54</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

<sup>55</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.*

*Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*

## Condición

El Subsistema de Información sobre Calidad del Aire – Sisaire, fue creado como fuente principal de información para el diseño, evaluación y ajuste de las políticas y estrategias nacionales y regionales de prevención y control de la contaminación del aire.

De acuerdo con el artículo tercero de la Resolución 651 de 2010 las Corporaciones Autónomas Regionales y para el Desarrollo Sostenible tienen la obligación de reportar la información de calidad del aire, meteorológica y de ruido al Sisaire, siguiendo los procedimientos que establezca el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM.

Al respecto, la periodicidad del reporte de la información de calidad del aire se encuentra determinada en el artículo quinto de la resolución 651 de 2010, el cual establece:

*“Los Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire que generen información de forma manual deberán ingresar sus mediciones al SISAIRE mensualmente (dentro de los 5 primeros días hábiles del mes siguiente al de la toma de información) previa validación por parte del responsable del Sistema de Vigilancia. Los Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire que generen información de forma automática deberán ingresar sus mediciones al SISAIRE semanalmente (dentro de los 3 primeros días hábiles de la semana siguiente a la de la toma de la información) previa validación por parte del responsable del Sistema de Vigilancia.”*

Asimismo, el artículo 2 de la resolución 2254 del 2017 establece los niveles máximos permisibles de contaminantes criterios en el aire, siendo estos PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, O<sub>3</sub> y CO.

De acuerdo con lo anterior, se relacionan los incumplimientos por parte de las siguientes Corporaciones:

## CVC

En el desarrollo de esta auditoría, se evidenció que la Corporación cuenta con catorce (14) estaciones de monitoreo de la calidad del aire ubicadas dentro del área de su jurisdicción. A continuación, se presentan en una tabla las estaciones, parámetros de medición y años reportados por la CVC en Sisaire:

Tabla 12. Estaciones CVC.

Estaciones	Parámetros	2021	2022	2023
ECA Tulua	PM <sub>10</sub>	Reportado	No reportado	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	Reportado	No reportado	Reportado
	O <sub>3</sub>	Reportado	No reportado	Reportado
	SO <sub>2</sub>	Reportado	No reportado	Reportado
	NO <sub>2</sub>	Reportado	No reportado	No reportado
Buga Alcaldía	PM <sub>10</sub>	No reportado	No reportado	Parcialmente reportado
	PM <sub>2.5</sub>	N/A	N/A	Parcialmente reportado
Acopi Celsia	PM <sub>10</sub>	Parcialmente reportado	No reportado	Parcialmente reportado
	PM <sub>2.5</sub>	Parcialmente reportado	No reportado	Parcialmente reportado
ECA Yumbo	PM <sub>10</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
	O <sub>3</sub>	No reportado	Parcialmente reportado	Reportado
	SO <sub>2</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
	NO <sub>2</sub>	Parcialmente reportado	No reportado	Parcialmente reportado
	CO	No reportado	Parcialmente reportado	Reportado
Las Américas	PM <sub>10</sub>	No reportado	Parcialmente reportado	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	N/A	Reportado	Reportado
Móvil Palmira – Unal	PM <sub>10</sub>	Reportado	Reportado	No reportado
	O <sub>3</sub>	Reportado	Reportado	No reportado
	SO <sub>2</sub>	Parcialmente reportado	No reportado	No reportado
	NO <sub>2</sub>	Parcialmente reportado	Reportado	No reportado
	NO	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	No reportado
ECA Palmira	PM <sub>10</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
	O <sub>3</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
	SO <sub>2</sub>	No reportado	No reportado	No reportado
	NO <sub>2</sub>	No reportado	Parcialmente reportado	No reportado
	NO	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	No reportado
Candelaria	PM <sub>10</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
Cascajal	PM <sub>10</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	N/A	Reportado	Reportado
Jamundí	PM <sub>10</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	Reportado	Reportado	Reportado
ECA Buga – Acuavalle	PM <sub>10</sub>	N/A	N/A	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	N/A	N/A	Reportado
ECA La Paila	PM <sub>10</sub>	N/A	N/A	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	N/A	N/A	Reportado

ECA Cartago	PM <sub>10</sub>	N/A	N/A	Reportado
	PM <sub>2.5</sub>	N/A	N/A	Reportado
	O <sub>3</sub>	N/A	N/A	Reportado
	SO <sub>2</sub>	N/A	N/A	Reportado
	NO <sub>2</sub>	N/A	N/A	Reportado

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información Sisaire.

Una vez revisada la plataforma del Sisaire, se encontró que la estación “ECA Tuluá” ubicada en la Dirección Ambiental Regional Centro Norte en el municipio de Tuluá no reportó al Sisaire la información de las mediciones de PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub>, O<sub>3</sub> y SO<sub>2</sub> durante todo el año 2022. Asimismo, no hay reporte del parámetro NO<sub>2</sub> desde noviembre de 2021 hasta junio de 2023.

En cuanto a la estación “Buga Alcaldía” se observó que se encuentra instalada desde mayo de 2014, midiendo los parámetros PM<sub>10</sub> y PM<sub>2.5</sub>. Con respecto al reporte del parámetro PM<sub>10</sub> se evidenció que no existe reporte en la plataforma desde agosto del 2020 hasta octubre de 2023, evidenciando la falta de reporte por tres (3) años consecutivos.

Con relación a la estación “Acopi - Celsia” no existe reporte de PM<sub>10</sub> desde abril de 2021 hasta agosto de 2023 y tampoco existe reporte de PM<sub>2.5</sub> desde mayo de 2021 hasta marzo de 2023, dejando de reportar al Sisaire dos (2) años aproximadamente cada parámetro.

Asimismo, la estación “ECA Yumbo” monitorea PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub>, SO<sub>2</sub>, O<sub>3</sub>, NO<sub>2</sub> y CO, de los cuales, para el parámetro NO<sub>2</sub> no existe reporte desde septiembre de 2021 hasta abril de 2023, para el parámetro O<sub>3</sub> no hay reporte desde diciembre de 2020 hasta marzo de 2022, para el parámetro CO no se tiene reporte desde agosto de 2014 hasta julio de 2022, evidenciando aproximadamente dos (2) años sin reporte para NO<sub>2</sub> y O<sub>3</sub>, y ocho (8) años para CO.

Por su parte, la estación “Las Américas” monitorea PM<sub>10</sub> y PM<sub>2.5</sub>, de los cuales, para el parámetro PM<sub>10</sub> no hay reporte desde marzo de 2020 hasta enero de 2022, evidenciando falta de reporte de aproximadamente dos (2) años aproximadamente.

Finalmente, se observó que la estación “ECA Palmira” se encuentra instalada desde el 14 de febrero de 2014 y monitorea PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub>, O<sub>3</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, NO y CO. Dentro de los parámetros que monitorea la estación, se destaca que para el parámetro NO<sub>2</sub> no hay reporte desde diciembre de 2017 hasta enero de 2022, siendo el último reporte el 13 de febrero de 2022; para el parámetro NO el primer registro es de noviembre de 2021 y el último registro es de febrero de 2022; y para CO no hay reporte desde septiembre de 2011 hasta junio de 2022, evidenciando períodos sin registro de cuatro (4) o hasta siete (7) años sin reporte al Sisaire.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidenció el incumplimiento de la Corporación a la obligación del reporte de la información de la calidad del aire según lo establecido en el artículo tercero y quinto de la resolución 651 de 2010.

### Corpoboyacá

En el análisis realizado a la información documental que remitió Corpoboyacá, se evidenció que implementó un Sistema de Vigilancia de la calidad del aire – SVCA, el cual hasta la fecha cuenta con cinco (5) estaciones fijas y tres (3) estaciones móviles, situadas en los municipios de Tunja, Sogamoso, Nobsa y Paipa.

Sin embargo, una vez revisada la plataforma del Sisaire, se encontró que la estación “Móvil 2 Volcán Paipa” ubicada en la Vereda El Volcán en el Municipio de Paipa, no está registrada en Sisaire, por tanto, no está reportando información y según lo observado en los informes de calidad del aire realizados por la Corporación, ha estado monitoreando SO<sub>2</sub> desde septiembre del 2022.

Lo anterior, evidencia el incumplimiento de la Corporación al no reportar el monitoreo de la estación “Móvil 2 Volcán Paipa” a Sisaire, tal y como lo establece el artículo tercero y quinto de la resolución 651 de 2010.

### Corpoguajira

En el desarrollo de esta auditoría se evidenció que la Corporación cuenta con diez (10) estaciones de monitoreo de la calidad del aire ubicadas dentro del área de su jurisdicción; las cuales son ocho (8) de tipo manual y dos (2) de tipo automáticas. A continuación, se presentan en una tabla las estaciones, parámetros de medición y años reportados por Corpoguajira en Sisaire:

*Tabla 13. Estaciones Corpoguajira.*

Estaciones	Parámetros	2021	2022	I Semestre 2023
Pacharoca	PM <sub>10</sub>	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado
Albania	PM <sub>10</sub>	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado
Los Remedios	PM <sub>10</sub>	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado
Cuestecitas	PM <sub>10</sub>	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado
Papayal	PM <sub>10</sub>	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado
Conejo	PM <sub>10</sub>	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado
Hatonuevo	PM <sub>10</sub>	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado
Barrancas	PM <sub>10</sub>	Parcialmente reportado	Parcialmente reportado	No reportado
Jepirachi	PM <sub>2.5</sub>	N/A	Reportado	Reportado
Automática	PM <sub>10</sub>	N/A	Reportado	Reportado
Provincial	PM <sub>2.5</sub>	N/A	Reportado	Reportado
Automática	PM <sub>10</sub>	N/A	Reportado	Reportado

*Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información Sisaire.*

Una vez revisada la plataforma del Sisaire, se encontró que las estaciones “Pacharoca”, “Albania”, “Los Remedios”, “Cuestecitas”, “Conejo”, “Hatonuevo” y “Barrancas” monitorean PM<sub>10</sub> solamente reportando para el año 2021 los meses de noviembre y diciembre; para el año 2022 los meses de marzo, abril, agosto y septiembre; y para el año 2023 solo la mitad del mes de agosto.

En el caso de la estación “Papayal” sólo reportó para la vigencia 2021 los meses de noviembre y diciembre; para el año 2022 los meses de agosto y septiembre; y para el año 2023 solo la mitad del mes de agosto.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidenció el incumplimiento de la Corporación a la obligación del reporte de la información de la calidad del aire según lo establecido en el artículo tercero y quinto de la resolución 651 de 2010.

### **Causa**

Lo expuesto anteriormente obedece a deficiencias en la gestión de las Corporaciones para reportar la información de calidad del aire al Sisaire, según lo establecido en la resolución 651 de 2010.

### **Efecto**

No hay reporte completo de la información relacionada a la calidad de aire a lo largo del territorio nacional, por lo tanto, no se contaría con los criterios suficientes para generar, implementar y evaluar estrategias de control y prevención de la contaminación atmosférica.

Este es un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria para CVC, Corpoboyacá y Corpoguajira.

### **Respuestas de las entidades y análisis de la CGR**

#### CVC

La CVC respondió mediante el radicado 0120-1030972023 del 21 de noviembre de 2023, destacando lo siguiente:

*“Según información suministrada por la Dirección Técnica Ambiental, la CVC se permite indicar:*

*El literal d, del artículo 2.2.5.1.6.2 del Decreto 1076 de 2015, indica que corresponde a las Autoridades Ambientales realizar la observación y seguimiento constante de los fenómenos de contaminación atmosférica, es por eso que la Dirección Técnica Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC en cumplimiento de su rol misional responsable de priorizar las situaciones ambientales bajo su jurisdicción ha venido fortaleciendo el Sistema de Vigilancia de calidad del Aire – SVCA, con la adquisición e instalación de equipos nuevos, rediseñando su configuración, contando con software que permite el gerenciamiento de los datos y personal capacitado que ha adquirido experiencia en la operación y funcionamiento de la red.*

*Lo anterior contribuye al mejoramiento de la calidad del aire, mediante la promoción de nuevas tecnologías que propendan al conocimiento técnico, con el fin de establecer con mayor precisión el*

*alcance de la problemática de calidad del aire. Para el monitoreo de la calidad del aire, es necesario contar con equipos que permitan obtener resultados analíticos confiables, como analizadores de gases y monitores de partículas con la tecnología apropiada, además de instrumentos meteorológicos de alta precisión y estaciones de monitoreo adicionales, que permitan identificar la procedencia de los contaminantes emitidos y su dispersión en la atmósfera del territorio en cuestión; también se requiere contar con repuestos e insumos para la correcta operación de los equipos de monitoreo, además de instrumentos para la captura, transmisión y procesamiento de los datos generados, que permitan tener información en el tiempo y lugar apropiado.*

*Adicional a lo anterior para brindar conectividad permanente y poder monitorear la calidad del Aire del Valle del Cauca mediante el SVCA en tiempo real, se hace uso de un Sistema de comunicación y visualización de los datos, SARA CLOUD, que permite alertar sobre el estado operación y monitoreo de cada unidad instalada en SVCA de la Corporación, permitiendo de esta manera el almacenamiento de la información en la nube, mediante la configuración, comunicación, transmisión de datos, visualización, administración y descarga de los datos recopilados.*

*Los registros de los contaminantes monitoreados pasan a una etapa de verificación y validación para garantizar la confiabilidad de los datos y posteriormente efectuar el reporte al SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE CALIDAD DEL AIRE – SISAIRE, cumpliendo con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Resolución 651 de 2010, señala explícitamente que la responsabilidad de la validez de la información reportada al SISAIRE es de la autoridad ambiental, y que para lograr tal fin se deben utilizar los procedimientos establecidos en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire.*

*Para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema de Vigilancia de Calidad del Aire, la CVC planificó para la actual vigencia inversiones dirigidas a la actualización de tecnologías de medición, ampliación de parámetros como PM<sub>2,5</sub>, ampliación de puntos de monitoreo y modernización en la transmisión de información, así como también garantizó insumos y materiales para la correcta operación y mantenimiento de la red, dichas inversiones establecidas en el proyecto 4001, actividad 5 Fortalecimiento del SVCA; permitiendo cumplir con anticipación el artículo 7 de la resolución 2254 de 2017, donde se estableció como como plazo final para la actualización de equipos a tecnologías automáticas el 31 de diciembre de 2022.*

*Las estaciones semiautomáticas instaladas en puntos como la Dolores, Cascajal y Américas - Yumbo, requerían de esfuerzos mayores para su operación, debido a mayores tiempos en desplazamiento para la recolección de muestras y análisis en laboratorio, incrementando los tiempos para contar con información disponible. Adicionalmente a las anteriores limitantes su operación se vio afectada en los años 2020 y 2021, por las restricciones de movilidad asociadas a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 que incluyó un aislamiento preventivo obligatorio y a las protestas sociales del 2021, que tuvieron mayores repercusiones en el departamento del Valle del Cauca que en otros departamentos del país; dando como resultado no alcanzar la representatividad temporal y validez de datos requerida por el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire y por los requerimientos impuestos en la resolución 651 de 2010.*

*En el mismo sentido, es prioridad de la CVC asegurar la calidad de la información que califica el estado de la calidad del aire, garantizado la competencia técnica y la idoneidad para la producción de datos e información fisicoquímica asociada a la operación y funcionamiento de su Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire mediante el proceso de acreditación ante el IDEAM en la norma NTC ISO/IEC 17025; dicha acreditación le permite a CVC contar con un Sistema de Gestión de Calidad donde se tienen claramente establecidos los procedimientos para la validación de los datos generados en la Red de Monitoreo, y siguiendo los lineamientos propuestos para redes de monitoreo automático de calidad del aire en el Manual de Operación de Sistemas de Vigilancia de Calidad de Aire del MADS del año 2010, estableciendo dos niveles de validación de datos; validación operativa y validación estadística.*

*Es necesario precisar que la validación es un proceso que permite determinar si los datos resultantes de la etapa de monitoreo son confiables, representativos y de calidad, acopiando e inspeccionando mediante evidencia objetiva que confirme que los requerimientos específicos del uso final de los datos*



han sido cumplidos, que para el caso de verificar el cumplimiento normativo se debería medir el número mínimo requerido, es decir, que la representatividad temporal debe ser igual o superior al 75% de los datos de cada uno de los grupos a analizar, para que estos sean considerados como datos válidos y aceptados.

En el mismo sentido se debe resaltar que la representatividad temporal es un criterio para decidir si una serie de tiempo se reporta o no se reporta al SISAIRE. Este criterio está establecido en el Manual de diseño de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire adoptado por la Resolución 0650 de 2010 y modificado por la Resolución 2154 de 2010. El análisis de los requisitos mínimos para reportar al SISAIRE, se basa en las actividades de descarga, validación, y análisis de las series de tiempo con el fin de identificar datos atípicos, datos afectados por la calibración de los equipos, cortes de energía, daño en los equipos y analizadores con el fin de obtener una base de datos con información idónea y confiable, que permite tomar decisiones según los objetivos establecidos.

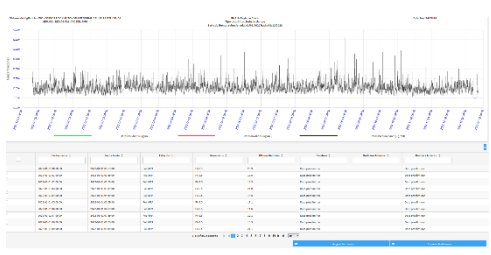
El SVCA de la CVC cuenta además con procedimientos para la realización del mantenimiento preventivo y correctivo, en los que están definidas las acciones para evitar fallas en los equipos, y corregir los problemas de operación, con el objetivo de asegurar la confiabilidad de los datos. Una vez ejecutadas las acciones de estandarización, verificación y calibración se pueden presentarse fallas técnicas que conducirían a tomar la decisión de someter el equipo a mantenimiento correctivo. Lo anterior, es una situación muy común en la operación de un sistema compuesto por equipos de altamente sofisticados, por lo que ningún tipo de sistema de vigilancia de seguimiento a la calidad del aire entrega datos las 24 horas durante los 365 días del año. Siempre existirán brechas en las series de tiempo de los contaminantes monitoreados, algunas causadas por las calibraciones y verificaciones, otras inevitables y fortuitas como las producidas por cortes en la energía eléctrica y/o fallas de los equipos. Actualmente, el porcentaje de representatividad temporal de datos validos del material particulado medido como PM<sub>2,5</sub> y PM<sub>10</sub> del SVCA de la CVC es del 83,3%, que de acuerdo con la metodología de cálculo del Indicador Mínimo de Gestión, para medir las acciones de Planificación, Ordenamiento y Coordinación Ambiental, establecido por la Resolución 667 de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: **% de redes y estaciones de monitoreo en operación; representa el 100% calculado con el siguiente criterio, Si, # estaciones con representatividad temporal ≥ 75%, entonces 100%; si no, entonces 0%.**

Se destaca que aún con las dificultades presentadas en los años 2020, 2021, 2022, y a la crisis de contenedores del 2021 y 2022 la cual causó alteraciones en el comercio internacional de productos electrónicos, la CVC logró garantizar un indicador de mínimo de gestión para el SVCA de más del 80%.

A continuación, se hace una breve descripción de las novedades presentadas en los equipos

Estación	Observación	Respuesta
ECA Tuluá	Una vez revisada la plataforma del Sisaire, se encontró que la estación "ECA Tuluá" ubicada en la Dirección Ambiental Regional Centro Norte en el municipio de Tuluá no reportó al Sisaire la información de las mediciones de PM <sub>10</sub> , PM <sub>2,5</sub> , O <sub>3</sub> y SO <sub>2</sub> durante todo el año 2022. Asimismo, no hay reporte del parámetro NO <sub>2</sub> desde noviembre de 2021 hasta junio de 2023.	<p>Durante el 2022 presentó fallas técnicas lo que no permitió recolectar el número de datos esperados al año, por lo que no se alcanzó la representatividad temporal de datos válidos mayor o igual a 75%; se debe resaltar que la representatividad temporal es un criterio para decidir si una serie de tiempo se reporta o no al SISAIRE. Este criterio está establecido en el Manual de diseño de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire, y la validación de datos se realiza acorde a los procedimientos establecidos en el Sistema de Gestión de Calidad acreditado en la NTC ISO/IEC 17025. Adicionalmente, la estabilización del monitor de partículas y analizadores de gases, posterior al arreglo del aire acondicionado requirió tiempo y acciones que coadyuvaron a que en el 2023 ya se pudiera tener información validada para reportar Al SISAIRE.</p> <p>El analizador de NO<sub>x</sub> presentó un desgaste natural en la bomba interna desde finales del 2021, dificultando la recolección de datos, afectando la obtención de una serie</p>

Estación	Observación	Respuesta
		de tiempo que cumpla con el criterio de representatividad temporal, por este hecho los registros no se reportaron al SISAIRE.
Buga Alcaldía	Se observó que se encuentra instalada desde mayo de 2014, midiendo los parámetros PM10 y PM2,5. Con respecto al reporte del parámetro PM10 se evidenció que no existe reporte en la plataforma desde agosto del 2020 hasta octubre de 2023, evidenciando la falta de reporte por tres (3) años consecutivos. De igual forma, se observó que la información del parámetro PM2,5 para la estación "Buga Alcaldía" está reportando desde el 12 de septiembre de 2023, dejando aproximadamente nueve (9) años sin registro del monitoreo desde la fecha de instalación.	La observación no se ajusta a la realidad, en el 2014 el equipo instalado en esta estación era semiautomático y solo monitoreaba PM10. Es importante resaltar que el sistema de vigilancia de calidad del aire de la CVC, se ha venido fortaleciendo a través de los planes de acción 2016-2019 y 2020-2023; Mediante la adquisición de equipos automáticos para todos los puntos de medición, que permitan tener la información precisa y oportuna del estado de la calidad del aire en el territorio. De igual manera mediante la revisión y rediseño del SVCA incorporando nuevos puntos de medición y garantizando el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la Calidad el Aire. En el 2022 se instaló un equipo automático marca COMDE DERENDA APM-2 que permite el monitoreo dual de PM2,5 y PM10 en tiempo real, esta actualización de equipos dio cumplimiento a la modernización del monitoreo de calidad del aire, tal como lo establece el Artículo 7. Monitoreo en tiempo real de contaminantes del aire en puntos críticos de la Resolución 2254 de 2017. El plan de muestreo del equipo semiautomático en los años 2020 y 2021 fue afectado por la pandemia y las protestas sociales. En el primer semestre del 2022 se instaló el equipo automático mencionado en el párrafo anterior, este equipo se basa en un método óptico que requiere un periodo de estabilización, calibración y verificación, el cual coincidió con restricciones al acceso impuestas por la alcaldía de Buga demorando la puesta a punto de este, lo que condujo a que no se alcanzara el mínimo de representatividad temporal para hacer el reporte al SISAIRE.
Acopi Celsia	Con relación a la estación "Acopi - Celsia" no existe reporte de PM10 desde abril de 2021 hasta agosto de 2023 y tampoco existe reporte de PM2,5 desde mayo de 2021 hasta marzo de 2023, dejando de reportar al Sisaire dos (2) años aproximadamente cada parámetro.	El monitor de partículas de la estación era un equipo TEOM 1405-DF con más de 10 años de servicio, razón por la cual se presentaban un porcentaje importante de datos atípicos que una vez aplicados los criterios de validación no cumplieron con la representatividad temporal adecuada para reportarlos al SISAIRE. De tal manera que el reemplazo de este equipo fue priorizado en el proyecto 4001 del Plan de Acción de la CVC 2020 – 2023. Para subsanar la situación presentada, se instaló en el 2023 un equipo automático marca COMDE DERENDA APM-2 que permite el monitoreo dual de PM2,5 y PM10 en tiempo real.
ECA Yumbo	Asimismo, la estación "ECA Yumbo" monitorea PM10, PM2,5, SO2, O3, NO2 y CO, de los cuales, para el parámetro NO2 no existe reporte desde septiembre de 2021 hasta abril de 2023, para el parámetro O3 no hay reporte desde diciembre de 2020 hasta marzo de 2022, para el parámetro CO no se tiene reporte desde agosto de 2014 hasta julio de 2022, evidenciando aproximadamente dos (2) años sin reporte para NO2 y O3, y ocho (8) años para CO.	Los analizadores de gases, NOx, O3 y CO han sido sometidos a mantenimiento correctivo, seguido de acciones de estandarización, verificación y calibración. Sin embargo, para el CO se ha priorizado la compra de repuestos e insumos con el fin de optimizar el funcionamiento del equipo, logrando durante este último trimestre la operación y la transmisión de los datos en tiempo real Es necesario señalar que el plan de muestreo fue afectado por reubicación de la estación a finales del 2022, una vez finalizada esta actividad y el periodo de estabilización de los equipos se reinició el muestreo y el reporte al SISAIRE.
Las Américas	Por su parte, la estación "Las Américas" monitorea PM10 y PM2,5, de los cuales, para el parámetro PM10	La observación no se ajusta a la realidad, en el 2014 el equipo instalado en esta estación era semiautomático y solo monitoreaba PM10. Es importante resaltar que el

Estación	Observación	Respuesta
	<p>no hay reporte desde marzo de 2020 hasta enero de 2022, y para el parámetro PM2,5 su primer registro es de enero de 2022, estando la estación instalada desde el 2014, evidenciando falta de reporte de aproximadamente dos (2) años y ocho (8) años respectivamente.</p>	<p>sistema de vigilancia de calidad del aire de la CVC, se ha venido fortaleciendo a través de los planes de acción 2016-2019 y 2020-2023; Mediante la adquisición de equipos automáticos para todos los puntos de medición, que permitan tener la información precisa y oportuna del estado de la calidad del aire en el territorio. De igual manera mediante la revisión y rediseño del SVCA incorporando nuevos puntos de medición y garantizando el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la Calidad el Aire.</p> <p>En el 2022 se instaló un equipo automático marca COMDE DERENDA APM-2 que permite el monitoreo dual de PM2,5 y PM10 en tiempo real, está actualización de equipos dio cumplimiento a la modernización del monitoreo de calidad del aire, tal como lo establece el Artículo 7. Monitoreo en tiempo real de contaminantes del aire en puntos críticos de la Resolución 2254 de 2017.</p> <p>El plan de muestreo del equipo semiautomático en los años 2020 y 2021 fue afectado por la pandemia y las protestas sociales. En el primer semestre del 2022 se instaló el equipo automático mencionado en el párrafo anterior, este equipo se basa en un método óptico que requiere un periodo de estabilización, calibración y verificación.</p>
ECA Palmira	<p>Adicionalmente, se observó que la estación "ECA Palmira" se encuentra instalada desde el 14 de febrero de 2014 y monitorea PM10, PM2,5, O3, SO2, NO2, NO y CO. Dentro de los parámetros que monitorea la estación, se destaca que para el parámetro PM2,5 no existe reporte desde octubre de 2022, para el parámetro NO2 no hay reporte desde diciembre de 2017 hasta enero de 2022, siendo el último reporte el 13 de febrero de 2022; para el parámetro NO el primer registro es de noviembre de 2021 y el último registro es de febrero de 2022; y para CO no hay reporte desde septiembre de 2011 hasta junio de 2022, evidenciando periodos sin registro de uno (1), cuatro (4) o hasta siete (7) años sin reporte al Sisaire.</p>	<p>Los analizadores de gases, NOx, O3 y CO han sido sometidos a mantenimiento correctivo, una vez solucionados estos inconvenientes se reiniciará el muestreo y los datos una vez validados se reportaran al SISAIRE.</p> <p>La afirmación de que no existen reportes de PM2,5 no se ajusta a la realidad, ya que para el 2022 se hizo el reporte de 8631 datos horarios de 8760 datos horarios esperados, se reportó el 98,5% de los datos proyectados.</p> 
Cascajal	<p>Finalmente, la estación "Cascajal" se encuentra instalada desde el 21 de abril de 2016 monitoreando PM10 y PM2,5. Con relación al parámetro PM2,5, el primer registro se encuentra desde marzo de 2022, estando sin reporte desde la fecha de instalación.</p>	<p>La observación no se ajusta a la realidad, en el 2016 el equipo instalado en esta estación era semiautomático y solo monitoreaba PM10. Es importante resaltar que el sistema de vigilancia de calidad del aire de la CVC, se ha venido fortaleciendo a través de los planes de acción 2016-2019 y 2020-2023; Mediante la adquisición de equipos automáticos para todos los puntos de medición, que permitan tener la información precisa y oportuna del estado de la calidad del aire en el territorio. De igual manera mediante la revisión y rediseño del SVCA incorporando nuevos puntos de medición y garantizando el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la Calidad el Aire.</p> <p>En el 2022 se instaló un equipo automático marca COMDE DERENDA APM-2 que permite el monitoreo dual de PM2,5 y PM10 en tiempo real, está actualización de equipos dio cumplimiento a la modernización del monitoreo de calidad del aire, tal como lo establece el Artículo 7. Monitoreo en</p>

Estación	Observación	Respuesta
		<p>tiempo real de contaminantes del aire en puntos críticos de la Resolución 2254 de 2017.</p> <p>El plan de muestreo del equipo semiautomático en los años 2020 y 2021 fue afectado por la pandemia y las protestas sociales. En el primer semestre del 2022 se instaló el equipo automático mencionado en el párrafo anterior, este equipo se basa en un método óptico que requiere un periodo de estabilización, calibración y verificación.</p>

Finalmente, la CVC cumple con las recomendaciones de la guía práctica para la validación de datos publicado por IDEAM, a su vez reporta el estado de cada estación y parámetro, en caso que se haya suspendido su operación, dando claridad de la motivación del no cargue de información.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidenció el presunto incumplimiento de la Corporación a la obligación del reporte de la información de la calidad del aire según lo establecido en el artículo tercero y quinto de la resolución 651 de 2010.

Es importante señalar que desde la creación del SISAIRE, la CVC ha cumplido con la obligatoriedad de efectuar el reporte de los datos validados conforme a la periodicidad establecida en la Resolución 651 de 2010, tal como se observa en la siguiente tabla:

Año	Número de registros reportados en el año
2011-2019	100.911
2020	201.266
2021	301.777
2022	470.328
Al 31 octubre de 2023	666.633

El aumento progresivo en el número de reportes por año al SISAIRE evidencia el compromiso de la corporación en el mejoramiento al seguimiento de la calidad del aire en el área de su jurisdicción, a través de la planeación y ejecución de las actividades relacionadas con la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire y el CONPES 3943 de 2018 del proyecto 4001, formulado en el marco del Plan de Acción Cuatrienal 2020-2023.

**SOLICITUD.**

De acuerdo con las explicaciones fundamentadas al equipo auditor a lo largo de esta respuesta, le solicitamos respetuosamente sean acogidos cada uno de los argumentos expuestos y sea retirada la observación con presunto alcance Administrativo y Disciplinario; sobre este último se debe mencionar que no procede la incidencia disciplinaria dado que con lo narrado se desvirtúa la existencia de ilicitud sustancial imputable a los servidores públicos de esta Corporación, como tampoco se presentan elementos que constituyan responsabilidad disciplinaria como lo exige el Código General Disciplinario (conducta típica, antijurídica y culpable) por lo cual se reitera que no es posible de acuerdo a los elementos expuestos por el ente auditor endilgar un alcance disciplinario en la presente observación.”

**Análisis CGR**

Teniendo en cuenta los diversos componentes de la respuesta de CVC, para este análisis, la CGR presentará sus conclusiones frente a: 1) distancias y tiempos de desplazamiento, 2) emergencia sanitaria, 3) restricciones por protestas sociales 2021, 4) representatividad temporal, 5) brechas en series de tiempo, y 6) análisis por cada estación.

## Distancias y tiempos de desplazamiento

Para el caso de las estaciones Dolores, Cascajal y Américas-Yumbo, la entidad menciona que:

*“Las estaciones semiautomáticas instaladas en puntos como la Dolores, Cascajal y Américas - Yumbo, requerían de esfuerzos mayores para su operación, debido a mayores tiempos en desplazamiento para la recolección de muestras y análisis en laboratorio, incrementando los tiempos para contar con información disponible.”*

La CGR encuentra que los puntos de ubicación de estas estaciones son los más cercanos al laboratorio de la CVC, en comparación con estaciones en otros municipios más lejanos, por lo que resulta curioso que la Corporación manifieste que para estos puntos el desplazamiento era mayor y, por lo tanto, se incrementaban los tiempos para realizar la recolección de datos y contar con la información disponible.

A continuación, se muestran la Tabla 14 y la Figura 4, que exponen las ubicaciones de las estaciones de calidad del aire de CVC:

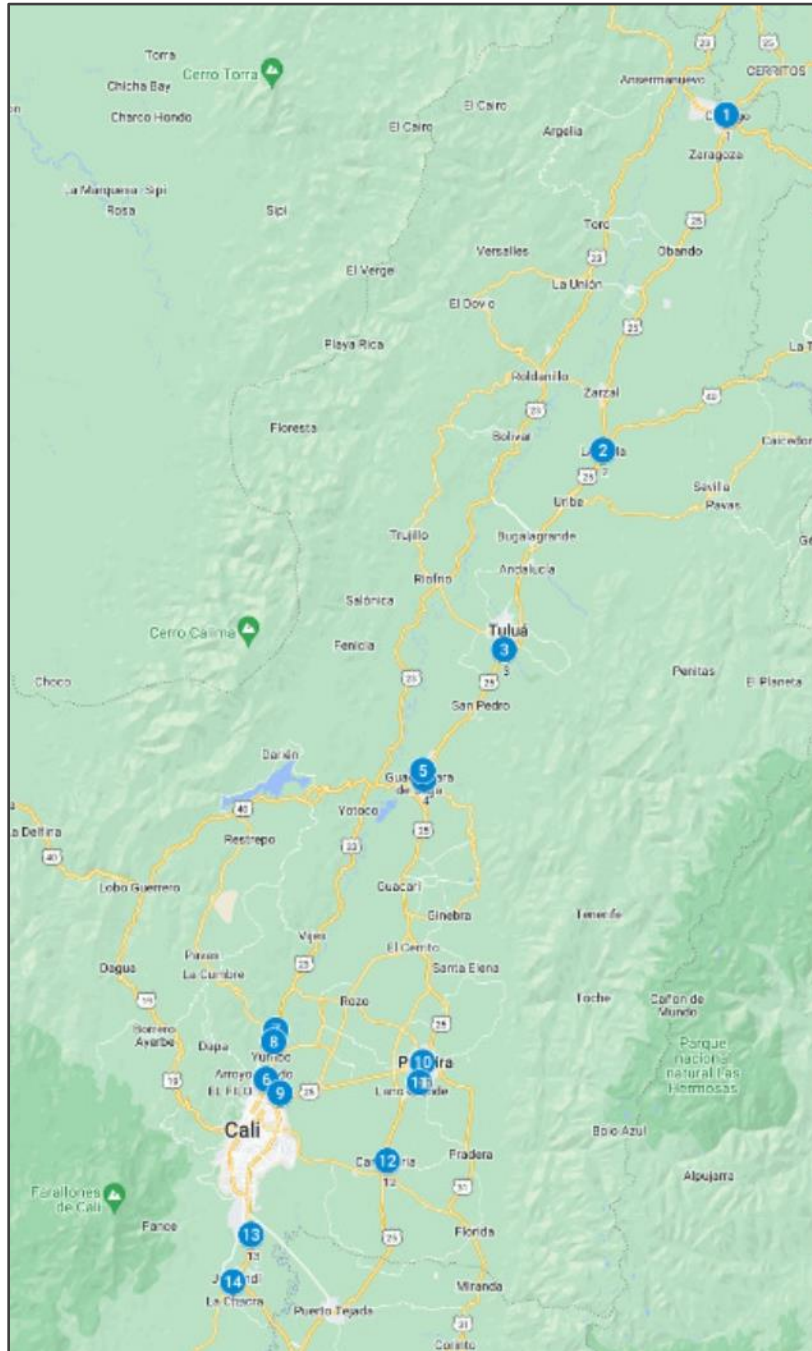
Tabla 14. Ubicación de las estaciones de monitoreo de calidad del aire CVC.

Id	Nombre	Tipo	Latitud/Longitud	Dirección
1	ECA Cartago	Aut	4°44'53.7"N/ 75°54'43.9"W	Oficina Territorial Norte Gobernación - Cra 6 Calle 11 Esquina
2	La Paila	Aut	4°19'11.49"N/76°4'16.3 5"W	ASEPAILA - Calle 11 # 2 - 25
3	Tuluá	Aut	4°3'58"N/76°11'47"W	DAR Centro Norte Cra 27A # 42 - 432
4	Buga	Aut	3°53'58"N/76°18'1"W	Alcaldía municipal - Cra 13 # 6-50
5	ECA Buga	Aut	3°54'39.74"N/76°18'3.6 6"W	Acuavalle Buga – Cra 18 # 17A - 49
6	Acopi Celsia	Aut	3°30'59"N/76°30'7"W	Calle 15 # 29B-30 - AU Cali - Yumbo
7	ECA Yumbo	Aut	3°34'45"N/76°29'22"W	Sede Juan B. Palomino – Cl 12 # 8 -45
8	Barrio Las Américas	Aut	3°33'51"N/76°29'33"W	Carrera 18 No10B-25
9	La Dolores	Aut	3°29'53"N/76°29'1" W	Transversal 0 con Calle 3
10	Palmira	Aut	3°32'15"N/76°18'3"W	SENA. Cra 30 #40-25
11	UNAL- Palmira	Aut	3°30'42"N/76°18'19"W	Cra 32 # 12 - 00
12	Candelaria	Aut	3°24'41"N/76°20'50"W	Sede Gral Santander - Cra 8 #11 - 55
13	Cascajal	Aut	3°19'2.5"N/ 76°31'16"W	Col La Presentación - AU Cali – Jam, Cra 143 - Callejón Cascajal
14	Jamundí	Aut	3°15'26"N/ 76°32'39"W	Hospital Piloto de Jamundí

Aut: Automática

Fuente: Informe de la calidad del aire Enero 2023 CVC.

Figura 4. Ubicación de las estaciones de monitoreo de calidad del aire CVC.



Fuente: Informe de la calidad del aire Enero 2023 CVC.

Las estaciones de Dolores, Cascajal y Américas-Yumbo se encuentran identificadas bajo los números 9, 13 y 8, respectivamente. Y como se puede observar en la Figura 4, los puntos de ubicación de estas estaciones son los más cercanos a Cali, donde se encuentra el laboratorio de la CVC. Por lo anterior, la CGR no encuentra válido lo afirmado por la Corporación.

## Emergencia Sanitaria

Al respecto, la CVC expresa:

*“[...] Adicionalmente a las anteriores limitantes su operación se vio afectada en los años 2020 y 2021, por las restricciones de movilidad asociadas a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 que incluyó un aislamiento preventivo obligatorio y a las protestas sociales del 2021, que tuvieron mayores repercusiones en el departamento del Valle del Cauca que en otros departamentos del país; dando como resultado no alcanzar la representatividad temporal y validez de datos requerida por el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire y por los requerimientos impuestos en la resolución 651 de 2010 [...]”*

La CGR es consciente de la emergencia sanitaria que se vivió en el país por la pandemia del COVID-19, sin embargo, desde el Decreto 990 del 9 de julio de 2020<sup>56</sup>, en adelante, el Presidente de la República de Colombia, decreta:

*“ARTÍCULO 3. Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades: [...]”*

*42. Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general.  
[...]*

*44. El desplazamiento y comparecencia de funcionarios y personas interesadas en la gestión de actividades que garanticen la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.”*

Por otra parte, el MADS expidió la Circular 9 de 2020<sup>57</sup>, que incluyen un conjunto de directrices y recomendaciones dirigidas a la implementación del Decreto 491 de 2020<sup>58</sup>, para la adecuada implementación de las políticas y la normatividad en materia ambiental durante el periodo de Emergencia Sanitaria, en aras de garantizar la prestación de los servicios y el ejercicio de la función pública del Estado.

Por lo tanto, la Entidad debió establecer medidas de acción para la debida operación de los SVCA<sup>59</sup>, toda vez que, realizar el respectivo control y seguimiento a la calidad del aire dentro de su jurisdicción, evita que, por ejemplo, posibles partículas contaminantes en suspensión, como el material particulado (PM<sub>2.5</sub> y PM<sub>10</sub>), causen irritación en los pulmones y las vías

---

<sup>56</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”

<sup>57</sup> MADS (2020), “Recomendaciones para la implementación del Decreto 491 de 2020 en los trámites administrativos a cargo de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental y atención de las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de información (PQRDS), relacionados con políticas y aplicación de la normatividad ambiental. 12 de abril de 2020. Disponible en:

[https://archivo.minambiente.gov.co/images/COVIT19/circulares/Circular\\_No.9\\_Abril\\_12\\_-\\_2020.pdf](https://archivo.minambiente.gov.co/images/COVIT19/circulares/Circular_No.9_Abril_12_-_2020.pdf).

<sup>58</sup> Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>59</sup> Sistemas de vigilancia de calidad del aire.

respiratorias, lo que produce debilidad en el sistema respiratorio y puede hacer que las personas sean más vulnerables a infecciones respiratorias, incluido el COVID-19.

### Restricciones por protestas sociales del 2021 y acceso en Alcaldía de Buga

En relación con lo manifestado por la entidad sobre las restricciones debidas a las protestas sociales ocurridas en el 2021, se destaca el artículo 6° de la Ley 489 de 1998<sup>60</sup>, el cual establece:

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

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.”*

Sin embargo, la información remitida por la entidad no permitió corroborar que, a causa de las protestas sociales, el equipo de trabajo de CVC no se podía movilizar en su jurisdicción para la toma de datos o el mantenimiento de las estaciones del SVCA. La información remitida tampoco permite corroborar que la entidad hubiese dado aplicación al principio de coordinación, por ejemplo, para solicitar apoyo a las autoridades competentes a fin de garantizar las movilizaciones necesarias para el desarrollo de sus funciones.

En el mismo sentido, la entidad menciona restricciones de acceso impuestas por la alcaldía de Buga, lo cual generó la demora de la puesta en marcha de un equipo automático para el primer semestre de 2022 (estabilización, calibración y verificación). Al respecto la CVC no remitió soportes que permitieran confirmar tales restricciones, ni tampoco las gestiones adelantadas en ejercicio del principio de coordinación y colaboración frente a la entidad municipal con el fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones.

### Representatividad temporal

Al respecto, la CVC manifiesta:

*“[...] En el mismo sentido se debe resaltar que la representatividad temporal es un criterio para decidir si una serie de tiempo se reporta o no se reporta al SISAIRE. Este criterio está establecido en el Manual de diseño de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire adoptado por la Resolución 0650 de 2010 y modificado por la Resolución 2154 de 2010. El análisis de los requisitos mínimos para reportar al SISAIRE, se basa en las actividades de descarga, validación, y análisis de las series de tiempo con el fin de identificar datos atípicos, datos afectados por la calibración de los equipos, cortes de energía, daño en los equipos y analizadores con el fin de obtener una base de datos con información idónea y confiable, que permite tomar decisiones según los objetivos establecidos [...]”*

---

<sup>60</sup> “Por la cuál 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.”



De acuerdo con lo anterior, la CVC no puede afirmar que la representatividad temporal es un criterio para decidir si una serie de tiempo se reporta o no se reporta al Sisaire, debido a:

1. El manual citado en su respuesta corresponde al Manual de Diseño de SVCA, y teniendo en cuenta que, la observación se relaciona a un SVCA ya plenamente diseñado, se debe referir al Manual de Operación de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire<sup>61</sup>.
2. Ahora bien, el Manual de Operación de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire, en ninguno de sus escritos menciona que la representatividad temporal es un criterio para el reporte de la información al Sisaire, por el contrario, con relación a la validación de datos  $\geq$  al 75%, sí menciona que es necesario que dicha información recolectada de los SVCA cumpla este criterio para ser comparada con la norma anual, así como también, para realizar el cálculo de las medias móviles, el cálculo de promedios y la estimación del número de excedencias.
3. Por otra parte, el Ideam, en sus Informes Anuales del Estado de la Calidad del Aire, con respecto a la representatividad temporal, expresa:

*“De acuerdo con el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, la representatividad temporal (o porcentaje de datos válidos) debe ser igual o superior al 75 % de los datos, para que estos sean considerados representativos, y sea posible usarlos con fines regulatorios y efectuar una adecuada comparación normativa.”*

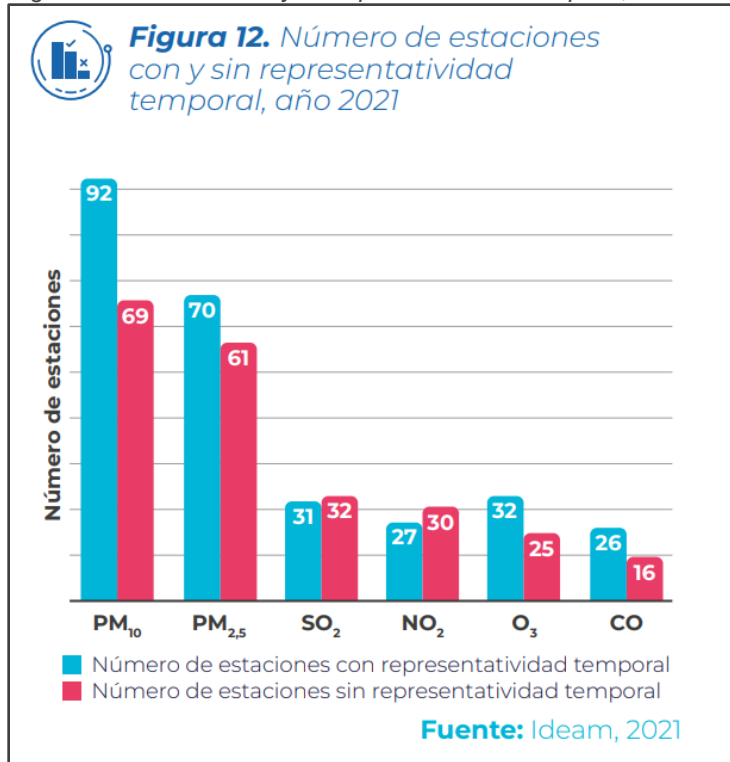
En este sentido, el Ideam en sus informes, realiza una comparación representando con datos puntuales, gráficas, tablas e imágenes la cantidad de estaciones de las Corporaciones que cumplieron o no el criterio de representatividad temporal, por lo que, en su sección de “Oportunidades de Mejora”, por lo general, hace un llamado a las autoridades ambientales con respecto a la calidad y validez de la información para que implementen o fortalezcan medidas como: renovación y mejoramiento de tecnologías, fortalecimiento de las capacidades técnicas del personal operativo, formulación de planes de mejoramiento de la calidad del dato, mediante la implementación u optimización de los criterios de calidad establecidos en los métodos avalados y acciones periódicas de seguimiento y control a la operación de los SVCA, tales como limpiezas, mantenimientos preventivos y correctivos, verificaciones, calibraciones, seguimiento permanente a los datos, validación de la información, entre otras.

A manera de ejemplo se trae a colación, la siguiente imagen:

---

<sup>61</sup> MAVDT (2010). Adoptado mediante la Resolución 650 de 2010. Disponible en: [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo\\_Calidad\\_del\\_Aire\\_-\\_Manual\\_Operacion.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo_Calidad_del_Aire_-_Manual_Operacion.pdf)

Figura 5. Estaciones con y sin representatividad temporal, año 2021.



Fuente: Informe del Estado de la Calidad del Aire en Colombia 2021 – Ideam.

Por las razones anteriores, se concluye que, el Ideam toma en cuenta las estaciones que cumplen con la representatividad temporal, del mismo modo que las estaciones que no cumplen dicho criterio, para realizar su análisis en sus informes anuales.

4. Por último, se recuerda a la CVC que, los criterios que establecen el reporte de la información de la calidad del aire al Sisaire, se encuentran contenidos en la Resolución 651 de 2010:

*“ARTICULO TERCERO. Obligtoriedad. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y a las que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 del 2002, tienen la obligación de reportar la información de calidad del aire, meteorológica y de ruido al SISAIRE, siguiendo lo establecido en la presente resolución y los procedimientos que para tal fin establezca el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM.*

*ARTÍCULO QUINTO. Periodicidad del reporte de la información de calidad del aire y de las variables meteorológicas. Las autoridades ambientales y personas jurídicas obligadas a reportar información de calidad del aire y meteorológica al SISAIRE, deberán realizarlo con la siguiente periodicidad: Los Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire que generen información de forma manual deberán ingresar sus mediciones al SISAIRE mensualmente (dentro de los 5 primeros días hábiles del mes siguiente al de la toma de información) previa validación por parte del responsable del Sistema de Vigilancia. Los Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire que generen información de forma automática deberán ingresar sus mediciones al SISAIRE semanalmente (dentro de los 3 primeros días*

*hábiles de la semana siguiente a la de la toma de la información) previa validación por parte del responsable del Sistema de Vigilancia.”*

### Brechas en las series de tiempo

La CVC expone:

*“[...] Siempre existirán brechas en las series de tiempo de los contaminantes monitoreados, algunas causadas por las calibraciones y verificaciones, otras inevitables y fortuitas como las producidas por cortes en la energía eléctrica y/o fallas de los equipos [...]”*

Si bien es cierto que pueden existir casos fortuitos externos que ocasionen brechas en las series de tiempo del monitoreo de la calidad del aire, la Corporación también es competente para implementar un plan que permita, tanto prevenir como atender las diversas situaciones que puedan presentarse y que afecten la vigilancia de la calidad del aire. De igual forma, es importante contar con una debida gestión para subsanar de la manera más eficiente y oportuna los inconvenientes que se presenten.

Asimismo, el Manual de Operación de Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire en sus objetivos y políticas de aseguramiento de la calidad, destaca la importancia de la calidad de los datos, los cuales deben reunir los requerimientos en términos de integridad, precisión, exactitud, representatividad e intercomparabilidad.

### Análisis por cada estación

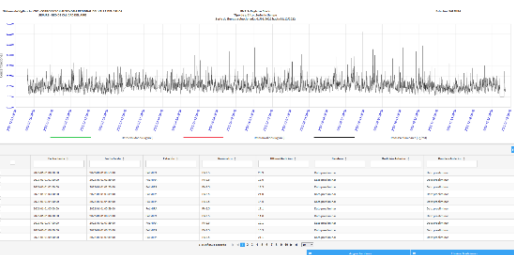
Finalmente, a continuación, se presenta el análisis para cada una de las estaciones presentadas en la observación:

*Tabla 15. Análisis CGR. Reporte de la información a Sisaire – CVC.*

Estación	Observación	Respuesta	Análisis CGR
ECA Tuluá	- No reportó PM <sub>10</sub> , PM <sub>2.5</sub> , O <sub>3</sub> y SO <sub>2</sub> durante 2022.	-Durante el 2022 presentó fallas técnicas lo que no permitió recolectar el número de datos esperados al año, por lo que no se alcanzó la representatividad temporal de datos válidos mayor o igual a 75%;	- La Corporación no debe justificar la falta de representatividad temporal $\geq 75\%$ para no reportar al Sisaire todas las mediciones de contaminantes criterios durante todo el 2022, teniendo en cuenta que, en realidad, el criterio para el reporte de la información al Sisaire se encuentra establecido en la resolución 651 de 2010, la cual determina la obligatoriedad de las Corporaciones para hacer el reporte y la periodicidad con la que debe realizarse.

Estación	Observación	Respuesta	Análisis CGR
	- No reportó NO <sub>2</sub> desde noviembre de 2021 hasta junio de 2023.	-El analizador de NOx presentó un desgaste natural en la bomba interna desde finales del 2021, dificultando la recolección de datos	Ahora bien, parece indicar que no se obtuvieron datos válidos para ningún día ni para ningún mes de todo el año 2022 siendo esta, una estación automática, reportando en tiempo real, resulta increíble que no se detectaran las posibles fallas a tiempo y no se hubiera corregido durante todo el año, lo que refleja fallas en el control y seguimiento de la Corporación.  - Por otro lado, se entienden las fallas técnicas que pudieron presentarse para el analizador NOX, sin embargo, se contó con un período de más de año y medio aproximadamente, en el cual no se evidenció celeridad para realizar el mantenimiento y/o cambio del analizador NOx.
Buga Alcaldía	- No reportó PM <sub>10</sub> desde agosto del 2020 hasta octubre de 2023.  - Sólo se reporta PM <sub>2.5</sub> desde septiembre de 2023, pese a que la estación está desde 2014.	- Durante 2020 y 2021 se debió a pandemia y las protestas sociales.  - Semestre 1 de 2022, se debió a restricciones de acceso impuestas por la Alcaldía  - PM 2.5 se mide desde 2022 porque se instaló un nuevo equipo que lo permite.	- De acuerdo con el análisis presentado en cuanto a la emergencia (pandemia), y las protestas sociales, no es válida la justificación para el no reporte durante 2020 y 2021.  - La entidad no remitió soportes sobre tales restricciones que permitan detallar en qué consistieron, por cuánto tiempo, etc., por lo que esta justificación no es válida.  Además, en caso de ser cierto que hubo esas restricciones, tampoco sería válida la justificación teniendo en cuenta lo ya manifestado sobre la aplicación del artículo 6 de la Ley 489 de 2023.

Estación	Observación	Respuesta	Análisis CGR
			- La CGR considera válido el hecho que el equipo inicialmente solo monitoreaba PM <sub>10</sub> , y que con la actualización se comenzó a monitorear PM <sub>2.5</sub> , por lo que se elimina este componente de la observación.
Acopi Celsia	<p>- No existe reporte de PM<sub>10</sub> desde abril de 2021 hasta agosto de 2023</p> <p>-No hay reporte de PM<sub>2.5</sub> desde mayo de 2021 hasta marzo de 2023.</p>	<p>- El monitor de partículas de la estación era un equipo TEOM 1405-DF con más de 10 años de servicio, razón por la cual se presentaba un porcentaje importante de datos atípicos que una vez aplicados los criterios de validación no cumplieron con la representatividad temporal adecuada para reportarlos al SISAIRES.</p> <p>- De tal manera que el reemplazo de este equipo fue priorizado en el proyecto 4001 del Plan de Acción de la CVC 2020 – 2023.</p> <p>- Para subsanar la situación presentada, se instaló en el 2023 un equipo automático que permite el monitoreo dual de PM<sub>2,5</sub> y PM<sub>10</sub> en tiempo real.</p>	<p>- De acuerdo con el análisis presentado anteriormente en cuanto a la representatividad temporal no es válida la justificación para el no reporte de PM<sub>10</sub> y PM<sub>2.5</sub> durante dos (2) años.</p> <p>- La CVC no remitió soportes (contratos, licitaciones, etc.) que demuestren la priorización del reemplazo del equipo, así como tampoco envió soportes que expliquen la razón de por qué el equipo estuvo sin funcionamiento entre 2021 y 2023.</p>
ECA Yumbo	<p>-No existe reporte para NO<sub>2</sub> desde septiembre de 2021 hasta abril de 2023.</p> <p>- No existe reporte para O<sub>3</sub> desde diciembre de 2020 hasta marzo de 2022.</p>	<p>- Los analizadores de gases, NO<sub>x</sub>, O<sub>3</sub> y CO han sido sometidos a mantenimiento correctivo, seguido de acciones de estandarización, verificación y calibración.</p> <p>- Sin embargo, para el CO se ha priorizado la compra de repuestos e insumos con el fin de optimizar el funcionamiento del equipo, logrando durante este último trimestre la operación y la transmisión de los datos en tiempo real.</p> <p>- El plan de muestreo fue afectado por reubicación de la estación a finales del 2022, una vez finalizada esta actividad y el periodo de</p>	<p>- La CVC no remitió soportes que demuestren lo realizado en cuanto a: mantenimiento correctivo, acciones de estandarización, verificación, calibración, la priorización de compra de repuestos e insumos con el fin de optimizar el funcionamiento del equipo.</p>

Estación	Observación	Respuesta	Análisis CGR
	- No se cuenta con reporte de CO desde agosto de 2014 hasta julio de 2022.	<i>estabilización de los equipos se reinició el muestreo y el reporte al SISAIRE.</i>	- La CVC afirma que la reubicación de la estación se llevó a cabo a finales de 2022, y que una vez finalizada se reinició el muestreo y reporte a Sisaire, sin embargo, de acuerdo a lo observado, para O <sub>3</sub> y CO no hay reporte desde marzo y julio de 2022, respectivamente.
Las Américas	- No hay reporte de PM <sub>10</sub> desde marzo de 2020 hasta enero de 2022.  - El primer registro de PM <sub>2.5</sub> es de enero de 2022, pese a que la estación está desde 2014.	- <i>El plan de muestreo del equipo semiautomático en los años 2020 y 2021 fue afectado por la pandemia y las protestas sociales.</i>  - <i>PM 2.5 se mide desde 2022 porque se instaló un nuevo equipo que lo permite.</i>	- De acuerdo con el análisis presentado anteriormente en cuanto a la emergencia sanitaria (pandemia) y a las protestas sociales, no es válida la justificación para el no reporte de PM <sub>10</sub> durante dos (2) años aproximadamente.  - La CGR considera válido el hecho que el equipo inicialmente solo monitoreaba PM <sub>10</sub> , y que con la actualización se comenzó a monitorear PM <sub>2.5</sub> , por lo que se elimina este componente de la observación.
ECA Palmira	- No existe reporte de PM <sub>2.5</sub> desde octubre de 2022.  - No hay reporte de NO <sub>2</sub> desde diciembre de 2017 hasta enero de 2022, siendo el último reporte el 13 de febrero de 2022.	- <i>La afirmación de que no existen reportes de PM<sub>2,5</sub> no se ajusta a la realidad, ya que para el 2022 se hizo el reporte de 8631 datos horarios de 8760 datos horarios esperados, se reportó el 98,5% de los datos proyectados.</i>    - <i>Los analizadores de gases, NOx, O3 y CO han sido sometidos a mantenimiento correctivo, una vez solucionados estos inconvenientes se reiniciará el muestreo y los datos una vez validados se reportarán al SISAIRE.</i>	- La CGR válida el reporte de PM <sub>2.5</sub> en Sisaire, por lo que se elimina este componente de la observación.  - La CVC no remitió soportes que demuestren que los analizadores de gases han sido sometidos a mantenimiento correctivo. Asimismo, de ser cierto esta afirmación, los analizadores llevarían en

Estación	Observación	Respuesta	Análisis CGR
	<p>- El primer registro de NO es de noviembre de 2021 y el último registro es de febrero de 2022.</p> <p>- Para CO no hay reporte desde septiembre de 2011 hasta junio de 2022.</p>		<p>mantenimiento más de un (1) año, lo cual se considera que es un largo tiempo para permanecer en dicho estado.</p>
Cascajal	<p>- El primer registro de PM<sub>2.5</sub>, se encuentra desde marzo de 2022, estando sin reporte desde la fecha de instalación (2016).</p>	<p>- PM 2.5 se mide desde 2022 porque se instaló un nuevo equipo que lo permite.</p>	<p>- La CGR considera válido el hecho que el equipo inicialmente solo monitoreaba PM<sub>10</sub>, y que con la actualización se comenzó a monitorear PM<sub>2.5</sub>, por lo que se elimina este componente de la observación.</p>

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

### Corpoboyacá

La entidad respondió mediante radicado 120-22509 del 20 de noviembre de 2023. En ella manifiesta:

*"No se reportan datos a SISAIRE de dicha estación, denominada Móvil 2, ya que su finalidad, al ser de carácter móvil, es ser utilizada para campañas de monitoreo de calidad del aire dentro de su jurisdicción, como en días sin carro y en respuestas a solicitudes puntuales de afectación y comprobación de los niveles permisibles de contaminantes criterio, establecidos en la resolución 2254 de 2017." (Sic)*

### Análisis CGR

En el análisis realizado por la CGR, se encuentra que Corpoboyacá cuenta en su SVCA con cinco estaciones fijas y tres estaciones móviles. Y de acuerdo con los reportes en Sisaire, para las otras dos estaciones móviles ("Móvil 1 Bomberos Nobsa" y "Móvil Koica Tunja"), la Corporación sí ha reportado la información en la plataforma. Por lo tanto, no es válida la justificación de la Corporación al no reportar la información de la estación "Móvil 2 Volcán Paipa" por su finalidad y su característica de ser móvil.

Ahora bien, el Manual de Diseño de SVCA del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire define que, según el tiempo de muestreo, una estación puede ser fija o indicativa. Las estaciones indicativas permanecen en un punto por periodos de tiempo inferiores a un año, lo cual es el caso de las estaciones “móviles” y a pesar que los resultados provenientes de estas estaciones no pueden compararse con la norma al no tener una duración de tiempo mayor o igual a un año, si pueden utilizarse para indicar el comportamiento de la variable evaluada.

En el mismo sentido, el Ideam dentro de sus informes anuales sobre el estado de la calidad del aire tiene en cuenta las estaciones indicativas con el fin de conocer afectaciones puntuales o sitios con posibles afectaciones en la calidad del aire, los cuales podrían ser de especial interés y atención por parte de las autoridades ambientales competentes.

Con referencia a lo previamente explicado, la CGR concluye que es importante el reporte de las estaciones móviles, toda vez que la Resolución 651 de 2010 establece también la obligatoriedad de las corporaciones para realizar dicho reporte.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

### Corpogujira

La entidad respondió mediante radicado 202311213600049232 del 21 de noviembre de 2023. Menciona que:

*“[...] Cabe indicar que para las fechas relacionadas del año 2021 Colombia pasaba por una emergencia sanitaria que restringía en algunos casos la salida a campo de servidores o funcionarios públicos que presentaran algún cuadro de vulnerabilidad hacia dicha enfermedad, así mismo algunas comunidades indígenas restringían el ingreso a sus comunidades.*

*En referencia a la operación continua, en el 2019 solo se logró operar el SEVCA durante el segundo semestre lo cual se extendió hasta la declaratoria de la emergencia por COVID-19 en marzo de 2020, en donde la Alta Dirección decidió suspender los monitoreos en las estaciones manuales. Dicha suspensión duró hasta noviembre de 2021 debido a la ampliación de la emergencia sanitaria y al cierre de una no conformidades de la auditoría de renovación de la acreditación del IDEAM; los muestreos se retomaron a principios del mes de noviembre de 2021. [...]*

*Posteriormente por problema presentados en el sistema, algunos de fluido eléctrico, falta de personal para la atención del sistema, capacitación al personal para determinar concentraciones en el laboratorio y falta de transporte a cada uno de los sitios, se optó a la suspensión temporal de las estaciones manuales del sistema de vigilancia de la calidad del aire de Corpogujira [...]” (Sic)*

Para brindar soporte a sus afirmaciones, la Corporación adjuntó los siguientes documentos:

- Comunicación del IDEAM de solicitud de cargue oportuno de datos al subsistema Sisaire vigencia año 2022.
- Respuesta de la Corporación a solicitud de cargue oportuno de datos al subsistema Sisaire vigencia año 2022.



- Capturas de pantalla de correos electrónicos de los inconvenientes para el cargue de las concentraciones.

### Análisis CGR

Con respecto a lo relacionado a la emergencia sanitaria, en el Decreto 990 del 9 de julio de 2020, en adelante, se estableció:

*“ARTÍCULO 3. Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades: [...]*

*42. Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general. [...]*

*44. El desplazamiento y comparecencia de funcionarios y personas interesadas en la gestión de actividades que garanticen la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.”*

Por otra parte, el MADS expidió la Circular 9 de 2020<sup>62</sup>, que incluyen un conjunto de directrices y recomendaciones dirigidas a la implementación del Decreto 491 de 2020<sup>63</sup>, para la adecuada implementación de las políticas y la normatividad en materia ambiental durante el periodo de Emergencia Sanitaria, en aras de garantizar la prestación de los servicios y el ejercicio de la función pública del Estado.

Por lo tanto, era responsabilidad de la Corporación tener un plan de acción o de organización interna para cumplir con las responsabilidades y funciones propias de la entidad, toda vez que, realizar el respectivo control y seguimiento a la calidad del aire dentro de su jurisdicción, evita que, por ejemplo, posibles partículas contaminantes en suspensión, como el material particulado (PM<sub>2.5</sub> y PM<sub>10</sub>), causen irritación en los pulmones y las vías respiratorias, lo que produce debilidad en el sistema respiratorio y puede hacer que las personas sean más vulnerables a infecciones respiratorias, incluido el COVID-19.

Adicionalmente, la Corporación hace referencia a que *“la Alta Dirección decidió suspender los monitoreos en las estaciones manuales”*, sin embargo, la información remitida por la entidad como soportes a sus afirmaciones no permite corroborar la expedición del acto administrativo correspondiente.

Frente a la suspensión temporal que menciona Corpoguajira en su repuesta, la CGR encuentra que comprendió desde septiembre de 2022 a agosto de 2023, siendo un lapso

---

<sup>62</sup> MADS (2020), “Recomendaciones para la implementación del Decreto 491 de 2020 en los trámites administrativos a cargo de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental y atención de las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de información (PQRDS), relacionados con políticas y aplicación de la normatividad ambiental. 12 de abril de 2020. Disponible en:

[https://archivo.minambiente.gov.co/images/COVIT19/circulares/Circular\\_No.9\\_Abril\\_12\\_-\\_2020.pdf](https://archivo.minambiente.gov.co/images/COVIT19/circulares/Circular_No.9_Abril_12_-_2020.pdf).

<sup>63</sup> Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

de tiempo muy largo para ser considerado como temporal (1 año), por lo cual se evidenció que se volvió una acción a largo plazo y que la información reportada no permite confirmar que se hubiesen realizado gestiones para solucionar las situaciones que dieron origen a la suspensión temporal. En este sentido, la CGR encuentra que fue a sugerencia del Ideam actualizar el estado operativo de las estaciones en el SISAIRE a “suspendidas”, sugerencia realizada mayo de 2023<sup>64</sup>, lo que demuestra falta de gestión y planeación por parte de la Corporación a fin de cumplir con el reporte de la información al Sisaire.

Ahora bien, con relación a la afirmación de que algunas comunidades indígenas restringían el ingreso a sus resguardos, cabe aclarar que la Corporación solo tiene una (1) estación de monitoreo automática dentro de un resguardo indígena, y es la estación “*Provincial Automática*” la cual se encuentra dentro del resguardo “*Indígena Provincial*”, y esta fue instalada en mayo de 2022. Por lo tanto, la justificación de la restricción del ingreso por las comunidades indígenas, no guarda relación con el monitoreo en el año 2021 de las estaciones mencionadas en la observación.

En cuanto al no reporte, la CGR ratifica su planteamiento, por medio del cual, concluye la no realización de los reportes de calidad del aire al Sisaire, lo cual es una función propia de la entidad, y que, aun cuando corresponden a procesos de gestión y mejoramiento continuo, no permiten evidenciar lo exigido y establecido por la normatividad evaluada por la CGR.

En este orden de ideas, la documentación aportada por la Corporación en su respuesta, resulta no procedente para desvirtuar la observación comunicada, ya que es obligación de la Corporación adoptar medidas necesarias para cumplir con sus funciones. En relación con las capturas de pantalla remitidas, la CGR considera que no brindan el soporte a las afirmaciones realizadas por la entidad, por lo que no se pueden validar por parte de la CGR.

Por las consideraciones anteriores, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

#### **Hallazgo 7. [D] Gestión para la elaboración y publicación de informes de calidad del aire (Corpoboyacá, Corpocesar, CVC, Corantioquia y CAR)**

Resumen:

Se evidenció que se presentan incumplimientos en la obligación de realizar informes del estado de la calidad del aire como mínimo con una periodicidad mensual, trimestral y anual. Asimismo, se presentan incumplimientos en cuanto a la publicación en sus páginas web y en Sisaire, conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Resolución 2254 de 2017.

<sup>64</sup> Mediante oficio con radicado 20236040032111 del 12 de mayo de 2023.

## Criterios

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

- Ley 99 de 1993<sup>65</sup>

*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.*

*2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

*12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

- Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire<sup>66</sup>

*Objetivo: 1. Regular los contaminantes de la atmósfera que pueden afectar la salud humana y el bienestar de la población, fijando niveles adecuados para proteger la salud de la población y el bienestar humano.*

*Meta: 1.2. Línea base de calidad del aire y ruido cuantificada, actualizada y consolidada a nivel nacional. Indicador: Informe bienal nacional de calidad del aire y ruido.*

---

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> MAVDT (2010). Disponible en:  
<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Politica-de-Prevencion-y-Control-de-la-Contaminacion-del-Aire.pdf>.

*Actividad: Reportar y mantener actualizada la información sobre calidad del aire y ruido a través del Subsistema de Información sobre Calidad del Aire – SISAIRE.*

- Resolución 650 de 2010<sup>67</sup>

*ARTICULO PRIMERO. OBJETO. Adoptar a nivel nacional el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire.*

*ARTICULO SEGUNDO. CONTENIDO DEL PROTOCOLO PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE. El protocolo establece las directrices, metodologías y procedimientos necesarios para llevar a cabo las actividades de monitoreo y seguimiento de la calidad del aire en el territorio nacional. Este protocolo está compuesto por los siguientes dos manuales que forman parte integral de la presente resolución:*

- *Manual de Diseño de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire*
- *Manual de Operación de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire*

- Manual de operación de sistemas de vigilancia de la calidad del aire (Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad de aire)<sup>68</sup>

*7.6. Reporte de la calidad del aire*

*7.6.2. Contenido del informe anual nacional de calidad del aire*

*El objetivo principal de un informe de este tipo es poner a disposición de las autoridades, investigadores, grupos ambientalistas y público en general, datos y análisis sobre la calidad del aire de las ciudades que poseen Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire. Dicha publicación permitiría a las diferentes autoridades que realizan actividades de vigilancia, evaluación e inspección, contar con información sistematizada sobre los niveles de contaminación en cada una de las ciudades presentadas, permitiendo con ello, evaluar las acciones de los Programas de Control de la Calidad del Aire, para prevenir, controlar y/o mejorar las condiciones prevalecientes en cada una de ellas, o en su caso, rediseñar los instrumentos de política. A continuación se presenta un índice de documento sugerido para el Informe Anual de Calidad del Aire: [...]*

*7.6.3. Contenido de informes mensuales y trimestrales de calidad de aire*

*La realización de informes trimestrales por parte de los SVCA permite conocer a corto plazo el estado de la calidad de aire en la región y también desarrollar seguimientos a los posibles efectos que se puedan presentar, bien sea por las medidas de control implementadas o también por la aparición de nuevas fuentes contaminantes.*

*De acuerdo a lo establecido en el Manual de Diseño de este mismo Protocolo de Monitoreo y Seguimiento de Calidad del Aire, cada tipo de Sistema de Vigilancia debe cumplir con ciertos requerimientos de infraestructura, hardware, software y frecuencia de generación de reportes. Específicamente, los sistemas que deben presentar este tipo de informes impresos a la nación son: SVCA's tipo Básico, tipo Intermedio, tipo Avanzado y tipo Especial.*

*Se recomienda que el contenido de este informe sea el siguiente: [...]*

---

<sup>67</sup> Por la cual se adopta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire. Expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>68</sup> MAVDT (2010). Adoptado mediante la Resolución 650 de 2010. Disponible en: [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo\\_Calidad\\_del\\_Aire\\_-\\_Manual\\_Operacion.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo_Calidad_del_Aire_-_Manual_Operacion.pdf)

#### 7.6.4. Contenido del informe de calidad del aire presentado en las páginas web

En la página web de la autoridad ambiental respectiva a cada SVCA debe incluirse y mantenerse una sección donde se reporten semanalmente los datos recolectados por las estaciones de monitoreo y vigilancia de calidad de aire; estos datos han debido ser sometidos a los procedimientos de validación siguiendo las indicaciones del presente Protocolo. El contenido mínimo sugerido de los reportes semanales que serán publicados en la web para libre acceso de cualquier ciudadano es el siguiente:

- Datos de la semana presente
- Presenta el índice de calidad del aire para cada día de monitoreo realizado
- Gráficas con los datos
- Capacidad para poder bajar informes del SVCA [...] (pág. 115 -120).

- Resolución 2254 de 2017<sup>69</sup>

*ARTÍCULO 24. Informes del estado de la calidad del aire por parte de las autoridades ambientales. Las autoridades ambientales deberán elaborar y publicar como mínimo informes mensuales, trimestrales y anuales del estado de la calidad del aire a través de sus páginas web y del SISAIRE, y de conformidad con lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire.*

*Parágrafo. Cuando se presente el incumplimiento de los niveles máximos permisibles por causa de fenómenos meteorológicos atípicos o aumento en la concentración de fondo o transporte global de contaminantes debido a eventos ambientales, las autoridades ambientales competentes, deberán comunicar oportunamente a la comunidad sobre estos eventos o fenómenos y deberán incluir en el informe de calidad del aire, la evaluación técnica de las circunstancias reportadas.*

- Ley 1952 de 2019<sup>70</sup>

*Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo*

*Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

- Ley 734 de 2002<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Por la cual se crea el subsistema de información sobre calidad del aire – Sisaire. Expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>70</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

<sup>71</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023

*Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.*

*Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*

## Condición

La Resolución 650 de 2010 adoptó el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire, el cual establece las directrices, metodologías y procedimientos necesarios para llevar a cabo las actividades de monitoreo y seguimiento de la calidad del aire en el territorio nacional. Asimismo, dentro del Protocolo se presenta un capítulo llamado “Reporte de la calidad del aire”, el cual establece un índice de documento sugerido que deberían contener los informes mensuales, trimestrales y anuales de calidad del aire.

Adicionalmente, conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Resolución 2254 de 2017, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, tienen la obligación de realizar informes del estado de la calidad del aire como mínimo con una periodicidad mensual, trimestral y anual, de igual forma, indica que, deben estar publicados en sus páginas web y en Sisaire.

Se relaciona a continuación el incumplimiento por parte de las siguientes Corporaciones:

### Corpoboyacá

De acuerdo con lo evidenciado en la información remitida por parte de la Corporación y comprobado en la página web de la entidad, se pudo observar que Corpoboyacá no ha realizado el último informe trimestral para las vigencias 2021 y 2022, siendo este correspondiente a los meses de octubre a diciembre de cada año. Esta situación también se observó en las vigencias 2018, 2019 y 2020.

Asimismo, una vez revisada la plataforma de Sisaire no se encuentra el reporte de los informes de calidad del aire realizados por la Corporación desde el año 2018.

### Corpocesar

Una vez analizada la información remitida por parte de la Entidad y de acuerdo con lo evidenciado en cada uno de los archivos, se pudo observar que la Corporación para la vigencia 2021 y 2022 no realizó el segundo y cuarto informe trimestral.

Es pertinente mencionar que no se observó la publicación de los informes en Sisaire desde la vigencia 2020, omitiendo la obligación de la autoridad ambiental en publicarlos según lo dicta el artículo 24 de la Resolución 2254 de 2017.

### CVC

Se evidenció que la CVC no ha realizado la publicación de ninguno de los informes de calidad del aire en la plataforma de Sisaire.

### Corantioquia

Se evidenció que Corantioquia no ha realizado la publicación de los informes de calidad del aire en la página de Sisaire desde noviembre del 2018, omitiendo la obligación de publicarlos como lo establece el artículo 24 de la Resolución 2254 de 2017.

### CAR

Se evidenció que la Corporación no ha realizado informes trimestrales de la calidad del aire, de igual manera, se identificó que los informes anuales no han sido publicados en su página web.

En cuanto a la publicación en la plataforma de Sisare, solo se observaron los informes anuales de la vigencia 2020, 2021 y 2022; evidenciando la ausencia de los informes mensuales y trimestrales de las anteriores vigencias.

## **Causa**

Lo expuesto anteriormente obedece a deficiencias de la gestión por parte de las entidades como autoridades ambientales en el cumplimiento de la función del seguimiento a la calidad de aire en las áreas de su jurisdicción, omitiendo la realización y publicación de los informes de la calidad del aire, tal como se establece en el artículo 24 de la Resolución 2254 de 2017 y en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire.

## **Efecto**

No se tiene pleno conocimiento del estado de la calidad del aire en las regiones.

No se puede desarrollar seguimientos a los posibles efectos que se puedan presentar por afectaciones a la calidad del aire.

No se cuenta con la compilación de la información sobre los niveles de contaminantes criterios de la calidad del aire que miden los SVCA.

Este es un hallazgo administrativo y con posible incidencia disciplinaria únicamente para Corpoboyacá, Corpocesar y CAR.

## Respuestas de las entidades y análisis de la CGR

### Corpoboyacá

La entidad respondió mediante radicado 120-22509 del 20 de noviembre de 2023. En ella manifiesta:

*“Corpoboyacá no realizó el último informe trimestral de los años 2021 y 2022 porque, para esa última fecha, se elabora el informe anual de calidad del aire que recopila los datos de todo el año. Además, los informes trimestrales, por sus características, son la consolidación de tres informes mensuales que se realizan de manera permanente al mes vencido. [...] Los informes de calidad del aire ya se encuentran reportados en SISAIRE. Además, se cargan en la página web de CorpoBoyacá para que puedan ser consultados de manera pública:*

*<https://www.corpoboyaca.gov.co/proyectos/informes-del-estado-calidad-del-aire/>”*

### Análisis CGR

Corpoboyacá señala que no realiza el último informe trimestral de cada vigencia, ya que el informe anual (al final del año) recopila los datos de todo el periodo. Sin embargo, conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Resolución 2254 de 2017, las autoridades ambientales deberán elaborar y publicar como mínimo informes mensuales, trimestrales y anuales, tanto en sus páginas web como en el Sisaire, de conformidad con lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire. Y al revisar el contenido de los informes anuales, están contruidos por el periodo anual, los datos que se presentan son para todo el año, por lo que, en lo que tiene que ver con los informes trimestrales, los correspondientes al último trimestre no se están realizando tal como lo establece la norma.

Por lo tanto, no se acepta la justificación de la Corporación respecto a este componente de la observación, por lo que se valida como hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

Respecto a la publicación de los informes en el sistema Sisaire desde el año 2018 (Ver anexo 1), se corroboró que Corpoboyacá sí realizó la publicación de los informes luego de la comunicación de la observación, sin embargo, la entidad no puede desentenderse y acumular vigencias sin publicar esta información, por lo que la CGR concluye que, aunque la entidad haya publicado los informes en respuesta a la observación realizada por la CGR, ésta se valida como hallazgo, con el fin de que la entidad lo incluya en su plan de mejoramiento para que se tomen los correctivos necesarios y las publicaciones de los informes sobre la calidad del aire se haga de manera oportuna.



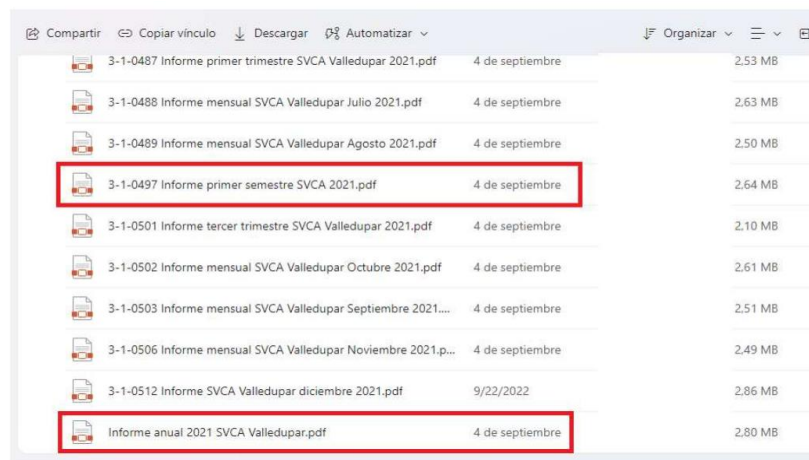
Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

### Corpocesar

La Corporación respondió mediante el radicado DG-1908 del 21 de noviembre de 2023, en el que manifiesta:

*"[...] Es importante indicar que CORPOCESAR cuenta con dos (2) redes de monitoreo debidamente acreditadas ante el IDEAM denominadas así, SEVCA: Sistema Especial de Vigilancia de Calidad de Aire y SVCA Sistema de Vigilancia de Calidad de Aire esta última con influencia en la ciudad de Valledupar; Para ambas redes de monitoreo se realizan informes de interpretación, de los cuales existe evidencia documental que reposa en la entidad siendo de fácil acceso y consulta; para el caso específico de los informes de la red de monitoreo del SEVCA están los informes correspondientes a la zona minera [...]"*

*En cuanto a los informes del segundo y cuarto trimestre del año 2021, estos fueron cargados dentro de la información suministrada a la CGR, lo cual, se puede evidenciar en las imágenes que se muestran a continuación, que corresponden por un lado al segundo trimestre de cada una de las redes de monitoreo anteriormente descritas y por otro al informe anual donde se analiza el comportamiento de la calidad del aire y el cual reúne la información de los 12 informes mensuales, que componen 3 informes trimestrales (I, II [semestral] y III trimestre además del cuarto informe trimestral. [...]"*



Nombre del archivo	Fecha	Tamaño
3-1-0487 Informe primer trimestre SVCA Valledupar 2021.pdf	4 de septiembre	2,53 MB
3-1-0488 Informe mensual SVCA Valledupar Julio 2021.pdf	4 de septiembre	2,63 MB
3-1-0489 Informe mensual SVCA Valledupar Agosto 2021.pdf	4 de septiembre	2,50 MB
<b>3-1-0497 Informe primer semestre SVCA 2021.pdf</b>	4 de septiembre	2,64 MB
3-1-0501 Informe tercer trimestre SVCA Valledupar 2021.pdf	4 de septiembre	2,10 MB
3-1-0502 Informe mensual SVCA Valledupar Octubre 2021.pdf	4 de septiembre	2,61 MB
3-1-0503 Informe mensual SVCA Valledupar Septiembre 2021....	4 de septiembre	2,51 MB
3-1-0506 Informe mensual SVCA Valledupar Noviembre 2021.p...	4 de septiembre	2,49 MB
3-1-0512 Informe SVCA Valledupar diciembre 2021.pdf	9/22/2022	2,86 MB
<b>Informe anual 2021 SVCA Valledupar.pdf</b>	4 de septiembre	2,80 MB

*En lo que respecta al informe mensual de la vigencia 2022 que mencionan no haberse realizado; debe tenerse en cuenta que se cuenta con dos (2) redes de monitoreo debidamente acreditadas ante el IDEAM y la observación no hace claridad cuál red de monitoreo adolece de dicho informe, sin embargo, con el ánimo de dar respuesta, nos permitimos indicar que de conformidad con la imagen siguiente se puede evidenciar en la información suministrada a la CGR que los informes del SEVCA están completos.*

### Informes del SEVCA

Nombre	Modificado	Tamaño de arch...	Compartir	Organizar	Info
1. 3-1-0492 Informe mensual SEVCA Enero 2022.pdf	4 de septiembre	8,42 MB	Compartido		
2. 3-1-0518 Informe mensual SEVCA Febrero 2022.pdf	4 de septiembre	8,32 MB	Compartido		6,96 MB
220727_1 Informe Mensual SEVCA Abril 2022_co.pdf	4 de septiembre	10,2 MB	Compartido		
220803_1 Informe Mensual Junio 2022 SEVCA_co.pdf	4 de septiembre	9,91 MB	Compartido		5,18 MB
220808 Informe Mensual SEVCA Mayo 2022_co.pdf	4 de septiembre	9,45 MB	Compartido		4,13 MB
221207_1 Informe 3er Trimestre 2022 SEVCA.pdf	23 de febrero	4,84 MB	Compartido		
221209_2 Informe 1er Trim 2022 SEVCA.pdf	19 de enero	6,01 MB	Compartido		3,70 MB
221209_2 Informe 1er Semestral 2022 SEVCA.pdf	19 de enero	6,64 MB	Compartido		7,71 MB
230309-1 Informe Anual 2022 SEVCA_ZCC.pdf	28 de marzo	6,50 MB	Compartido		
3. 3-1-0519 Informe mensual SEVCA Marzo 2022.pdf	4 de septiembre	8,95 MB	Compartido		251 bytes
3-1-0542 Informe Mensual SEVCA Julio 2022.pdf	4 de septiembre	13,7 MB	Compartido		6,91 MB
3-1-0545 Informe Mensual SEVCA Agosto 2022.pdf	4 de septiembre	16,0 MB	Compartido		
3-1-0546 Informe Mensual Septiembre 2022.pdf	4 de septiembre	15,4 MB	Compartido		7,10 MB
3-1-0550 Informe mensual SEVCA Octubre 2022.pdf	4 de septiembre	16,5 MB	Compartido		7,81 MB
3-1-0553 Informe mensual SEVCA noviembre 2022.pdf	4 de septiembre	16,5 MB	Compartido		
3-1-0554 Informe mensual SEVCA Diciembre 2022.pdf	4 de septiembre	18,5 MB	Compartido		7,13 MB

Para la observación “ni el segundo y cuarto informe trimestral”, se informa que los informes del segundo y cuarto trimestre de 2022 se suministraron en la carpeta digital que se compartió con la CGR el pasado mes de septiembre [...]

Es de aclarar con relación al cuarto informe trimestral que este se recoge en el informe anual, en el cual, se analiza el comportamiento de la calidad del aire por toda la vigencia, reúne la información de los 12 informes mensuales, que componen 3 informes trimestrales (I, II [semestral] y III trimestre además del cuarto informe trimestral).

### Informes del 2do y 4to trimestre del SEVCA de 2022

Nombre	Modificado	Tamaño de arch...	Compartir	Organizar	Info
1. 3-1-0492 Informe mensual SEVCA Enero 2022.pdf	4 de septiembre	8,42 MB	Compartido		
2. 3-1-0518 Informe mensual SEVCA Febrero 2022.pdf	4 de septiembre	8,32 MB	Compartido		6,96 MB
220727_1 Informe Mensual SEVCA Abril 2022_co.pdf	4 de septiembre	10,2 MB	Compartido		
220803_1 Informe Mensual Junio 2022 SEVCA_co.pdf	4 de septiembre	9,91 MB	Compartido		5,18 MB
220808 Informe Mensual SEVCA Mayo 2022_co.pdf	4 de septiembre	9,45 MB	Compartido		4,13 MB
221207_1 Informe 3er Trimestre 2022 SEVCA.pdf	23 de febrero	4,84 MB	Compartido		
221209_2 Informe 1er Trim 2022 SEVCA.pdf	19 de enero	6,01 MB	Compartido		3,70 MB
221209_2 Informe 1er Semestral 2022 SEVCA.pdf	19 de enero	6,64 MB	Compartido		7,71 MB
230309-1 Informe Anual 2022 SEVCA_ZCC.pdf	28 de marzo	6,50 MB	Compartido		
3. 3-1-0519 Informe mensual SEVCA Marzo 2022.pdf	4 de septiembre	8,95 MB	Compartido		251 bytes

### Informes del 2do y 4to trimestre del SVCA de 2022

Nombre	Modificado	Tamaño de arch...	Compartir	Actividad
220531_1 Informe Mensual del SVCA Valledupar Enero 2022_co.pdf	4 de septiembre	3,28 MB	Compartido	
220531_1 Informe Mensual SVCA Marzo 2022_co.pdf	4 de septiembre	3,55 MB	Compartido	
220601_1 Informe Mensual del SVCA, Febrero 2022_co.pdf	4 de septiembre	3,29 MB	Compartido	
220601_1 Informe Mensual SVCA Abril 2022_co.pdf	4 de septiembre	2,86 MB	Compartido	
220601_1 Informe Mensual SVCA Mayo 2022_co.pdf	4 de septiembre	3,00 MB	Compartido	
220810 Informe Mensual del SVCA - Junio 2022_co.pdf	4 de septiembre	3,43 MB	Compartido	
221102_3 Informe 1er Semestre 2022 SVCA Valledupar.pdf	31 de enero	3,30 MB	Compartido	
221102_3 Informe 1er Trim 2022 SVCA Valledupar.pdf	31 de enero	3,04 MB	Compartido	
221221 Informe 3er Trimestre 2022 SVCA Valledupar.pdf	23 de febrero	3,57 MB	Compartido	
230310-1 Informe Anual 2022 SVCA.pdf	11 de marzo	4,18 MB	Compartido	
3-1-0533 Informe Mensual SVCA Agosto 2022.pdf	4 de septiembre	3,41 MB	Compartido	
3-1-0534 Informe Mensual SVCA Septiembre 2022.pdf	4 de septiembre	3,41 MB	Compartido	

[...] Estos informes antes mencionados pueden ser visualizados en la página Web de la Corporación, a continuación, nos permitimos detallarles la ruta de acceso a los mismos:

1. Ingresar a la página web de Corpocesar mediante el link: <https://www.corpocesar.gov.co/>.

2. Desplazarse hacia la parte inferior de la página y buscar el logo del laboratorio ambiental y hacer clic como se observa en el recuadro inferior.

[...] De igual manera y con el ánimo de dar respuesta a esta última observación se procedió a realizar el cargue también de los informes en la plataforma SISAIRES de las vigencias 2021 hasta lo disponible y validado del 2023. [...]” (Sic).

La Corporación, dio alcance a su respuesta adjuntando tres (3) documentos:

- Informe mensual SVCA / Vpar- DIC 2022.
- Informe SVCA – Valledupar – Abril -2021.
- Informe SVCA- Valledupar- marzo-2021.

### Análisis CGR

La autoridad ambiental presenta capturas de pantalla con el fin de comprobar que se encuentran publicados los cuatro informes trimestrales de 2021 y 2022, sin embargo, los informes señalados por la Corporación no hacen alusión al segundo y cuarto informe trimestral respectivamente, si no al primer informe semestral y al informe anual de cada vigencia.

Al respecto, la Resolución 2254 de 2017<sup>72</sup> establece que los informes de la calidad del aire deben tener una periodicidad como mínimo mensual, trimestral y anual, y que deben estar publicados en la página web de las autoridades ambientales de Sisaire, es decir, la norma establece una diferencia entre cada tipo de periodicidad (mensual, trimestral, anual), por lo que en cuanto a los informes trimestrales, estos son herramientas útiles que incluyen estadísticas e indicadores que sirven como insumo a la información sobre el comportamiento a un periodo de tiempo que abarca tres meses consecutivos. Por consiguiente, lo que dispone la norma es que cada autoridad ambiental debe contar con cuatro informes trimestrales independientes y debidamente cargados en las plataformas correspondientes. Y para el caso de Corpocesar, la auditoría encontró que, tanto para el SVCA como para el SEVCA, no se evidenciaron informes individuales para el II y IV trimestre de 2021 y 2022. Por lo anterior, este componente se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

Durante la fase de ejecución, en el proceso de revisión documental, el día 03 de noviembre del año en curso el grupo auditor observó en la página web del Sisaire, que no se encontraban cargados los informes de calidad del aire desde el año 2020, omitiendo la responsabilidad de la entidad. (Ver Anexo 1). Respecto a lo anterior, la Entidad menciona:

*“De igual manera y con el ánimo de dar respuesta a esta última observación se procedió a realizar el cargue también de los informes en la plataforma SISAIRES de las vigencias 2021 hasta lo disponible y validado del 2023”.*

---

<sup>72</sup> Por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones.

Una vez revisada la plataforma de Sisaire se corroboró que Corpocesar realizó el cargue posterior a la comunicación de la observación, sin embargo, la entidad no puede desentenderse y acumular vigencias sin cargue a la plataforma, por lo que la CGR concluye que, aunque la entidad haya publicado los informes en respuesta a la observación realizada por la CGR, ésta se valida como hallazgo, con el fin de que la entidad lo incluya en su plan de mejoramiento para que se tomen los correctivos necesarios y las publicaciones de los informes sobre la calidad del aire se haga de manera oportuna.

El Sisaire es la principal fuente de información para el diseño, evaluación y ajustes de las políticas y estrategias regionales y nacionales en lo que compete a la calidad del aire y la prevención y el control a la contaminación del aire. Este sistema permite la captura y la revisión constante de los datos reportados por cada una de las autoridades ambientales, aparte de facilitar el acceso y consulta de la información a los ciudadanos e instituciones encargadas de las investigaciones en temas ambientales.

Por último, de acuerdo con la información remitida por Corpocesar como soportes a la respuesta de la observación, se elimina el componente relacionado con los informes mensuales, toda vez que fueron allegados a la CGR. De igual forma, se elimina el componente de la observación inicialmente comunicada en cuanto a la publicación de los informes en la página web de Corpocesar y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

### CVC

La Corporación respondió mediante radicado 0120-1030972023 del 21 de noviembre de 2023, destacando lo siguiente:

*“[...] Es importante señalar que desde la corporación se ha orientado tanto a la ciudadanía como a los entes territoriales sobre la consulta de la información de calidad del aire que constantemente se actualiza en el portal ubicado en la página web.*

*Adicionalmente, y en atención a la observación realizada por la Contraloría, estos informes fueron publicados en el SISAIRE [...]”*

Asimismo, la Corporación adjunto capturas de pantalla evidenciando el cargue de los informes en el Sisaire.

### Análisis CGR

Durante el período de ejecución de esta auditoría revisó en varias oportunidades la página <http://sisaire.ideam.gov.co/ideam-sisaire-web/> y se pudo verificar que no existía información relacionada con los informes realizados por la CVC (ver Anexo 1).

Por otra parte, de acuerdo con lo manifestado por la Corporación, el cargue fue realizado posterior a la comunicación de la observación, por lo que demuestra debilidades en la gestión y oportunidad del cumplimiento de sus funciones. La CGR verificó la publicación de los informes, sin embargo, la entidad no puede desentenderse y acumular vigencias sin publicar esta información, por lo que la CGR concluye que, aunque la entidad haya publicado los informes en respuesta a la observación realizada por la CGR, ésta se valida como hallazgo, con el fin de que la entidad lo incluya en su plan de mejoramiento para que se tomen los correctivos necesarios y las publicaciones de los informes sobre la calidad del aire se haga de manera oportuna.

En consecuencia, la CGR concluye que la respuesta de CVC no desvirtúa la observación, por lo que se valida como hallazgo administrativo.

### Corantioquia

La entidad dio respuesta mediante el radicado 070-COI2311-36712 del 17 de noviembre de 2023. En ella manifiesta:

*“Respuesta:*

*En atención al requerimiento, se procede a realizar la publicación de los informes técnicos de calidad del aire faltantes en la página web del Subsistema de Información sobre Calidad del Aire – SISAIRE. Estos se encuentran en la página web: <http://sisaire.ideam.gov.co/ideam-sisaire-web/>, en la siguiente ruta: Publicaciones / Documentos de los SVCA, allí se elige de la lista desplegable: SISAIRE – CORANTIOQUIA.*

*Adicionalmente, se procedió a subir los informes en la página web de CORANTIOQUIA. Estos se pueden descargar a través de la página web: <https://www.corantioquia.gov.co/>, en la sección: Enlaces de interés, ingresando al enlace: Piragua; este último genera una ventana emergente con la dirección: <https://piragua.corantioquia.gov.co/>, una vez allí se debe ingresar a la siguiente ruta: Multimedia / Documentos. También se puede acceder a través del siguiente enlace directo: <https://piragua.corantioquia.gov.co/centro-documental/>”*

*[Adjunta pantallazos]*

### Análisis CGR

Una vez realizada la verificación a las publicaciones realizadas por Corantioquia en los enlaces señalados, sin embargo, la entidad no puede desentenderse y acumular vigencias sin publicar esta información, por lo que la CGR concluye que, aunque la entidad haya publicado los informes en respuesta a la observación realizada por la CGR, ésta se valida como hallazgo, con el fin de que la entidad lo incluya en su plan de mejoramiento para que se tomen los correctivos necesarios y las publicaciones de los informes sobre la calidad del aire se haga de manera oportuna.

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

### CAR

La CAR respondió radicado No 20232107731 de 24 de noviembre de 2023, manifestando lo siguiente:

*“[...] Con respecto a la ausencia de informes mensuales, mediante radicados No. 20233070769 del 26/07/2023 y 20232083076 del 13/09/2023”, se informó a la Contraloría que, el reporte o consolidación del estado de la calidad del aire se presenta en los boletines mensuales, en los cuales se realiza el análisis del comportamiento horario de los contaminantes criterio tales como Material Particulado en fracciones PM10 y PM2,5, Dióxido de Azufre (SO<sub>2</sub>), Dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), Monóxido de carbono (CO) y Ozono (O<sub>3</sub>), monitoreados por las estaciones del Sistema de Vigilancia de Calidad del aire de la Corporación y se presenta el resultado del índice de calidad del aire ICA, además el análisis meteorológico por estación y a nivel regional, los cuales pueden ser consultados a través del siguiente enlace <https://www.car.gov.co/vercontenido/2504>.*

*Se aclara que en la plataforma SISAIRE se encuentran cargados los informes anuales desde el año 2019, mientras que para el año 2023 el informe anual será cargado a comienzos del año 2024 y esta información ya se encuentra debidamente cargada en la página web de la CAR en el siguiente enlace <https://www.car.gov.co/vercontenido/2378>. Asimismo, se informa, que el acceso a los boletines mensuales ya se encuentra debidamente cargado en esta plataforma SISAIRE en el siguiente enlace [https://sisaire.ideam.gov.co/ideam-sisaire-web/publicaciones.xhtml?clase=DOCUMENTOS\\_SVCA](https://sisaire.ideam.gov.co/ideam-sisaire-web/publicaciones.xhtml?clase=DOCUMENTOS_SVCA).*

*[...]*

*Por otro lado, y teniendo en cuenta el hallazgo que se estableció por parte de la Contraloría el cual obedece a la periodicidad de publicación del informe, esta Corporación manifiesta que cumplió con lo exigido en el marco de acto administrativo que reglamenta esta actividad, pues nuestra entidad hace informes mensuales, que según la literalidad del artículo 24 de la Resolución No. 2254 de 2017 las publicaciones deben hacerse como mínimo mensuales, por lo que hasta el momento los informes se han presentado mes a mes y hasta completar los tres meses o la anualidad; así las cosas al realizar la presentación mensual y consecutivamente de los informes se entiende que se está haciendo trimestralmente y anualmente, cosa diferente sería si nuestra entidad presentará esporádicamente los informes, sin la consecución mensual, caso que si exigiría su presentación trimestral, pero hasta el momento y como ha quedado comprobado, la publicación se ha hecho mensual hasta completar los tres meses consecutivos y el año, como lo exige el marco normativo que reglamenta esta actividad de control y seguimiento. De acuerdo con lo anterior y con las evidencias aportadas, vislumbramos que se está cumpliendo con la publicación de los informes como lo exige el acto administrativo precitado. [...]*

## Análisis CGR

Es menester informar que según lo dispuesto en la literalidad del artículo 24 de la Resolución 2254 de 2017, se indica que: “Las autoridades ambientales deberán elaborar y publicar como mínimo informes mensuales, trimestrales y anuales del estado de la calidad del aire a través de sus páginas web y del SISAIRE, y de conformidad con lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire”, por lo tanto, si bien la Corporación ha dado parcial cumplimiento con lo establecido presentando mes a mes los informes de control y seguimiento a la calidad del aire, no ha dado cumplimiento a lo relacionado con los informes trimestrales, puesto que la Corporación ha hecho una interpretación errónea a la literalidad del artículo 24 de la presente Resolución, pasando por alto la elaboración y como consecuencia también la publicación de los informes trimestrales de calidad del aire a través de su página web y del Sisaire. Por lo anterior, este componente de la observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

Con respecto a la publicación de los informes realizados en Sisaire la entidad respondió: “Asimismo, se informa, que el acceso a los boletines mensuales ya se encuentra debidamente cargado en esta plataforma SISAIRE”, por lo cual, una vez verificado en Sisaire ya se encuentra

el acceso a los boletines mensuales, se aclara que, sin embargo, la entidad no puede desentenderse y acumular vigencias sin publicar esta información, por lo que la CGR concluye que, aunque la entidad haya publicado los informes en respuesta a la observación realizada por la CGR, ésta se valida como hallazgo, con el fin de que la entidad lo incluya en su plan de mejoramiento para que se tomen los correctivos necesarios y las publicaciones de los informes sobre la calidad del aire se haga de manera oportuna.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

## **Hallazgo 8. [D] Elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas (Corpoboyacá, Corpocesar)**

### Resumen:

Se evidenció que, a corte de junio 2023, Corpoboyacá y Corpocesar no cuentan con inventario de emisiones atmosféricas, que, de acuerdo con la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, 2019 era el plazo máximo para elaborarlos.

### **Criterios**

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

- Ley 99 de 1993<sup>73</sup>

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

---

<sup>73</sup> 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.

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.
  2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.
  12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;
- Manual para la elaboración de planes de gestión de la calidad del aire (Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire)<sup>74</sup>

#### 4.1. Planes de gestión de la calidad del aire

*Un Plan de Gestión de la Calidad del Aire (PGCA) es un conjunto de procesos, procedimientos y normas cuyo propósito es reducir el impacto que ocasionan al ambiente atmosférico y la salud pública diferentes tipos de fuentes. [...]*

*Para el desarrollo de un PGCA se han definido tres herramientas básicas, estas son: a) Inventario de emisiones, medición y vigilancia de los contaminantes, b) modelación, y c) las políticas adoptadas, todas estas se integran en un programa de gestión de la siguiente manera:*

- *La medición y los inventarios de emisiones proveen fundamentos científicos y técnicos para el desarrollo de las políticas y estrategias. la cuantificación del impacto generado en términos de pérdida de calidad del aire y sus efectos en la salud de la población (en comparación con estándares y con información de morbilidad – mortalidad) y hacen posible la cuantificación de efecto que producen las medidas adoptadas (evaluación de su impacto) y el costo de su implementación (evaluación económica de su implementación). Sin embargo, estas herramientas utilizadas con el mayor rigor técnico sólo entregan una imagen parcial - útil- de los comportamientos de las variables de contaminación del aire en espacio y tiempo determinados para una ciudad o región.*
- *La modelación de la calidad del aire permite formular políticas integrales y ajustar las existentes al predecir los efectos de éstas, al poder evaluar escenarios futuros, considerando diferentes alternativas y medidas de control de las emisiones y predecir sus efectos.*
- *Las políticas estructuradas a partir de los resultados anteriores orientan acciones de control tales como límites de emisión, declaraciones de emergencia, restricciones a usos del suelo o el uso de combustibles, etc.; cuyos efectos son determinados a través de la vigilancia, cerrando así el ciclo del plan o Sistema.*

*Un PGCA puede ser implementado a varias escalas tanto a nivel micro (a nivel de un usuario o industria) como a nivel local, regional o nacional variando así la forma, dimensión, grado de influencia, implicaciones, y naturaleza de las acciones de control. (pág. 18-20)*

---

<sup>74</sup> MAVDT (2008). Adoptado mediante la Resolución 650 de 2010. Disponible en:  
<http://www.ideam.gov.co/documents/51310/527540/Manual+para+la+Elaboraci%C3%B3n+de+Planes+de+Gesti%C3%B3n+de+la+Calidad+del+Aire.pdf>.



- Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire<sup>75</sup>

*Objetivo: 2. Identificar las principales fuentes de emisión de los contaminantes que afectan la salud humana y el bienestar de la población.*

*Meta: 2.1 Inventarios de emisiones realizados y consolidados a nivel nacional.*

*Indicador: Informe bienal nacional de inventarios de emisiones.*

*Actividades:*

*Elaborar y adoptar el Protocolo Nacional de Inventario de Emisiones Atmosféricas.*

*Realizar inventarios de emisiones atmosféricas aplicando el protocolo.*

- Guía para la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas<sup>76</sup>

*Un inventario de emisiones atmosféricas es un conjunto de datos que caracterizan y consolidan, mediante sumatoria, las emisiones de contaminantes atmosféricos, de acuerdo con el tipo de fuente y el tipo y cantidad de contaminantes emitidos, en un área geográfica y en un intervalo de tiempo determinados (ecuación 1.1) (EPA, 1999a). (p. 8)*

*El objetivo general de un inventario de emisiones atmosféricas es cuantificar las emisiones generadas por un grupo de fuentes o actividades de interés.*

*En el marco de la Política de prevención y control de la contaminación del aire de Colombia, los inventarios de emisiones atmosféricas son una de las principales herramientas promovidas para identificar fuentes de emisión y generar información técnica para (MAVDT, 2010a):*

- *Informar y orientar a los actores de interés, en la toma de decisiones relacionadas con la protección del ambiente y promoción de la salud.*
- *Formular y evaluar estrategias para la prevención y control de la contaminación del aire (p. ej.: programas de descontaminación).*
- *Evaluar el desempeño ambiental en materia de emisiones atmosféricas de una actividad, sector o región, entre otros.*
- *Diseñar sistemas de vigilancia de calidad del aire. (p. 9)*

*El proceso de elaboración de un inventario de emisiones atmosféricas consta de cuatro etapas: a) formulación, b) planificación, c) ejecución, d) evaluación y actualización [...] (p. 13)*

- Decreto 1076 de 2015<sup>77</sup>

*Artículo 2.2.5.1.9.2. De los planes de contingencia por contaminación atmosférica.  
[...]*

*El plan de contingencia deberá contener como mínimo las siguientes medidas:*

*[...]*

---

<sup>75</sup> MAVDT (2010). Disponible en:

[https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Política\\_de\\_Prevencion\\_y\\_Control\\_de\\_la\\_Contaminacion\\_del\\_Aire.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Política_de_Prevencion_y_Control_de_la_Contaminacion_del_Aire.pdf).

<sup>76</sup> MADS (2017). Disponible en :

[https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_INVENTARIOS\\_DE\\_EMISIONES\\_ATMOSFERICAS.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_INVENTARIOS_DE_EMISIONES_ATMOSFERICAS.pdf).

<sup>77</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

. Elaborar un inventario para identificar y clasificar los tipos de fuentes fijas y móviles con aportes importantes de emisiones a la atmósfera, y que en un momento dado pueden llegar a generar episodios de emergencia, de tal manera que las restricciones se apliquen de manera efectiva en el momento de poner en acción el plan de contingencia.  
[...]

- Estrategia Nacional de Calidad del Aire<sup>78</sup>

5. Líneas de acción

5.2. OE-II. Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país

Con el fin de fundamentar y orientar las acciones para mejorar la calidad del aire en el país es necesario fortalecer la investigación científica y tecnológica, y contar con datos fiables, estandarizados, íntegros, y comparables en todo el territorio. Las líneas de acción definidas para darle cumplimiento a este objetivo específico se señalan a continuación: [...]

5.2.2. Avanzar en el conocimiento de fuentes de emisión y aplicación de modelamiento ambiental

Para definir las acciones efectivas de reducción de los niveles contaminación del aire es fundamental avanzar en el conocimiento de las fuentes de emisión y la aplicación de modelamiento ambiental, para lo cual se desarrollarán las siguientes acciones: [...]

E. En 2021 las autoridades ambientales con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM desarrollarán y consolidarán factores de emisión locales para la elaboración de inventarios de emisión.

- Ley 1952 de 2019<sup>79</sup>

Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

- Ley 734 de 2002<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> MADS (2019). Disponible en:

[https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA\\_NACIONAL\\_DE\\_CALIDAD\\_DEL\\_AIRE\\_1.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA_NACIONAL_DE_CALIDAD_DEL_AIRE_1.pdf).

<sup>79</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1952 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

<sup>80</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023

*Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.*

*Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las ordenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*

*Artículo 34, numeral 1, Código Disciplinario. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 33 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.*

## Condición

La Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire fijó como meta a mediano plazo que las autoridades ambientales realizarán inventarios de emisiones atmosféricas, esto es, 206, y con plazo máximo hasta el año 2019.

En el 2015, el MADS, elaboró la Guía para la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas, en el que se podrá encontrar información sobre los procedimientos y metodologías existentes para la elaboración de inventarios de emisiones que cumplan con criterios de calidad, coherencia, integridad, comparabilidad, representatividad y transparencia.

Asimismo, de acuerdo con el Conpes 3943 de 2018, una de las principales herramientas para conocer la información de las emisiones y de la concentración de los contaminantes en el aire son los inventarios de emisiones, los cuales, sirven para la caracterización de la fuente, así como el tipo y la cantidad de contaminantes emitidos en un área geográfica e intervalo de tiempo determinado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se identificó que las siguientes Corporaciones no cuentan con un inventario de emisiones atmosféricas:

### Corpoboyacá

La Corporación dio respuesta mediante oficio con radicado No. 120-17441 del 13 de septiembre de 2023, a solicitud de información emitida por parte de la CGR relacionada con los inventarios de emisiones atmosféricas, por medio del cual se destaca lo siguiente:

*“[...] No se cuenta con inventario de emisiones para el periodo 2020-2023 teniendo en cuenta que para el desarrollo y finalización de esta actividad, para el valle de Sogamoso, se requiere un costo estimado de mil ochocientos setenta y cinco mil setecientos setenta millones de pesos (\$1.878.275,770), y un tiempo aproximado de 3 años para su ejecución que incluye entre otros ítems lo siguiente: planificación y revisión de expedientes, visitas de campo para monitoreos isocinéticos (fuentes fijas), Monitoreos isocinéticos (Fuentes fijas), Monitoreo Isocinéticos (emisión de fuentes fijas especiales), monitoreo de emisión de fuentes móviles, monitoreo de calidad del aire con sensores indicativos, consultorías y cálculo de emisiones modelación de calidad del aire, análisis de la información, generación de informe y plan de mejora. Se anexa cotización por empresa reconocida en el mercado para el desarrollo de este tipo de proyectos (Applus K2). En este sentido no se pudo ejecutar la actividad en mención dadas las condiciones de presupuesto requerido y de tiempo para ejecución, aspectos que se constituyen en razones técnicas y económicas que impiden la ejecución del proyecto en la presente vigencia. [...]”*

Así las cosas, a la fecha, Corpoboyacá no cuenta con inventario de emisiones atmosféricas dentro del área de su jurisdicción, siendo éste una herramienta básica para el desarrollo del Plan de Gestión de la Calidad del Aire, como lo establece el Protocolo de Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire.

### Corpocesar

Corpocesar respondió a solicitud de información de la CGR mediante oficio con código PCA-04-F-16 del 19 de septiembre de 2022, destacando lo siguiente:

*“10. Adjuntar inventarios de emisiones atmosféricas realizados hasta la fecha.*

*Respuesta a Peticiones 7, 8 y 10*

*Frente a estas peticiones, nos permitimos informarle, que una vez revisada la base de datos física y digital que reposa en la Coordinación GIT para la Gestión del Seguimiento a Licencias Ambientales, relacionada con licencias y planes de manejo ambientales, permisos de emisiones atmosféricas, rellenos sanitarios, se pudo constatar la existencia de 40 proyectos con permisos emisiones atmosféricas otorgados por Corpocesar, en jurisdicción del departamento del Cesar, sujetos a labores de seguimiento. Se adjunta matriz en formato Excel, en la cual podrá encontrar datos básicos tales como, número de expediente, tipo de proyecto, localización, acto administrativo de otorgamiento, vigencia del permiso, fecha de terminación, fuente de emisión, tipo de combustible, auto que ordena labor de seguimiento, fecha de la última visita de seguimiento realizado a los proyectos para la vigencia 2023, y estado.”*

De acuerdo con lo anterior, se aclara que, tener una base de datos con los permisos de emisiones atmosféricas dentro de su jurisdicción no es lo mismo que contar con un documento de inventario de emisiones atmosféricas tal y como lo establece la Guía para la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS.

### **Causa**

Deficiencias en cuanto a las funciones destinadas a evaluación, control, y seguimiento ambiental de las Corporaciones.

Debilidades en la gestión de las Autoridades Ambientales para cumplir lo establecido en la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire.

## Efecto

Falta de información para la identificación de las fuentes de emisión en las áreas de su jurisdicción.

Falta de información técnica para la creación de estrategias y toma de decisiones en cuanto a la protección del ambiente, la prevención y control de la contaminación del aire y el diseño de los sistemas de vigilancia de calidad del aire.

Este es un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria para Corpoboyacá y Corpocesar.

## Respuestas de las entidades y análisis de la CGR

### Corpoboyacá

La entidad dio respuesta mediante radicado 120-22509 del 20 de noviembre de 2023, en que manifiesta:

*“Se confirma la información de que CORPOBOYACA no cuenta con inventario de emisiones para el periodo 2020-2023, dadas las razones técnicas y económicas expuestas que impidieron la ejecución del mismo. Este aspecto será tenido en cuenta para próximas vigencias.”*

### Análisis CGR

En atención a la respuesta de la Entidad en lo relacionado a la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas, no se evidencia contradicción en cuanto a lo comunicado por la CGR, por lo que la Corporación acepta la observación y manifiesta tenerlo en cuenta para próximas vigencias.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

### Corpocesar

La entidad respondió mediante radicado DG-1908 del 21 de noviembre de 2023, destacando lo siguiente:

*“Con relación a lo determinado por la CGR en las observaciones N.º 4 y 12 del informe, es oportuno manifestar que esta autoridad ambiental desde el área técnica ha identificado a través de las labores de control y seguimiento ambiental, las fuentes de emisiones atmosféricas en jurisdicción del Departamento del Cesar. Adicionalmente, se realizan labores de control y seguimiento ambiental a los Centros de Diagnostico Automotor CDA, en la cual se verifican el cumplimiento de obligaciones ambientales y equipos de monitorio de gases, provenientes de las fuentes de emisiones móviles, emitiendo una certificación que permite su funcionamiento.”*

*En la actualidad, la Corporación Autónoma Regional de Cesar, tiene compendiada una base de datos tabulada que permite determinar concretamente el tipo de emisión atmosférica y los principales*

*impactos a los recursos naturales, no obstante, debido a que La Corporación no cuenta con la capacidad técnico administrativa para la realización del inventario de emisiones, en la actualidad la Subdirección General del Área de Gestión Ambiental está estructurando el proyecto para la realización de dicho inventario, conforme a los lineamientos establecidos en la Guía para la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS.”*

## Análisis CGR

Siendo 2019 el plazo máximo para elaborar el inventario de emisiones atmosféricas, la CGR encuentra que siete después aún no se cuenta con el inventario de emisiones, que, según Corpopesar, es debido a que no posee con la capacidad técnico administrativa necesaria.

Es preciso indicar, que la política tuvo vigencia hasta el año 2019; año en el cual hubo cambio de administración en la Corporación y dentro de la etapa de preparación y formulación de las estrategias necesarias y la identificación de los recursos no se tuvo en cuenta la implementación y el cumplimiento de la actividad, durante los cuatro (4) años del plan de acción cuatrienal.

Ahora bien, en lo que compete a las funciones de las corporaciones autónomas regionales, en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 se establece que se deben ejecutar las políticas, los planes y programas nacionales en materia ambiental, así como ejercer funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los recursos naturales renovables del cual hace parte el componente aire.

Por otro lado, el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, en el ítem 4.1, expresa los planes de gestión que tienen como propósito reducir los impactos que se ocasionan a la atmosfera y para el desarrollo del mismo, se deben tener en cuenta tres (3) herramientas básicas como lo son el inventario de emisiones atmosféricas, su medición y la vigilancia de los contaminantes.

Por todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

### 3.3. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
<i>Evaluar y conceptuar sobre el diseño e implementación de programas y proyectos preventivos, correctivos, de seguimiento y de contingencia para atender episodios de contaminación del aire, con corte a junio de 2023.</i>

#### Hallazgo 9. [D] Plan de contingencia para atender episodios de contaminación del aire (Corpogujaira, Corpocesar, Corpoboyacá)

##### Resumen:

Corpogujaira, Corpocesar y Corpoboyacá no cuentan con un plan de contingencia para atender episodios de contaminación del aire, de acuerdo con lo establecido en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire y el Decreto 1076 de 2015.

#### Criterios

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

- Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire<sup>81</sup>

*Objetivo: 3. Establecer, promover y fortalecer las estrategias para prevenir y minimizar la generación de emisiones de contaminantes y de ruido a la atmósfera.*

*Meta: 3.1. Programas de descontaminación establecidos en zonas contaminadas por aire o ruido*

*Indicador: Número de programas de descontaminación establecidos en áreas fuente de contaminación que lo requieran.*

<sup>81</sup> MAVDT (2010). Disponible en:

[https://www.minambiente.gov.co/wp-](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Politica-de-Prevencion-y-Control-de-la-Contaminacion-del-Aire.pdf)

[content/uploads/2022/04/Politica de Prevencion y Control de la Contaminacion del Aire.pdf.](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Politica-de-Prevencion-y-Control-de-la-Contaminacion-del-Aire.pdf)

*Actividades: Establecer programas de reducción de la contaminación para las áreas-fuente de contaminación clasificadas.*

*Establecer programas de contingencia para atender episodios de contaminación.*

- Decreto 1076 de 2015<sup>82</sup>

*Artículo 2.2.5.1.3.17. Prohibición de emisiones riesgosas para la salud humana. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, regulará, controlará o prohibirá, según sea el caso, la emisión de contaminantes que ocasionen altos riesgos para la salud humana, y exigirá la ejecución inmediata de los planes de contingencia y de control de emisiones que se requieran.*

*Artículo 2.2.5.1.9.2. De los planes de contingencia por contaminación atmosférica. Los planes de contingencia por contaminación atmosférica, es el conjunto de estrategias, acciones y procedimientos preestablecidos para controlar y atender los episodios por emisiones atmosféricas que puedan eventualmente presentarse en el área de influencia de actividades generadoras de contaminación atmosférica, para cuyo diseño han sido considerados todos los sucesos y fuentes susceptibles de contribuir a la aparición de tales eventos contingentes.*

*Las Autoridades Ambientales Competentes, tendrán a su cargo la elaboración e implementación de los planes de contingencia dentro de las áreas de su jurisdicción, y en especial en zonas de contaminación crítica, para hacer frente a eventuales episodios de contaminación, los cuales deberán contar con la participación, colaboración y consulta de las autoridades territoriales, las autoridades de tránsito y transporte, de salud y del sector empresarial.*

*Así mismo, podrán las autoridades ambientales imponer a los agentes emisores responsables de fuentes fijas, la obligación de tener planes de contingencia adecuados a la naturaleza de la respectiva actividad y exigir de estos la comprobación de eficacia de sus sistemas de atención y respuesta, mediante verificaciones periódicas.*

*El plan de contingencia deberá contener como mínimo las siguientes medidas:*

*. Alertar a la población de las posibilidades de exposición a través de un medio masivo, delimitando la zona afectada, los grupos de alto riesgo y las medidas de protección pertinentes.*

*. Establecer un programa de educación y un plan de acción para los centros educativos y demás entidades que realicen actividades deportivas, cívicas u otras al aire libre, de tal forma que estén preparados para reaccionar ante una situación de alarma.*

*. Elaborar un inventario para identificar y clasificar los tipos de fuentes fijas y móviles con aportes importantes de emisiones a la atmósfera, y que en un momento dado pueden llegar a generar episodios de emergencia, de tal manera que las restricciones se apliquen de manera efectiva en el momento de poner en acción el plan de contingencia.*

*. Para las áreas-fuentes de contaminación clasificadas como alta, media y moderada, las autoridades ambientales competentes utilizarán los inventarios para establecer sus límites de emisión, los índices de reducción, las restricciones a nuevos establecimientos de emisión, de tal manera que tengan la información necesaria para elaborar los planes de reducción de la contaminación, con el fin de prevenir en lo posible futuros episodios de emergencia.*

*. Concertar con las Autoridades de Tránsito y Transporte las posibles acciones que se pueden llevar a cabo en el control de vehículos y tránsito por algunas vías, cuando se emita un nivel de prevención, alerta o emergencia.*

*. Reforzar los programas de limpieza y/o humedecimiento de calles, en las zonas en que se han registrado situaciones de alarma.*

*. Coordinar con el Ministerio Salud y Protección Social y con las Secretarías de Salud los planes de vigilancia epidemiológica, según los niveles de alarma que se establezcan para ello.*

*. Alertar a las unidades médicas de primer, segundo y tercer nivel de las zonas afectadas para que se preste atención prioritaria a los grupos de alto riesgo.*

---

<sup>82</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.



- Estrategia Nacional de Calidad del Aire<sup>83</sup>

5.2. OE-II. Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país.

5.2.4. Fortalecer la formulación e implementación de planes de descontaminación y el seguimiento a la implementación.

N. Entre 2021 y 2022 las autoridades ambientales formularán y avanzarán en la implementación de los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire en municipios con más de 150.000 habitantes.

- Ley 1952 de 2019<sup>84</sup>

Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Quando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

- Ley 734 de 2002<sup>85</sup>

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Quando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las ordenes superiores emitidas por funcionario competente.

---

<sup>83</sup> MADS (2019). Disponible en:

[https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA\\_NACIONAL\\_DE\\_CALIDAD\\_DEL\\_AIRE\\_1.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA_NACIONAL_DE_CALIDAD_DEL_AIRE_1.pdf).

<sup>84</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

<sup>85</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023

*Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integraran a este código.*

*Artículo 34, numeral 1, Código Disciplinario. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 33 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.*

## Condición

De acuerdo con lo establecido en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire<sup>86</sup>- ENCA y el Decreto 1076 de 2015, las autoridades ambientales deben contar con un Plan de Contingencia dentro del área de jurisdicción para hacer frente a los eventuales episodios de contaminación del aire. El objetivo del plan de contingencia es prevenir episodios de contaminación atmosférica, además de definir estrategias, acciones y/o procedimientos para controlar y atender los episodios que puedan eventualmente presentarse, y en caso de que ocurran, se pueda reducir la exposición de la población a concentraciones de contaminantes que superen los límites normativos.

Se relacionan a continuación las Corporaciones que no cuentan con un Plan de Contingencia para atender episodios de contaminación del aire:

### Corpoquajira

Se solicitó información a la Corporación Autónoma Regional de la Guajira, mediante oficio con radicado No. 2022EE0147761 del 01 de septiembre de 2023, en la cual se requirió las actividades que ha realizado la Corporación para la prevención de episodios de contaminación del aire, que informaran si han ocurrido episodios de alta contaminación del aire dentro del área de su jurisdicción y cuáles han sido las acciones implementadas.

Ante la solicitud, la entidad no remite respuesta concreta con respecto al plan de contingencia para atender episodios de contaminación del aire, por lo cual se infiere que no se encuentra constituido, generando incumplimiento a lo establecido en la ENCA y en el Decreto 1076 de 2015.

### Corpocesar

Corpocesar dio respuesta a la CGR dando a conocer las actividades que han desarrollado en cuanto a la prevención de episodios de contaminación como capacitaciones, talleres, operativos de control de emisiones a fuentes móviles y otros, sin embargo, no presenta un plan de contingencia para atender episodios de contaminación atmosférica que eventualmente puedan presentarse en el territorio, por lo cual se infiere que no se encuentra constituido, generando incumplimiento a lo establecido en la ENCA y en el Decreto 1076 de 2015.

---

<sup>86</sup> MADS (2019). Disponible en:  
[https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA\\_NACIONAL\\_DE\\_CALIDAD\\_DEL\\_AIRE\\_1.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA_NACIONAL_DE_CALIDAD_DEL_AIRE_1.pdf)

## Corpoboyacá

De acuerdo con la información remitida por Corpoboyacá, se evidenció que la Corporación no cuenta con un plan de contingencia para atender los posibles episodios de contaminación atmosférica que puedan presentarse en el territorio, generando incumplimiento a lo establecido en la ENCA y en el Decreto 1076 de 2015.

### **Causa**

Deficiencias en la gestión de las Corporaciones en cuanto a la realización del plan de contingencia para atender posibles episodios de contaminación del aire en el área de su jurisdicción, de acuerdo a lo establecido en la ENCA y en el Decreto 1076 de 2015.

### **Efecto**

Limita la identificación, caracterización, monitoreo y el control de la calidad del aire de la región y del país, dificultando la coordinación de estrategias que permitan minimizar y plantear acciones de mitigación de esta problemática que pone en riesgo la salud de las personas y los impactos generados al ambiente.

Este es un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria para Corpoguajira, Corpocesar y Corpoboyacá.

## **Respuestas de las entidades y análisis de la CGR**

### Corpoguajira

La Corporación Autónoma Regional de la Guajira – Corpoguajira en su respuesta mediante radicado No. 202311213600049232 del 21 de noviembre de 2023, menciona que:

*“[...] Ahora bien, si es cierto que la Corporación Autónoma Regional de La Guajira no tiene definido un plan de contingencia por contaminación atmosférica como un documento estructurado, pero eso no implica que no se esté implementando diariamente y regularmente la estructuración definida en el Artículo 2.2.5.1.9.2 del Decreto 1076 de 2015, porque como se mencionó en los párrafos anteriores cada uno de los ítems que debe contener el plan de contingencia, se viene implementando constantemente con mira que en La Guajira no se presente una contingencia por contaminación atmosférica. Ahora hay que entender que dentro del departamento de La Guajira no existe barreras naturales o artificiales que impidan una rápida dispersión de los contaminantes atmosféricos, es un territorio en su mayor porcentaje plano, con altas temperaturas, con altas velocidades del viento que facilitan la dispersión de los contaminantes atmosféricos. Mas sin embargo el compromiso es en el corto plazo estructurar un un documento lo expresado en el Artículo 2.2.5.1.9.2 del Decreto 1076 de 2015”*

### Análisis CGR

En atención a la respuesta de la Entidad en cuanto a la elaboración del Plan de Contingencia, no se evidencia contradicción en cuanto a lo comunicado por la CGR, por el contrario, la Corporación propone a corto plazo la realización de este documento.

Asimismo, es de aclarar que el Decreto 1076 de 2015 le impone esta obligación a las Corporaciones desde el año 2015 y la Estrategia Nacional de Calidad del Aire le da este compromiso a las Corporaciones con un alcance de cumplimiento entre los años 2021 y 2022, por lo cual, se hace evidente el incumplimiento de la Corporación en la oportunidad de la realización del Plan de Contingencia para atender episodios de contaminación del aire, y es a partir de la observación realizada por la CGR, que la Corporación manifiesta el compromiso de estructurar dicho documento.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

### Corpocesar

La entidad respondió mediante radicado DG-1908 del 21 de noviembre de 2023, en el que manifiesta:

*"[...] Con relación a esta observación es importante señalar que CORPOCESAR tiene implementado el desarrollo de un Comité Técnico de Calidad de Aire que es un espacio de reunión interinstitucional donde confluyen los gremios del sector productivo, instituciones públicas del orden departamental y nacional para socializar los resultados de los monitoreos de calidad de aire y planificar acciones para el tratamiento de eventos que puedan y/o desmejoren la calidad del aire. En estos espacios se coordinan e implementan acciones interinstitucionales para atender eventos que afecten la calidad del aire. Sin embargo, estamos adelantando acciones para consolidar actores, roles y funciones en el marco de un plan de contingencia conforme lo establece la norma.*

*Agradeceríamos su apoyo y acompañamiento dentro de este proceso constructivo para poder avanzar conforme lo planeado junto con los otros entes territorios que tienen competencias e incidencias en este tema. [...]"*

### Análisis CGR

En atención a la respuesta de la entidad en cuanto a la elaboración de un Plan de Contingencia para atender episodios de contaminación, no se evidencia contradicción en cuanto a lo comunicado por la CGR, por el contrario, Corpocesar manifiesta que se encuentra adelantando acciones para consolidar actores, roles y funciones en el marco de un plan de contingencia conforme lo establece la norma.

Gestionar eficazmente las situaciones de emergencia y mitigar todo tipo de impacto negativo en la salud y en el ambiente es el eje principal en los planes de contingencia, por lo tanto, contar con un plan formulado, sólido y tangible es una práctica responsable que Corpocesar debe tener junto con una estructura específica de identificación de riesgos y amenazas.

En cuanto a la solicitud de apoyo y acompañamiento, es importante destacar, que el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 4 de 2019, señala:

*"[...] El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. [...] La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional."*

Adicionalmente, el artículo 3° de la Ley 610 de 2000, define el concepto de gestión fiscal, de la siguiente manera:

*"[...] se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."*

En ese sentido, es preciso señalar que la CGR, no tiene funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional, es decir, no tiene aptitud legal para interferir en las decisiones que son propias de los entes nacionales de control ambiental. En consecuencia, a la CGR no le es dado actuar dentro de los procesos internos de la administración, como si fuera parte de ella, sino que, ejerce el control y la vigilancia sobre la actividad estatal, a partir de su propia independencia. De ninguna forma le está permitido a la CGR intervenir en la gestión administrativa de ninguna entidad, como coadministración, lo cual, está prohibido en nuestro ordenamiento jurídico

Expuesto lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

### Corpoboyacá

La entidad respondió mediante radicado 120-22509 del 20 de noviembre de 2023, en el que manifiesta:

*"Se confirma la información de que CORPOBOYACA, no cuenta con un Plan de Contingencia para atender episodios de contaminación atmosférica que eventualmente puedan presentarse en el territorio."*

### Análisis CGR

En atención a la respuesta de la entidad en lo relacionado a la elaboración de un Plan de Contingencia para atender episodios de contaminación atmosférica, no se evidencia

contradicción en cuanto a lo comunicado por la CGR, dado que la Corporación acepta la observación.

Es importante mencionar que la elaboración e implementación de los Planes de Contingencia por parte de las autoridades ambientales, se encuentra establecido en la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, en el Decreto 1076 de 2015 y en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

### 3.4. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
<i>Evaluar y conceptuar sobre la implementación de programas de reducción de la contaminación por fuentes fijas y móviles en zonas clasificadas como áreas fuente de contaminación y en las zonas identificadas como puntos críticos o de alta concentración, con corte a junio de 2023.</i>

#### Hallazgo 10. [D] Realización de operativos a fuentes móviles. (Corpoboyacá, Corpocesar)

##### Resumen:

La Resolución 910 de 2008, establecía que las Autoridades Ambientales debían realizar los operativos cuando menos cada dos meses dentro de su jurisdicción, dentro de sus funciones legales de vigilancia y control. Luego, fue derogada por la Resolución 762 de 2022, la cual, establece la frecuencia mínima de operativos en vía por parte de las autoridades ambientales en función de las poblaciones de los municipios en su jurisdicción.

De acuerdo con lo anterior, se evidenció incumplimiento por parte de Corpoboyacá y Corpocesar en la realización de operativos a fuentes móviles dentro de las vigencias auditadas.

#### Criterios

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

- Ley 99 de 1993<sup>87</sup>

*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.*

*2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

*12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

- Resolución 910 de 2008<sup>88</sup>

*Artículo 15. "Operativos de revisión. En ejercicio de la función legal de vigilancia y control, autoridades ambientales competentes, realizarán operativos de verificación de emisiones a las fuentes móviles en circulación, en conjunto con las secretarías y demás organismos de tránsito departamentales, distritales y municipales, cuando menos cada dos meses dentro de su jurisdicción, siguiendo los procedimientos establecidos en el Capítulo III de la presente resolución, e impondrán sanciones conforme a la facultad dada por la ley para cada autoridad. [...]"*

- Resolución 762 de 2022<sup>89</sup>

*Artículo 23. Operativos de revisión de fuentes móviles terrestres de carretera en circulación. Las autoridades ambientales en el marco de sus competencias y en conjunto con las autoridades departamentales, distritales y municipales de tránsito, realizarán operativos de verificación de emisiones contaminantes generadas por las fuentes móviles terrestres de carretera en circulación, empleando los equipos y procedimientos establecidos en las Normas Técnicas Colombianas (NTC) 4231, 4983 y 5365. Los operativos de revisión deberán realizarse como mínimo con la siguiente periodicidad:*

*Tabla 25. Frecuencia mínima de operativos en vía por parte de las autoridades competentes.*

---

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> Por la cual se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamenta el artículo 91 del Decreto 948 de 1995 y se adoptan otras disposiciones.

<sup>89</sup> Por la cual se reglamentan los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamentan los artículos 2.2.5.1.6.1, 2.2.5.1.8.2 y 2.2.5.1.8.3 del Decreto 1076 de 2015 y se adoptan otras disposiciones.



Municipios con población	Frecuencia mínima	Puntos mínimos/día
> 1,000,000 habitantes	15 días/mes	4
> 300,000 habitantes	4 días/mes	2
> 100,000 habitantes	4 días/año	2

- Ley 1952 de 2019<sup>90</sup>

*Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo*

*Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

- Ley 734 de 2002<sup>91</sup>

*Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.*

*Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*

*Artículo 34, numeral 1, Código Disciplinario. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 33 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.*

## Condición

<sup>90</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

<sup>91</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023

Las emisiones por fuentes móviles se producen por la quema de combustibles fósiles utilizados por el parque automotor, ya que los vehículos automotores son los principales emisores de contaminantes como óxido de nitrógeno, monóxido de carbono, hidrocarburos no quemados, dióxidos de azufre y compuestos orgánicos volátiles<sup>92</sup>.

Así las cosas, las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, tienen a su cargo labores de evaluación, control y seguimiento mediante programas de operativos de control en vías cuyo objeto es hacer seguimiento al cumplimiento obligatorio de los límites de emisión establecidos para las fuentes móviles en el área de sus jurisdicciones, de acuerdo con lo determinado en la norma.

De acuerdo con el artículo 23 de la Resolución 762 de 2022, se establece la frecuencia mínima de operativos en vía por parte de las autoridades ambientales en función de las poblaciones de los municipios en su jurisdicción. A continuación, se relacionan las Corporaciones que no dieron cumplimiento a lo establecido en la norma:

#### Corpoboyacá

La entidad remitió respuesta a solicitud de información por parte de la CGR sobre realización de operativos de control en vías, de la cual, indicando que:

*“[...] no se efectuaron operativos de fuentes móviles en los años 2021 y 2022, para el año 2023, se encuentra en ejecución el contrato interadministrativo para operativos de fuentes móviles [...]”*

Por lo anterior, tanto, en cuanto a la realización de operativos a las emisiones de fuentes móviles dentro de su jurisdicción, se evidencia que no ha dado cumplimiento a lo descrito en el artículo 23 de la Resolución 762 de 2022.

#### Corpocesar

Corpocesar allegó respuesta a solicitud de información manifestando lo siguiente:

*“[...] En cuanto a procedimientos para operativos en vía (fuentes móviles), este es realizado por terceros, ya que se realiza la contratación de empresas cuyos parámetros se encuentran acreditados, por lo tanto, el procedimiento desarrollado pertenece a las entidades contratadas [...]”*

*CORPOCESAR ha desarrollado dos (02) campañas recientemente de monitoreo de fuentes móviles, la primera en diciembre de 2022 para la ciudad de Valledupar y la segunda los días 11 y 12 de agosto de 2023 para el municipio de la Loma. [...]”*

De acuerdo con lo anterior, se concluye que, Corpocesar no realizó operativos en vía a fuentes móviles para el año 2021, además, para la vigencia 2022 la entidad solo realizó una campaña de monitoreo en la ciudad de Valledupar, sin tener en cuenta la frecuencia mínima de operativos en relación con el número de habitantes por municipio, según lo establece el artículo 23 de la Resolución 762 de 2022.

---

<sup>92</sup> Ver: <http://www.ideam.gov.co/web/contaminacion-y-calidad-ambiental/emisiones-por-fuentes-moviles>.

## Causa

Deficiencia en la gestión acorde a las funciones de las Corporaciones en ejercer seguimiento, vigilancia, prevención y control a las emisiones atmosféricas generadas por las fuentes móviles dentro de su jurisdicción.

## Efecto

No existe conocimiento de las emisiones atmosféricas generadas por fuentes móviles dentro de su jurisdicción.

No ejercer la función legal de vigilancia y control al no realizar operativos de verificación de emisiones a las fuentes móviles en circulación, como lo establece el artículo 15 de la Resolución 910 de 2008.

Falta de información de la calidad del aire para implementar estrategias dirigidas a minimizar los posibles impactos generados por las emisiones atmosféricas de las fuentes móviles en el área de su jurisdicción.

Este es un hallazgo con posible incidencia disciplinaria para Corpoboyacá y Corpocesar.

## Respuestas de las entidades y análisis de la CGR

### Corpoboyacá

La entidad respondió mediante radicado 120-22509 del 20 de noviembre de 2023, en el que manifiesta:

*"[...] En cuanto a lo expuesto por esa Contraloría, [...] se aclara que, si bien no se efectuaron los operativos para el año 2021 y 2022, si se efectuó en el año 2020 cuyos soportes se anexan nuevamente." (Sic)*

### Análisis CGR

De acuerdo con la respuesta manifestada por Corpoboyacá confirma que no realizó operativos de fuentes móviles en los años 2021 y 2022, estando reglamentada su realización desde la Resolución 910 de 2008, con una frecuencia mínima de cada dos meses.

Asimismo, la Resolución 762 de 2022 estableció la frecuencia mínima para realizar los operativos en vía de acuerdo con la población de los municipios, situación que, hasta el corte de junio del 2023, no se ha presentado.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

## Corpocesar

La entidad respondió mediante radicado DG-1908 del 21 de noviembre de 2023, en el que indica:

*"[...] Se proyecta la gestión y consecución de recursos para la vigencia 2024 que permitan dar cumplimiento y asegurar la frecuencia de monitoreo establecida en la Resolución 762 de 2022 [...]" (Sic)*

## Análisis CGR

En atención a la respuesta de la Entidad en cuanto a la realización de los operativos, no se evidencia contradicción en cuanto a lo comunicado por la CGR, por el contrario, Corpocesar manifiesta que se proyecta la gestión y consecución de recursos para la vigencia 2024 que permitan dar cumplimiento y asegurar la frecuencia de monitoreo conforme lo establece la norma.

La CGR encontró que la Corporación no realizó ningún operativo para la vigencia 2021, siendo reglamentada esta actividad desde el artículo 15 de la Resolución 910 de 2008<sup>93</sup>. La frecuencia de los operativos móviles son herramientas que después de implementadas aportan en el control y la regulación de los contaminantes provenientes de vehículos en movimiento, por lo tanto, cumplir con las regulaciones ambientales es crucial para que los entes competentes realicen las sanciones necesarias a los conductores y/o propietarios de los vehículos que no cumplan con los límites de emisiones establecidos.

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

---

<sup>93</sup> Artículo 15. Operativos de revisión. En ejercicio de la función legal de vigilancia y control, autoridades ambientales competentes, realizarán operativos de verificación de emisiones a las fuentes móviles en circulación, en conjunto con las secretarías y demás organismos de tránsito departamentales, distritales y municipales, cuando menos cada dos meses dentro de su jurisdicción, siguiendo los procedimientos establecidos en el Capítulo III de la presente resolución, e impondrán sanciones conforme a la facultad dada por la ley para cada autoridad.

Para ello, deberán contar con los equipos de medición móvil y el personal idóneo para realizar los operativos, o realizar convenios de cooperación o contratos con personas naturales o personas jurídicas que demuestren la capacidad técnica y operativa para realizar los operativos de revisión, de acuerdo con lo establecido en la presente resolución.

### 3.5. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
<i>Evaluar y conceptuar sobre el avance en el cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018 y la Estrategia Nacional de Calidad del Aire, en cuanto a las acciones a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones, con corte a junio de 2023.</i>

#### Hallazgo 11. [D] Gestión de la formulación y seguimiento de la política pública de calidad del aire (MADS)

Resumen:

Se evidenció que en la gestión realizada por el MADS en la formulación y seguimiento al Documento Conpes 3943 de 2018 y la Estrategia Nacional de Calidad del Aire: a) no se ha dado aplicación a lo dispuesto en el Sistema Integrado de Gestión (SomoSIG), y b) la política no ha sido objeto de análisis en los consejos de asesoría y coordinación dispuestos en el diseño institucional.

#### Criterios

- Constitución política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

*Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.*

*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.*

- Decreto 2811 de 1974<sup>94</sup>

*ARTÍCULO 6.- La ejecución de la política ambiental de este Código será función del Gobierno Nacional, que podrá delegarla en los Gobiernos seccionales o en otras entidades públicas especializadas.*

*Artículo 7.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.*

*Artículo 8. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

*a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*

*Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

*Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;*

- Ley 99 de 1993<sup>95</sup>

*Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*

*1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. [...]*

*6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. [...]*

*7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.*

*Artículo 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la*

---

<sup>94</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

<sup>95</sup> 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.

*recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.*

*El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.*

*Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.*

**ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio.** *Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*1. Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;*

*3. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso;*

*4. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA);*

*5. los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos; [...]*

*13. Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;*

*14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas;*

**Artículo 11.** *Del Consejo de Gabinete. (Derogado por el art. 20, excepto el parágrafo primero Decreto 1687 de 1997).*

*Parágrafo 1. Del Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental. Créase el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales, adscrito al Despacho del Ministro del Medio Ambiente. El Consejo estará presidido por el Viceministro, integrado por dos representantes de las universidades, expertos en asuntos científicos y tecnológicos, y sendos representantes de los gremios de la producción industrial, agraria, y de minas e hidrocarburos, a razón de uno por cada sector, escogido conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional. Este Consejo contará con una secretaría técnica integrada por dos profesionales de alto nivel técnico y amplia experiencia, los cuales serán nombrados por el Ministro del Medio Ambiente. El Consejo Asesor tendrá como función principal asesorar al Ministro sobre la viabilidad ambiental de proyectos de interés nacional, de los sectores público y privado, y sobre la formulación de políticas y la expedición de normas ambientales.*

**Artículo 13.** *El Consejo Nacional Ambiental. (Modificado en lo pertinente por el Artículo 34 del Decreto 1124 de 1999). Para asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y*

programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables, créase el Consejo Nacional Ambiental, el cual estará integrado por los siguientes miembros:

- El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá. [...]

La participación del Ministro del Medio Ambiente en el Consejo Nacional del Ambiente es indelegable. Los demás integrantes sólo podrán delegar su representación en los Viceministros; el Director del Departamento Nacional de Planeación en el Jefe de la Unidad de Política Ambiental.

El Consejo deberá reunirse por lo menos una vez cada seis meses. [...]

Artículo 14. Funciones del Consejo. El Consejo Nacional Ambiental tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social por los distintos sectores productivos, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio;
2. Recomendar al Gobierno Nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones afecten o puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales renovables;
3. Formular las recomendaciones que considere del caso para adecuar el uso del territorio y los planes, programas y proyectos de construcción o ensanche de infraestructura pública a un apropiado y sostenible aprovechamiento del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación;
4. Recomendar las directrices para la coordinación de las actividades de los sectores productivos con las de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA);
5. Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades que correspondan, para adelantar tareas de coordinación y seguimiento; [...]

Artículo 15. Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica del Consejo Nacional Ambiental será ejercida por el Viceministro del Medio Ambiente.

Las funciones de la Secretaría Técnica, además de las incorporadas dentro del reglamento del Consejo Nacional Ambiental, serán las siguientes:

1. Actuar como Secretario en las reuniones del Consejo y de sus comisiones y suscribir las actas;
2. Convocar a las sesiones del Consejo conforme al reglamento y a las instrucciones impartidas por su presidente;
3. Presentar al Consejo los informes, estudios y documentos que deban ser examinados;
4. Las que el Consejo le asigne.

- Ley 489 de 1998<sup>96</sup>

Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad,

---

<sup>96</sup> 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.



*economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

*Artículo 4.- Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.*

*Artículo 5. Competencia Administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.*

*Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.*

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

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

*Parágrafo. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.*

*Artículo 44. Orientación y coordinación sectorial. La orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo está a cargo del Ministro o Director del Departamento Administrativo a cuyo despacho se encuentran adscritos o vinculados, sin perjuicio de las potestades de decisión, que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración, les correspondan.*

*Artículo 58. Objetivos de los ministerios y departamentos administrativos. Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente Ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.*

*Artículo 59.- Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:*

- 1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.*
- 3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.*
- 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.*

- Decreto 3570 de 2011<sup>97</sup>

*Artículo 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores [...]*

*Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:*

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

*8. Realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como, impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; y fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la ley.*

*19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.*

*Artículo 25. Órganos de Asesoría y Coordinación. La Comisión de Personal, el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo, el Comité de Gerencia y el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, y demás órganos de asesoría y coordinación que se organicen e integren cumplirán sus funciones de conformidad con lo señalado en las Leyes 909 de 2004, 87 de 1993 y las demás disposiciones legales y reglamentarias vigentes.*

*El Ministro determinará la conformación y funciones del Órgano Asesor Comité de Gerencia.*

*Artículo 26. Comité de Gerencia. El Comité de Gerencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será la instancia encargada de velar por el buen funcionamiento interno de la entidad y de asegurar una visión integral de la gestión de sus dependencias y del Sector Administrativo.*

*Para el efecto, el Comité de Gerencia revisará los asuntos de interés institucional que puedan impactar en la organización, analizará el desempeño institucional del Ministerio y efectuará las recomendaciones de acciones de intervención y de revisión de políticas internas a que haya lugar, con el propósito de lograr un desempeño institucional armónico.*

*El Comité de Gerencia, estará integrado por los servidores públicos que designe el Ministro, deberá adoptar su propio reglamento en el cual se establezcan, entre otros aspectos, sus funciones, la periodicidad de sus reuniones, la asistencia de invitados a las mismas y la forma de adopción de sus decisiones.*

*Artículo 27. Consejos de Asesoría y Coordinación. Los Consejos de Asesoría y Coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible son los siguientes:*

---

<sup>97</sup> 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.

1. Consejo Nacional Ambiental.

2. Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental, de acuerdo con el parágrafo 1° del artículo 11 de la Ley 99 de 1993. [...]

*Artículo 28. Integración Consejo Nacional Ambiental. El Consejo Nacional Ambiental, creado por la Ley 99 de 1993 y modificado por el Decreto 1124 de 1999, estará a partir de la vigencia de este decreto, integrado por:*

1. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo presidirá. [...]

*Artículo 29. Funciones del Consejo Nacional Ambiental. Son funciones del Consejo Nacional Ambiental, las siguientes:*

1. Recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social por los distintos sectores productivos, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el Ambiente.

2. Recomendar al Gobierno Nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones afecten o puedan afectar el Ambiente y los recursos naturales renovables.

3. Formular las recomendaciones que considere del caso para adecuar el uso del territorio y los planes, programas y proyectos de construcción o ensanche de infraestructura pública a un apropiado y sostenible aprovechamiento del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación.

4. Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades que correspondan, para adelantar tareas de coordinación y seguimiento. [...]

*Artículo 30. Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica del Consejo Nacional Ambiental será ejercida por el Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual desarrollará, además de las incorporadas en el reglamento del Consejo Nacional Ambiental, las siguientes:*

1. Actuar como Secretario en las reuniones del Consejo y de sus comisiones y suscribir las actas.

2. Convocar a las sesiones del Consejo conforme al reglamento y a las instrucciones impartidas por su presidente.

3. Presentar al Consejo los informes, estudios y documentos que deban ser examinados.

4. Las que el Consejo Nacional Ambiental le asigne.

- Manual Comité de Gerencia y Comité Institucional de Gestión y Desempeño<sup>98</sup>

#### INTRODUCCIÓN

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con Comité de Gerencia y con Comité Institucional de Gestión y Desempeño se reúnen periódicamente.*

*El comité de Gerencia vela por el buen funcionamiento de la entidad el cual presenta recomendaciones, evalúa, aprueba, adopta, implementa y realiza seguimientos a documentos, informes, planes, políticas,*

---

<sup>98</sup> Código M-E-SIG-04. Publicado en: [https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod\\_documentos/documentos/M-E-SIG-04/M-E-SIG-04\\_V1\\_copia\\_controlada.pdf](https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod_documentos/documentos/M-E-SIG-04/M-E-SIG-04_V1_copia_controlada.pdf).

metas y recursos económicos, tecnológicos, estructurales y sociales y de esta manera cumplir con la misión y objetivos planteados de la Entidad (pág. 2).

## 1. COMITÉ DE GERENCIA

### 1.2. Funciones del Comité de Gerencia

Son funciones del Comité de Gerencia, las siguientes:

- Velar por el buen funcionamiento de la entidad y en ese sentido presentar las recomendaciones para tal propósito.
  - Presentar recomendaciones para armonizar los trabajos y funciones de las dependencias del Ministerio.
  - Evaluar y aprobar el Plan de Acción de Ministerio y formular recomendaciones en caso de requerirse ajustes.
  - Adoptar las políticas formuladas, revisar periódicamente el estado de avance en la implementación de estas y recomendar las acciones a que haya lugar.
  - Revisar los asuntos de interés institucional que puedan impactar en la organización de la Entidad.
  - Analizar el desempeño institucional de la Entidad con el apoyo de los informes presentados por cada una de las Dependencias cuando sean solicitados.
  - Efectuar recomendaciones al Ministro para la adopción de decisiones y revisión de políticas internas a que haya lugar, articulando las mismas con el Comité Institucional de Gestión y Desempeño.
  - Las demás funciones que por su naturaleza le correspondan.
- Manual del Sistema Integrado de Gestión (MADS)<sup>99</sup>

### 7.2 OBJETIVOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN

Los objetivos del Ministerio permiten orientar y hacer seguimiento al cumplimiento de la política, los cuales se encuentran distribuidos en cuatro (4) perspectivas: Comunidad, Procesos, Aprendizaje y Recursos, las cuales se encuentran alineadas a la Misión y Visión del ministerio, como se presenta a continuación: Formular y adoptar oportunamente políticas públicas ambientales e instrumentos normativos, así como realizar su acompañamiento y gestión para el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con las directrices establecidas por el Gobierno Nacional.

### 8.3 MAPA DE PROCESOS

Los procesos que conforman el modelo operacional del Ministerio se presentan de manera gráfica en el siguiente Mapa de procesos: [...]

Los procesos, están clasificados según su naturaleza como:

- *Procesos Estratégicos:* Orientan y dan lineamientos para la gestión del Ministerio.
  - *Procesos Misionales:* Contribuyen directamente al cumplimiento de la misión del Ministerio.
- Caracterización proceso Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales (MADS)<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Código: M-E-SIG-02. Publicado en [https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod\\_documentos/documentos/M-E-SIG-02/versiones/M-E-SIG-02\\_V7\\_copia\\_controlada.pdf](https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod_documentos/documentos/M-E-SIG-02/versiones/M-E-SIG-02_V7_copia_controlada.pdf).

<sup>100</sup> Código: C-M-PPA-01. Publicado en: [https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod\\_documentos/documentos/C-M-PPA-01/C-M-PPA-01\\_V6\\_copia\\_controlada.pdf](https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod_documentos/documentos/C-M-PPA-01/C-M-PPA-01_V6_copia_controlada.pdf).

#### OBJETIVO:

Orientar la formulación de las políticas del sector ambiente y desarrollo sostenible de acuerdo con las prioridades nacionales, la normativa vigente y los compromisos internacionales suscritos por el país.

#### ALCANCE DEL PROCESO

El proceso inicia con la planificación, continúa con el diagnóstico, la formulación y aprobación de la política, su promoción y difusión y finaliza con el seguimiento a la implementación de la misma. Para el caso de las políticas que requieran ser reformuladas se aplicarán los lineamientos de este proceso.

- Lineamientos para la formulación y seguimiento de Políticas Públicas Ambientales (MADS)<sup>101</sup>

El presente documento da los lineamientos para la formulación y seguimiento de Políticas Públicas Ambientales suministrando diferentes metodologías para los pasos de los procedimientos de Planeación, Diagnóstico, Formulación y Adopción, Promoción y Difusión; y Seguimiento del proceso de Formulación de Políticas Públicas Ambientales al interior del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) aprobado por el Sistema Integrado de Gestión (SIG). Se busca de esta manera contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las dependencias del MADS para la formulación y seguimiento de políticas públicas que se conviertan en instrumentos de planeación de largo plazo, y así responder a las necesidades y potencialidades del país.

Estos lineamientos buscan entablar de manera clara y precisa, las asociaciones entre su contenido y la cadena de valor mejorada de los procesos para así poder alcanzar un mayor detalle a nivel procedimental y garantizar que sus usuarios puedan reconocer los pasos que se deben seguir durante el proceso de formulación de una política pública y la etapa a la que se debe pasar una vez se han surtido ciertas actividades (pág. 5).

### 3. PROCESO DE FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

El proceso de Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene como objetivo orientar la formulación de las políticas del sector ambiente y desarrollo sostenible de acuerdo con las prioridades nacionales, la normativa vigente y los compromisos internacionales suscritos por el país. Este proceso inicia con la planificación, continúa con el diagnóstico, la formulación y aprobación de la política, su promoción y difusión y finaliza con el seguimiento a la implementación de la misma. En este sentido las políticas que requieran ser reformuladas se aplicarán los lineamientos de este proceso (pág. 12).

#### 3.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROCESO

La cadena presenta el conjunto de los procesos que deben llevarse a cabo para la construcción de una política pública. Se identifican los procesos, donde las entradas o insumos, son generados por los pasos que les preceden. De manera adicional, se presenta el desglose de las actividades de los procedimientos de acuerdo a lo establecido en el Sistema Integrado de Gestión MADSIG los cuales se encuentran enmarcados en el ciclo PHVA.

➤ Etapa 1: Contiene el conjunto de actividades esenciales en la planeación para la elaboración de una propuesta de iniciativa de la Política que garantice su aprobación y sirve como instrumento orientador para definir las actividades a realizar, los recursos necesarios y los actores involucrados.

---

<sup>101</sup> Código G-M-PPA-01. Publicado en: [https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod\\_documentos/documentos/G-M-PPA-01/G-M-PPA-01\\_V2\\_copia\\_controlada.pdf](https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod_documentos/documentos/G-M-PPA-01/G-M-PPA-01_V2_copia_controlada.pdf).

- *Etapa 2:* Conformar el proceso del diagnóstico de la política, que permiten determinar la situación de interés, el estado ambiental o de desarrollo sostenible; la demanda y los factores de presión; los procesos institucionales, sociales y económicos, para identificar la problemática ambiental, dimensionar, priorizar sus causas y efectos, los cuales son base para la formulación de la Política.
- *Etapa 3:* Reúne las actividades para la formulación y aprobación de la política, y considera las principales estrategias que promueven de manera efectiva la solución de las problemáticas identificadas.
- *Etapa 4:* Se compone de las actividades de promoción y difusión de la política aprobada, con la finalidad de garantizar el conocimiento de esta por parte de todas las partes interesadas, de manera que se promueva y se gestione la implementación efectiva de las acciones definidas en la misma.
- *Etapa 5:* Contiene el conjunto de actividades para el seguimiento y control de la implementación de las políticas públicas del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible para conocer el avance de las acciones o estrategias definidas en la misma (pág. 13).

### 3.2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL PROCESO DE FORMULACIÓN Y DESARROLLO DE POLÍTICAS AMBIENTALES [...]

- Procedimiento P-M-PPA-01 - Planeación de la política (MADS)<sup>102</sup>

#### 1. OBJETIVO(S)

*Realizar una propuesta de iniciativa de la Política para su aprobación; así como establecer el plan operativo para la formulación como instrumento orientador que define las actividades a realizar, los recursos necesarios y los actores involucrados*

#### 2. ALCANCE

*Inicia con la identificación de la necesidad de formulación o reformulación de la Política Pública, la identificación general de la problemática, la focalización de la política, la identificación de los actores, para presentar la iniciativa de política para su aprobación, termina con la conformación del equipo de formulación en caso de aprobación y la elaboración del plan operativo para la formulación o reformulación de la política.*

- Procedimiento P-M-PPA-02 - Diagnostico de la política<sup>103</sup>

#### 1. OBJETIVO(S)

*Realizar un diagnóstico que permita determinar la situación de interés, el estado ambiental o de desarrollo sostenible; la demanda y los factores de presión; los procesos institucionales, sociales y económicos, para identificar la problemática ambiental, dimensionar, priorizar sus causas y efectos, los cuales son base para la formulación o reformulación de la Política Pública Ambiental.*

#### 2. ALCANCE

*Inicia con la identificación de actores involucrados, continúa con el análisis de tendencias, la caracterización de la situación de interés y la determinación de las condiciones ambientales de estado y de presión, así como el contexto institucional y socioeconómico, la identificación y priorización de las problemáticas, las causas y los efectos. Termina con la consolidación del diagnóstico integral de la política, la revisión y aprobación de los avances de éste por el director o jefe de oficina.*

---

<sup>102</sup> Publicado en: [https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod\\_documentos/documentos/P-M-PPA-01/P-M-PPA-01\\_V7\\_copia\\_controlada.pdf](https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod_documentos/documentos/P-M-PPA-01/P-M-PPA-01_V7_copia_controlada.pdf).

<sup>103</sup> Publicado en: [https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod\\_documentos/documentos/P-M-PPA-02/P-M-PPA-02\\_V7\\_copia\\_controlada.pdf](https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod_documentos/documentos/P-M-PPA-02/P-M-PPA-02_V7_copia_controlada.pdf).

- Procedimiento P-M-PPA-03 - Formulación y aprobación de la política<sup>104</sup>

1. OBJETIVO(S)

*Formular y aprobar una Política ambiental que considere las principales estrategias que promuevan de manera efectiva la solución de las problemáticas identificadas.*

2. ALCANCE

*Inicia con la definición del objetivo y alcance de la política, la definición de estrategias y el Plan de Acción, el marco institucional y el esquema de seguimiento y evaluación; y finaliza con la presentación y aprobación del documento de política.*

- Procedimiento P-M-PPA-04 - Promoción y difusión de la política<sup>105</sup>

1. OBJETIVO(S)

*Promocionar y difundir la Política aprobada, con la finalidad de garantizar el conocimiento de esta por las partes interesadas, de manera que se promueva y se gestione la implementación efectiva de las acciones definidas en la misma.*

2. ALCANCE

*Inicia con la conformación del equipo de trabajo el cual se encargará de la promoción y difusión de la Política, continuando con el diseño e implementación de una estrategia de promoción y difusión, para finalizar con la evaluación de la implementación de dicha Estrategia.*

- Procedimiento P-M-PPA-05 - Seguimiento de la política<sup>106</sup>

1. OBJETIVO(S)

*Realizar seguimiento y control de la implementación de las políticas públicas del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible para conocer el avance de las acciones o estrategias definidas en las mismas.*

2. ALCANCE

*El procedimiento inicia con la actualización de la agenda de formulación y seguimiento de políticas y finaliza con la publicación del informe integral de seguimiento a las políticas públicas en la Página WEB.*

- Ley 1952 de 2019<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Publicado en: [https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod\\_documentos/documentos/P-M-PPA-03/P-M-PPA-03\\_V7\\_copia\\_controlada.pdf](https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod_documentos/documentos/P-M-PPA-03/P-M-PPA-03_V7_copia_controlada.pdf).

<sup>105</sup> Publicado en: [https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod\\_documentos/documentos/P-M-PPA-04/P-M-PPA-04\\_V7\\_copia\\_controlada.pdf](https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod_documentos/documentos/P-M-PPA-04/P-M-PPA-04_V7_copia_controlada.pdf).

<sup>106</sup> Publicado en: [https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod\\_documentos/documentos/P-M-PPA-05/P-M-PPA-05\\_V7\\_copia\\_controlada.pdf](https://somosig.minambiente.gov.co/files/mod_documentos/documentos/P-M-PPA-05/P-M-PPA-05_V7_copia_controlada.pdf).

<sup>107</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1952 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

*Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo*

*Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

- Ley 734 de 2002<sup>108</sup>

*Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.*

*Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*

## Condición

Desde la expedición de la Ley 99 de 1993, el Estado Colombiano ha expedido cuatro documentos de política pública específicamente dirigidos a la calidad del aire y la prevención y el control de la contaminación del aire: 1) el Documento Conpes 3344 de 2005, que estableció lineamientos para la formulación de la política de prevención y control de la contaminación del aire, 2) la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, con horizonte de implementación a 2019, 3) el Documento Conpes 3943 de 2018, que establece la Política para el Mejoramiento de la Calidad del Aire, con periodo de implementación a 2028, y 4) la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (MADS, 2019), cuyo periodo de implementación terminó en 2022.

A partir del análisis a la información recopilada sobre la gestión realizada por el MADS en la formulación y seguimiento a la política, en particular el Conpes 3943 de 2018 y la Estrategia Nacional de Calidad del Aire, la auditoría determinó que, para el periodo

---

<sup>108</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023



auditado: a) no se ha dado aplicación a lo dispuesto en el Sistema Integrado de Gestión (SomoSIG), y b) la política no ha sido objeto de análisis en los consejos de asesoría y coordinación dispuestos en el diseño institucional.

a) Aplicación del Sistema Integrado de Gestión (SomoSIG)

Durante el desarrollo de las pruebas de recorrido en la fase de planeación y en las pruebas in situ realizadas en la fase de ejecución, los funcionarios del área técnica del MADS a cargo de la política manifestaron que en el Ministerio no existen procedimientos ni documentos de gestión que orienten la formulación y seguimiento de políticas públicas.

Sin embargo, la auditoría encontró que el Ministerio sí cuenta en su Sistema Integrado de Gestión con el proceso misional “Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales”, que abarca desde la planificación hasta el seguimiento a la implementación e incluye la eventual reformulación de las políticas, luego del seguimiento realizado. El proceso cuenta con la caracterización, el contexto estratégico, una guía de lineamientos, un documento de soporte, así como un conjunto de procedimientos y formatos para su aplicación.

Como resultado de contrastar los soportes sobre formulación y seguimiento recopilados en la auditoría, con lo dispuesto en el sistema SomoSIG, se determinó que no se ha dado aplicación a lo allí dispuesto, particularmente en la guía “Lineamientos para la formulación y seguimiento de políticas públicas ambientales” (G-M-PPA-01) y en los procedimientos P-M-PPA-01, P-M-PPA-02, P-M-PPA-03, P-M-PPA-04 y P-M-PPA-05. Así mismo, se determinó la no aplicación de los formatos establecidos y el no contar con soportes documentales que evidencien el cumplimiento de todas las actividades con el lleno de requisitos y formalidades que la guía y los procedimientos exigen.

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio, para el periodo 2021, 2022 y 2023 (corte junio 30) estuvieron vigentes las siguientes versiones:

Tabla 16. Versiones de los procedimientos de MADS en el periodo auditado

Código	Nombre	Versiones	Vigencia	
			Inicio	Fin
C-M-PPA-01	Caracterización de proceso Formulación y seguimiento de Políticas Públicas Ambientales	4	1-jul-2020	31-jul-2022
		5	1-ago-2022	22-nov-2022
		6	23-nov-2022	Actual
G-M-PPA-01	Lineamientos para la formulación y seguimiento de políticas públicas ambientales	1	12-abr-2022	22-nov-2022
		2	23-nov-2022	Actual
P-M-PPA-01	<u>Planeación de la Política</u>	4	24-ago-2018	7-abr-2022
		5	8-abr-2022	22-nov-2022
		6	23-nov-2022	13-sep-2023
P-M-PPA-02	<u>Diagnóstico de la Política</u>	4	24-ago-2018	11-abr-2022
		5	12-abr-2022	22-nov-2022
		6	23-nov-2022	13-sep-2023
P-M-PPA-03	<u>Formulación y aprobación de la política</u>	4	24-ago-2018	7-abr-2022
		5	8-abr-2022	22-nov-2022

		6	23-nov-2022	13-sep-2023
P-M-PPA-04	<u>Promoción y difusión de la política</u>	4	24-ago-2018	11-abr-2022
		5	12-abr-2022	22-nov-2022
		6	23-nov-2022	13-sep-2023
P-M-PPA-05	<u>Seguimiento de políticas</u>	4	24-ago-2018	11-abr-2022
		5	12-abr-2022	22-nov-2022
		6	23-nov-2022	Actual

Elaboró: CGR. Fuente: Información remitida por la entidad.

## b) Órganos de asesoría y coordinación

Se determinó que, para el periodo auditado, ni la política de calidad del aire, la prevención y el control de la contaminación del aire en sentido general, ni el Conpes 3943 de 2018 o la ENCA en sentido particular, han sido objeto de análisis por parte de las dos más importantes instancias de asesoría y coordinación en materia de política pública ambiental dispuestas en el ordenamiento institucional del Estado colombiano: 1) el Consejo Nacional Ambiental<sup>109</sup> y 2) el Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental<sup>110</sup>. Tampoco han sido objeto de análisis por parte del Comité de Gerencia<sup>111</sup>, la instancia superior al interior del MADS creada para velar por el adecuado desempeño institucional para alcanzar los fines misionales institucionales.

En cuanto al Consejo Nacional Ambiental, el MADS reportó que<sup>112</sup>:

*“Durante el periodo 2021-2023 se llevaron a cabo 2 sesiones del Consejo Nacional Ambiental, la primera el 19 de abril de 2022 y la segunda el primero de agosto de 2023, en el año 2021 por temas asociados a la pandemia no se reunió el consejo. Adjunto se remite acta de la sesión del Consejo Nacional Ambiental del año 2022.*

*Como consta en el acta de la sesión del 19 de abril del año 2022 del consejo técnico asesor, en el punto 4 de la agenda, el exviceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio presentó a los miembros del consejo los principales componentes de la estrategia de Acción Climática y Carbono Neutralidad del país. Si bien esta estrategia no está enfocada en temas de calidad del aire, prevención y control de la contaminación del aire, cuenta con medidas sectoriales con beneficios múltiples, en cambio climático y salud pública como es el caso del ejemplo citado en la sesión por el viceministro Galarza de la meta de reducir en un 40% las emisiones del conocido hollín o carbono negro y la meta al año 2030 de tener por lo menos 600.000 vehículos eléctricos rodando en las carreteras del país.*

*Adicionalmente a la mención puntual realizada al carbono negro y a los vehículos eléctricos en la estrategia de Acción Climática y Carbono Neutralidad, durante la sesión del consejo técnico asesor no se realizó ninguna otra presentación, discusión o recomendación relacionada con calidad del aire (pág. 1).”*

Sobre el Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental indicó:

<sup>109</sup> Ley 99 de 1993, art. 13-15 y Decreto 3570 de 2011, art. 28, 29 y 30.

<sup>110</sup> Ley 99 de 1993, art. 11, par. 1 y Decreto 3570 de 2011, art. 27.

<sup>111</sup> Decreto 3570 de 2011, art. 25 y 26.

<sup>112</sup> Radicado MADS 24002023E2038082 del 2 de noviembre de 2023.

*“Durante la vigencia 2021, 2022 y 2023 no se presentaron, discutieron, analizaron y/o se generaron recomendaciones sobre calidad del aire o prevención y control de la contaminación del aire en el marco del Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental, sin embargo es importante resaltar que durante este periodo de tiempo se sostuvo trabajo articulado con actores representativos de los sectores que conforman el consejo tal y como lo son gremios de empresas privadas, académicos, gobierno y comunidad que permitió incorporar las recomendaciones pertinentes en las normas, estrategias y documentos técnicos emitidos por esta cartera tal y como se presentó las reuniones sostenidas con los auditores de la Contraloría en los días 14 de agosto y 09 de octubre de 2023 (pág. 2).”*

Y finalmente, en cuanto al Comité de Gerencia, señaló:

*“Adjunto se remiten las actas de los últimos comités de gerencia correspondientes al 21 de abril de 2020 y 25 julio de 2022 relacionados con políticas públicas en las que se presentaron la Política Ambiental para la gestión integral de residuos peligrosos, la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico 2010- 2022, la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal y la Política Ambiental Urbana, es de resaltar que en ninguna de estas sesiones se presentaron, discutieron, analizaron y/o se generaron recomendaciones sobre calidad del aire, prevención y control de la contaminación del aire” (pág. 3).*

Lo anterior permite señalar que la política pública para la calidad del aire, la prevención y el control a la contaminación del aire en sentido general, ni el Conpes 3943 de 2018 o la ENCA en sentido particular, ninguno ha sido objeto de análisis en el periodo auditado en los órganos de asesoría y coordinación para la gestión de las políticas públicas sectoriales.

## **Causa**

Deficiencias en la gestión institucional por parte del MADS para dar cumplimiento a lo establecido en el Sistema Integrado de Gestión (SomoSIG) y en la normatividad vigente en relación con las funciones del Ministerio como ente rector de las políticas públicas sectoriales ambientales, así como en la gestión institucional dirigida a contar con el concurso de los órganos de asesoría y coordinación creados por la Ley para el logro de los objetivos de política pública.

## **Efecto**

Teniendo en cuenta que un objetivo esencial del sistema SomoSIG es la oportuna formulación, adopción y seguimiento de políticas ambientales, a través del proceso misional “Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales”, su no aplicación deriva en riesgos que no se alcancen los objetivos de las políticas públicas, que se retrasen en el tiempo, o que no se cuente con la información suficiente para la toma de decisiones, tanto en la formulación, el seguimiento a la implementación o su rediseño para tomar los correctivos necesarios. También se generan riesgos de incumplimiento de requisitos, ineficiencias en los procesos o pérdidas de información.

No contar con la activa participación de los órganos de asesoría y coordinación para la gestión de las políticas públicas, cada uno desde su naturaleza y funciones específicas, implica el riesgo de tomar decisiones de política pública sin contar con la opinión ni el concurso de los miembros de tales instancias. También se pone en riesgo la legitimidad de

las decisiones que se lleguen a tomar, afectando la eventual participación de los otros actores en la implementación de las decisiones, con lo cual se pone en riesgo la coordinación y articulación que supone la implementación de las políticas públicas, su seguimiento, su rediseño y su continuidad en el tiempo.

En este caso, la CGR considera que las situaciones encontradas en esta observación se conectan como causa de los hallazgos 12 y 13 y con el hecho de que aún no se cuenta con un documento de política pública posterior a diciembre de 2022, que era el término del periodo de implementación de la ENCA.

Este es un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.

### Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante el radicado 24002023E3016197 del 28 de noviembre de 2023.

En primer lugar, el Ministerio hace una exposición general sobre la evolución de los diversos documentos de política pública que se han generado en el nivel nacional del Estado colombiano sobre calidad del aire y la prevención y control de la contaminación de la calidad del aire, a manera de introducción general, previa a brindar de manera particular las respuestas a las observaciones que en este informe corresponden a los hallazgos 11, 12, y 13<sup>113</sup>. La presentación general se realiza en los siguientes términos:

*“En atención a las observaciones realizadas en el marco de auditoría de cumplimiento de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, se emite la respuesta a cada una de las observaciones incluyendo los documentos que soportan la información incorporada; por otro lado, se reiteran algunas consideraciones generales mencionadas en la respuesta a la primera comunicación de observaciones enviadas por la CGR, con el fin de dilucidar las afirmaciones realizadas, y que de la misma forma, sean tenidas en cuenta al momento de proferir los resultados de la auditoría.*

*En las pruebas de recorrido este ministerio ha puesto en conocimiento de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, que la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire estaba culminando su plazo de implementación con la expedición del CONPES, a partir de ello, se definieron nuevos lineamientos de política por lo que se reemplazó la política de PPCCA. Este Ministerio solicitó al Departamento Nacional de Planeación- DNP una evaluación de la implementación de esta y la elaboración de una nueva política liderada por dicha entidad a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, surtiendo el proceso definido por el DNP y que dio como resultado la POLÍTICA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL AIRE aprobada por el CONPES el 31 de julio de 2018 (CONPES 3943).*

*De igual forma, hacemos hincapié en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en ejercicio de su función de coordinación del sector ambiente, lideró en el año 2019 la elaboración de un documento guía en formato de hoja de ruta de carácter orientativo y de mejora en la planificación para el fortalecimiento de la gestión en la calidad del aire. Documento que se hizo público el 16 de agosto de 2019 con el título de Estrategia Nacional de Calidad del Aire-ENCA y que como se ha mencionado en diferentes espacios, no ostenta el carácter de política pública, a partir de ello, no reemplaza ni sustituye la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, objeto de la auditoría, y al*

---

<sup>113</sup> Observaciones comunicadas como 13, 14 y 15.

igual que otras hojas de rutas y estrategias del gobierno no está sujeta al cumplimiento del ciclo de política pública establecido por el DNP.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por COVID19, fue de conocimiento público, dicha situación generó cambios en los procedimientos que se venían desarrollando por parte del gobierno, lo cual generó impactos hacia el futuro frente al desarrollo y expedición de los diferentes instrumentos normativos, dicha emergencia fue declarada el 12 de marzo de 2020 (Resolución 385 de 2020) y que finalizó 30 de junio de 2022 (Resolución 666 de 2022), que alteró los plazos administrativos y privilegios de operación de las ramas del poder público (Decreto 491 de 2020) y que cambió la forma de evaluar los impactos socioeconómicos de la mayoría de las agendas públicas, incluidas las del sector ambiente, como consecuencia de la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional hizo un llamado a los actores para trabajar en torno a la reactivación económica y la gestión del riesgo, proceso que llevó a que muchos proyectos regulatorios tuvieran que volver a revisarse frente a la “nueva normalidad” extendiendo los tiempos previstos en agendas y cronogramas elaborados antes de la emergencia, tal y como es el caso del CONPES 3943 y de la ENCA.

Finalmente es de resaltar que, en ejercicio de la potestad reglamentaria permanente y del principio de progresividad, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin perjuicio de las condiciones especiales e imprevistas de la emergencia sanitaria, avanzó de forma constante e imperante en el fortalecimiento de la gestión de la calidad del aire del país y ha sido riguroso en el tiempo utilizado para garantizar entre otros; la calidad, efectividad, transparencia y participación en la actualización de regulación aplicable, Esta gestión fue soportada en las pruebas de recorrido y a través de los documentos remitidos al equipo auditor mediante oficio con radicado 24002023E2031987 del 15 de septiembre de 2023 y entregados en medio magnético al equipo auditor en la prueba de recorrido realizada el pasado 09 de octubre.”

Puntualmente, respecto al contenido de la observación, el Ministerio manifiesta lo siguiente:

“En referencia al segundo comunicado de observaciones realizadas por la Contraloría General de la República, en primera instancia deben aclararse los siguientes conceptos y competencias:

Documento de Política CONPES: “Los documentos CONPES son instrumentos de política a través de los cuales el gobierno nacional establece directrices para el desarrollo del país en temas económicos y sociales. Existen varios tipos de documentos CONPES atendiendo los objetivos particulares que cada uno persigue, siendo el de política pública el más recurrente de todos”<sup>114</sup>.

En concordancia con el Decreto 1869 de 2017 “Por medio del cual se sustituye el Título 12 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES)” establece que la secretaría técnica del Consejo de política Económica y Social estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

<sup>[5]</sup> Departamento Nacional de Planeación. 2022. Revista Jurídica. Los Conceptos Jurídicos más relevantes de la oficina Asesora jurídica del DNP. Edición 1. Concepto unificado 2022.02 OAJ-DNP

Adicionalmente, mediante el artículo 2.2.12.1.3. dentro de las funciones del CONPES se encuentran:

---

<sup>114</sup> Concepto Unificado 2022 -02-OAJ -DNP:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/Primera%20edici%C3%B3n/Concepto%20unificado%20-%20CONPES.pdf>

2. Aprobar los documentos de política económica y social, y aquellos que sirvan de base para la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo.
6. Hacer seguimiento a los compromisos realizados por los ministerios y demás entidades a la luz de las políticas, planes, programas y proyectos aprobados por el CONPES.

Por su parte, a través del artículo 2.2.12.2.2 sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 3517 de 2009 o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen, la Secretaría Técnica tiene entre sus funciones:

1. Definir los lineamientos, procesos, herramientas y metodologías para la elaboración y el seguimiento a los documentos CONPES.

*Política Pública Ambiental: “Es un lineamiento o directriz que se toma frente a la planeación, protección, prevención y control de los recursos naturales como resultado de intereses, decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos político económico y social, adelantados por el Gobierno Nacional con la finalidad de prevenir o solucionar las necesidades y problemáticas ambientales del país para ser implementadas a nivel nacional, territorial y sectorial, propendiendo por la sostenibilidad ambiental.”<sup>115</sup>*

*Para este caso la competencia de acuerdo con el Decreto 3570 de 2011, establece que, dentro de los objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está el de “Formular, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación”.*

*Estrategia o lineamientos estratégicos: Lineamientos o apuestas que desde una unidad temática obedecen a un objetivo específico de un lineamiento estratégico jerárquicamente superior, cuyo objetivo es el de garantizar los derechos de la ciudadanía. “Definición de medios, acciones y recursos para el logro de los objetivos. Para su formulación se consideran las condiciones sociales, institucionales, administrativas, políticas y económicas, entre otras. Se materializa a través de programas, subprogramas y proyectos.”(Glosario DNP).<sup>116</sup>*

#### Atenuaciones a los hechos:

*Como es de su conocimiento una vez finalizada la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire - PPCCA, explicada y sustentada en los diferentes espacios y comunicaciones atendidos y remitidos por la Dirección de Asuntos Ambiental Sectorial Urbana, en relación a sus logros y alcances; en respuesta a la necesidad de abordar de manera integral las causas de la contaminación del aire en el país, se adelantó y aprobó proceso ante el Consejo Nacional De Política Económica y Social, el cual tuvo como resultado la publicación del documento CONPES 3943 “Política para el mejoramiento de la calidad del aire”, cuyo objetivo general es el de “Reducir la concentración de contaminantes en el aire que afectan la salud y el ambiente”.*

*De otro lado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, a través del pacto por la sostenibilidad: Producir conservando y conservar produciendo, se estableció la prioridad de “mejorar la calidad del aire, del agua y del suelo para la prevención de los impactos en la salud pública y para la reducción de las desigualdades relacionadas con el acceso a recursos”, identificando la necesidad de articularlo con lo establecido en el CONPES 3943, orientando de esta manera a que los lineamientos para reducir las emisiones contaminantes, entre otros propósitos fueran a través de la Estrategia Nacional de Calidad de Aire (ENCA).*

---

<sup>115</sup> <https://www.minambiente.gov.co/planeacion-y-seguimiento/politicas-publicas-ambientales/> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – visita 27 de noviembre de 2023

<sup>116</sup> <https://www.dnp.gov.co/transparencia-acceso-a-la-informacion/Paginas/glosario.aspx> - Departamento Nacional de Planeación – Visitado el 27 de noviembre de 2023

*Así las cosas, y de acuerdo con lo previamente mencionado, la Estrategia Nacional de Contaminación de Aire al generar sus apuestas bajo unos lineamientos jerárquico-mayores de política pública, como lo son los documentos CONPES y el Plan Nacional de Desarrollo, se abstraen de cumplir los procesos de gestión de calidad inmediatos a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al no constituirse como Política Pública, en el mismo sentido, no deben ser sometidos ante los comités de alta gerencia u órganos consultivos. Por lo tanto, los procedimientos que hacen parte del proceso de formulación, planeación y seguimiento de política pública ambiental, no le son aplicables, razón por la cual la ENCA no es susceptible de seguimiento como documento de política pública de carácter ambiental, y más bien se constituye como un instrumento de gestión articulador entre lo establecido en el documento Conpes 3943 y el cumplimiento de metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente para la época; esto en concordancia con los lineamientos y responsabilidades de carácter técnico de seguimiento contemplados en el 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”.*

*Por su parte, los documentos CONPES, que bajo las competencias jurídicas establecidas a través del Decreto 1869 de 2017, establece que la metodología de gestión y seguimiento a documentos CONPES, está a cargo del Departamento Nacional de Planeación por constituirse como secretaría técnica del Consejo de Política Económica y Social, por lo cual, es importante aclarar frente a la siguiente afirmación realizada por CGR:*

*“Durante el desarrollo de las pruebas de recorrido en la fase de planeación y en las pruebas in situ realizadas en la fase de ejecución, los funcionarios del área técnica del MADS a cargo de la política manifestaron que en el Ministerio no existen procedimientos ni documentos de gestión que orienten la formulación y seguimiento de políticas públicas”.*

*En este contexto y de acuerdo con lo ya mencionado, durante la primera prueba de recorrido el equipo del Ministerio de Ambiente indicó que debido a las funciones indilgadas al Departamento Nacional de Planeación como secretaria técnica del CONPES (artículo 2.2.12.2.2. del mencionado decreto) “1. Definir los lineamientos, procesos, herramientas y metodologías para la elaboración y el seguimiento a los documentos CONPES.”, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, carece de competencia para establecer procesos o procedimientos entorno a la formulación, planeación y seguimiento de los documentos de Política CONPES, ya que es función ejercida por el DNP a través de la metodología SisConpes. En el mismo sentido, frente a la formulación de la ENCA, se aclaró que no ostenta el carácter de política pública, y que su formulación y seguimiento tampoco están sujetos a los procesos y procedimientos establecidos en el sistema de gestión de este Minsiterio.*

*En este sentido, y de acuerdo con los lineamientos establecidos por la secretaría técnica Conpes, el Departamento Nacional de Planeación, estableció la herramienta SisCONPES 2.0. con la cual, se apoya el seguimiento de las actividades y responsabilidades de las diferentes instituciones que tienen a cargo compromisos CONPES, con el fin que estas mismas, suministren de manera oportuna la información y documentación requerida, a través de un sistema de gestión basado en tecnologías informáticas y aplicativo de telecomunicaciones.*

*Para ello, el sistema de gestión de documentos CONPES, tiene por objeto el registro de avance de los compromisos adquiridos por los ministerios y demás entidades que hayan sido aprobados en los respectivos Planes de Acción y Seguimiento-PAS, de acuerdo con los elementos formulados de avance técnico y financiero establecidos en ellos.*

*Al respecto, es importante destacar frente al flujo de aprobación que deben surtir todas y cada una de las acciones Conpes, en concordancia con la metodología Sisconpes, se encuentran sustentadas en primera medida en la designación de roles, seguida de tiempos controlados y establecidos para su reporte.*

*Así, el flujo de aprobación inicia con el cargue de la información en el sistema SisConpes que regularmente dispone de 6 días hábiles y que está a cargo de las áreas técnicas; con posterioridad las Oficinas Asesoras de Planeación revisan lo consignado para cada uno de los reportes (en un periodo*

*no mayor a 4 días) dando paso con su aprobación para que otros actores al igual, pero en este caso del DNP, expertos en la materia, realicen la respectiva evaluación pasando hasta por 11 niveles diferentes; al final del proceso en caso de que alguno de los niveles decida rechazar o no aprobar la acción, esta será devuelta al área técnica para que realice la correspondiente subsanación y así comience el flujo de aprobación nuevamente. Dicho proceso solamente es posible una vez, de llegarse a repetir la acción queda congelada y su subsanación solo será posible en el siguiente periodo de reporte, haciendo de esta manera que el proceso sea riguroso, dedicado, con objetivos y responsabilidades estratégicas claras, que son atendidas de manera interdisciplinar e intersectorial.”*

A esta respuesta, el MADS no remitió archivos o soportes adicionales.

## **Análisis CGR**

Este análisis tendrá dos partes: 1) sobre la exposición general sobre la evolución de los documentos de política pública, y 2) sobre la respuesta específica a la observación comunicada.

### 1. Evolución de los documentos de política pública

En la exposición del Ministerio sobre la evolución de los documentos de política pública en materia de calidad del aire y prevención y control de la contaminación del aire, se identifican tres elementos clave que guían el sentido de la respuesta de la entidad:

a. Respecto al Documento Conpes 3943, manifiesta que:

- Con este documento se establece la Política para el mejoramiento de la calidad del aire, que reemplazó la Política de prevención y control de la contaminación del aire (PPCCA).
- Este documento sí corresponde a una política pública, creado de acuerdo con el proceso establecido para tal fin.

b. Respecto a la ENCA, señala que:

- Es un documento que no ostenta el carácter de política pública, por lo que no reemplaza, ni sustituye la PPCCA, sino que es *“un documento guía u hoja de ruta en formato de hoja de ruta de carácter orientativo y de mejora en la planificación para el fortalecimiento de la gestión en la calidad del aire”*.
- Que, por lo anterior, *“al igual que otras hojas de rutas y estrategias del gobierno, no está sujeta al cumplimiento del ciclo de política pública establecido por el DNP”*.

c. Respecto al cumplimiento de lo establecido en el Conpes 3943 y la ENCA, señala:

- Que con ocasión de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por Covid 19 (del 12 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2022), se hizo necesario extender los tiempos previstos en agendas y cronogramas previstos para el Conpes 3943 y la ENCA.
- Que, a pesar de lo anterior, el Ministerio:



*“[...] avanzó de forma constante e imperante en el fortalecimiento de la gestión de la calidad del aire del país y ha sido riguroso en el tiempo utilizado para garantizar entre otros; la calidad, efectividad, transparencia y participación en la actualización de regulación aplicable. Esta gestión fue soportada en las pruebas de recorrido y a través de los documentos remitidos al equipo auditor mediante oficio con radicado 24002023E2031987 del 15 de septiembre de 2023 y entregados en medio magnético al equipo auditor en la prueba de recorrido realizada el pasado 09 de octubre.”*

## 2. Respuesta específica a la observación comunicada

El Ministerio inicia retomando algunas definiciones y referentes reglamentarios sobre qué son los documentos Conpes, las funciones en relación con estos a cargo del Consejo de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación, una parte de la definición de política pública ambiental publicada en el portal Web de la entidad y la definición de estrategia o lineamientos estratégicos tomada desde el glosario publicado en el portal del DNP. A continuación, reitera lo señalado en la primera parte sobre la evolución de los documentos de política (PCCA, Conpes 3943 y ENCA), para finalizar planteando que:

*“[...] la Estrategia Nacional de Contaminación de Aire al generar sus apuestas bajo unos lineamientos jerárquico-mayores de política pública, como lo son los documentos CONPES y el Plan Nacional de Desarrollo, se abstraen de cumplir los procesos de gestión de calidad inmediatos a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al no constituirse como Política Pública, en el mismo sentido, no deben ser sometidos ante los comités de alta gerencia u órganos consultivos. Por lo tanto, los procedimientos que hacen parte del proceso de formulación, planeación y seguimiento de política pública ambiental, no le son aplicables, razón por la cual la ENCA no es susceptible de seguimiento como documento de política pública de carácter ambiental [...]”*

Así, el MADS brindó respuesta a los dos componentes principales de la observación comunicada:

*“A partir del análisis a la información recopilada sobre la gestión realizada por el MADS en la formulación y seguimiento a la política, en particular el Conpes 3943 de 2018 y la Estrategia Nacional de Calidad del Aire, la auditoría determinó que, para el periodo auditado: a) no se ha dado aplicación a lo dispuesto en el Sistema Integrado de Gestión (SomoSIG), y b) la política no ha sido objeto de análisis en los consejos de asesoría y coordinación dispuestos en el diseño institucional.”*

La observación se centró en formulación y seguimiento de la política pública, aunque vistos en particular para el Conpes 3943 y la ENCA. En este sentido, la CGR aclara que una cosa es la política pública y otra cosa son los documentos de política pública. Para el caso específico de esta observación, la CGR tomó para su análisis —por considerarlas apropiadas— las consideraciones realizadas por el Ministerio para acercarse a una definición de política pública, contenidas en el documento Lineamientos para la formulación y seguimiento de políticas públicas ambientales (G-M-PPA-01), en el que se establece:

### *“2.1.1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA*

*La definición de política pública es participe de continuos debates sobre el enfoque que esta debe llevar. El concepto de política pública evoluciona de manera gradual, sus inicios dan una perspectiva normativa o de decisión unilateral del gobierno, que impone en ejercicio de su facultad institucional. En contraste, las nuevas tendencias se influyen, por ideas de gobierno abierto y de participación*

ciudadana. Estas definen un concepto de política pública donde se le considera como el resultado de la interacción entre el Estado y la sociedad.

Entre las definiciones encontradas en la literatura podemos destacar las siguientes:

- Hecló y Wildavsky (1974:xv) han propuesto para ello una definición simple: "una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma".
- Mény y Thoenig (1986:8) proponen una definición cercana; para ellos la política pública es "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad", los mismos autores (1986:12), la política pública se transforma en "un programa de acción de una autoridad pública".
- Dubnick, (1983:7) dice que la política pública "está constituida por las acciones gubernamentales - lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia".
- Hogrriootd (1984:23) opina que de todos modos una definición del concepto de política pública queda muy subjetiva. Según él, "para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias, y de organizaciones gubernamentales".
- Muller y Surel (1998:13) consideran que una política pública "designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos" (Roth Deubel, 2009).

De esta manera se podría decir que la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (Torres-Melo & Santander A, 2013)

Para efectos de esta guía, se plantea la política pública como:

*Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velázquez Gavilanes, 2009, pág. 157)"*

Es decir, a partir de algunas de las definiciones más famosas en los estudios de políticas públicas, el MADS definió en su proceso misional "Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales" una concepción de política pública que la identifica esencialmente como un proceso adelantado principalmente por autoridades públicas, que integra decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.

Esta concepción descarta que las políticas públicas sean únicamente los documentos formales en los que ellas han de estar por escrito, es decir, las políticas públicas no se agotan o se limitan a los documentos formales en los que se describen los contenidos y los elementos formales de las políticas públicas (cómo se implementarán las decisiones de política, los pasos a seguir, los responsables, los resultados esperados).

En este sentido, los documentos formales de política pública son instrumentos que permiten formalizar y comunicar las intenciones de las políticas públicas, pero también son instrumentos que guían y orientan los procesos de implementación, así como el monitoreo y el seguimiento respectivos.

Por lo anterior, frente a lo manifestado por el MADS, tanto el Conpes 3943 como la ENCA comparten dos características: 1) que ambos son documentos de política pública, y 2) que ambos hacen parte de la evolución de la política pública que ha venido adelantando el Estado colombiano en materia de calidad del aire y prevención y control de la contaminación del aire, evolución que ha descrito el Ministerio con suficiencia.

Bajo estas consideraciones, ambos documentos hacen parte de la esfera de gestión que se desarrolla a través del proceso misional “Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales”. Al respecto, en el link proporcionado por la entidad para una definición de política pública, además del párrafo citado se encuentra las siguientes menciones:

*“En la construcción de políticas públicas ambientales existen varias etapas que van desde la i) Planeación, ii) Diagnóstico, iii) Formulación y Adopción, iv) Promoción y Difusión, v) Implementación y Seguimiento hasta la vi) Evaluación. Por ser un país democrático, son de carácter participativo e incluyente en las etapas de formulación e implementación. [...]”*

*Con la finalidad de orientar la formulación y seguimiento de las Políticas del Sector Ambiente, se cuenta con el proceso de “Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales” dentro del Sistema Integrado de Gestión del Ministerio cuyo objetivo es “Orientar la formulación de las políticas del sector ambiente y desarrollo sostenible de acuerdo con las prioridades del país, la normativa vigente y los compromisos internacionales suscritos por el país”, así mismo de acuerdo a cada Plan Nacional de Desarrollo son identificadas las políticas para cada periodo de gobierno que son objeto de formulación, reformulación y seguimiento, cumpliendo con los lineamientos y orientaciones establecidos para este proceso.”*

Y la CGR encuentra que en la documentación del proceso “Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales”, principalmente en el documento de lineamientos G-M-PPA-01, se hace la distinción de al menos tres tipos de documentos de política pública: 1) cuando los documentos de política son presentados y aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social<sup>117</sup>, 2) cuando las políticas son delineadas en el marco de los planes nacionales de desarrollo y que han de guiar el actuar del sector público nacional durante cada cuatrienio<sup>118</sup>, y 3) otras políticas del sector ambiente que, ni son documentos Conpes, ni corresponden a un plan de desarrollo en particular<sup>119</sup>. Bajo esta tipología, el Documento Conpes 3943 se encontraría en el primer grupo, mientras que la ENCA se encontraría en el tercero.

Y aunque en ambos casos hay unas particularidades en materia de formulación y seguimiento, ninguno se sustrae de que se surtan las etapas que comprende el proceso “Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales”, que, de acuerdo con la caracterización C-M-PPA-01: comprende:

#### “ALCANCE DEL PROCESO

<sup>117</sup>MADS (2022). Lineamientos [...] (G-M-PPA-01), Numeral: 3.2.5.2. Políticas Públicas Ambientales del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

<sup>118</sup> MADS (2022). Lineamientos [...] (G-M-PPA-01), Numeral 3.2.5.3. Sistema Nacional de Evaluación de gestión y Resultados (Sinergia).

<sup>119</sup> MADS (2022). Lineamientos [...] (G-M-PPA-01), Numeral 3.2.5.1 Políticas Públicas Ambientales formuladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

*El proceso inicia con la planificación, continúa con el diagnóstico, la formulación y aprobación de la política, su promoción y difusión y finaliza con el seguimiento a la implementación de la misma. Para el caso de las políticas que requieran ser reformuladas se aplicarán los lineamientos de este proceso.”*

Hechas estas precisiones principales, frente a los demás elementos de la respuesta de la entidad, que se enfocan en los aspectos operativos sobre la aprobación y seguimiento a los documentos Conpes, el rol del Departamento Nacional de Planeación, el uso de la herramienta SisConpes 2.0 y que todo se nutre a partir de la información que reportan las entidades responsables, en este caso el MADS, la CGR indica que en efecto lo que se observó la CGR es que, para el caso específico del Conpes 3943, no se ha dado aplicación a lo dispuesto en el Sistema Integrado de Gestión (SomoSIG), que comprende un conjunto de herramientas para asegurar y documentar la calidad de la información a reportar al SisConpes 2.0.

Frente a lo planteado por la entidad en relación con la extensión de los plazos establecidos en el Conpes 3943 y la ENCA, la entidad no remitió soportes documentales que permitan corroborar que los tiempos fueron modificados de manera formal de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

## Hallazgo 12. Cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018 (MADS)

### Resumen:

Se evidenciaron incumplimientos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, en las acciones que se encontraban a cargo y con apoyo de otras entidades dentro del Documento Conpes 3943, para las vigencias auditadas.

## Criterios

- Conpes 3943 de 2018<sup>120</sup>

### 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

*“Esta sección presenta la propuesta de política para el mejoramiento de la calidad del aire. Con base en las problemáticas identificadas en la sección de diagnóstico, las entidades del orden nacional*

---

<sup>120</sup> Conpes (2018). “Política para el mejoramiento de la calidad del aire”. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3943.pdf>.

participantes de la presente política trabajarán de manera articulada con las entidades territoriales y las autoridades ambientales para desarrollar el plan de acción de la política y cumplir los objetivos.

5.1. *Objetivo general Reducir la concentración de contaminantes en el aire que afectan la salud y el ambiente.*

5.2. *Objetivos específicos*

OE 1. *Reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles.*

OE 2. *Reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes fijas.*

OE 3. *Mejorar las estrategias de prevención, reducción y control de la contaminación del aire.*

5.3. *Plan de acción*

*Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política, se establecen tres objetivos específicos desarrollados a través de líneas de acción que implican la realización de actividades por parte de diferentes entidades del nivel nacional. El detalle de las acciones propuestas se describe en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) (Anexo A), el cual señala las entidades responsables, los períodos de ejecución, las metas, así como los recursos necesarios y disponibles para su implementación.*

*El primer objetivo plantea acciones para reducir las emisiones provenientes del parque automotor del país. El segundo, las medidas para reducir las emisiones de la industria. El tercero, propone las acciones, desde el nivel nacional, para mejorar el acceso, la calidad y oportunidad de la información de las emisiones y de la calidad del aire, así como la implementación de estrategias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del aire en las regiones del país. [...] Pag 57-58”.*

- Constitución política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

*Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.*

*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.*

- Decreto 2811 de 1974<sup>121</sup>

*ARTÍCULO 6.- La ejecución de la política ambiental de este Código será función del Gobierno Nacional, que podrá delegarla en los Gobiernos seccionales o en otras entidades públicas especializadas.*

*Artículo 7.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.*

*Artículo 8. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

*a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*

*Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

*Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;*

- Ley 99 de 1993<sup>122</sup>

*Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: [...]*

*6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.*

*7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.*

*9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.*

*Artículo 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.*

---

<sup>121</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

<sup>122</sup> 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.

*El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.*

*Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.*

*Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*1. Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;*

*2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;*

*3. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que, en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso;*

*4. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA);*

*5. Los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos; [...]"*

*8. Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental y con los impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; [...];*

*11. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional;*

*13. Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;*

*14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas; [...]*

*25. Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o*

los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución;

35. Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos, [...]

- Ley 489 de 1998<sup>123</sup>

*Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

*Artículo 4.- Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.*

*Artículo 5. Competencia Administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.*

*Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.*

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

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

*Parágrafo. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.*

*Artículo 44. Orientación y coordinación sectorial. La orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo está a cargo del Ministro o Director del Departamento Administrativo a cuyo despacho se encuentran adscritos o vinculados, sin*

---

<sup>123</sup> 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.



*perjuicio de las potestades de decisión, que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración, les correspondan.*

*Artículo 58. Objetivos de los ministerios y departamentos administrativos. Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente Ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.*

*Artículo 59.- Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:*

- 1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.*
- 3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.*
- 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.*

- Decreto 3570 de 2011<sup>124</sup>

*Artículo 1. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.*

*El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.*

*Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.*

*Artículo 2. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con funciones a indicar como los siguientes numerales:*

- 1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.*
- 2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes,*

---

<sup>124</sup> 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.

*deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.*

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

*6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.*

*8. Realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como, impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; y fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la Ley.*

*9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.*

- Decreto 1082 de 2015<sup>125</sup>

*Artículo 2.2.12.3.2. Plan de Acción y Seguimiento (PAS). Los documentos CONPES de política incluirán un plan de acción y seguimiento (PAS) que dispondrá, entre otras cosas, las acciones, entidades responsables de su ejecución, los recursos indicativos asociados, el periodo de cumplimiento y las variables para el seguimiento.*

*ARTÍCULO 2.2.12.4.1. Seguimiento a Documentos CONPES. El seguimiento tiene por objeto el registro, a través del Sistema de Gestión de Documentos CONPES (SISCONPES), del avance de los compromisos adquiridos por los ministerios y demás entidades respecto de los documentos CONPES que hayan sido aprobados.*

*ARTÍCULO 2.2.12.4.2. Alcance y periodicidad del seguimiento. El seguimiento a documentos CONPES se realizará con base en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) aprobado por el CONPES, de acuerdo con la metodología adoptada por el Departamento Nacional de Planeación en su calidad de Secretaría Técnica.*

*Los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades de los distintos niveles de gobierno que hayan adquirido compromisos en virtud de un documento CONPES, son responsables del reporte y validación de la información que demande el sistema. Para tales fines, de manera semestral con corte al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año, suministrarán información veraz, oportuna e idónea para la actividad de seguimiento, adjuntando los soportes correspondientes e identificando las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos.*

---

<sup>125</sup> Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

## Condición

En 2018 el Consejo Nacional de Política Económica y Social emitió el Documento Conpes 3943 que dispone la política para el mejoramiento de la calidad del aire, con un conjunto de acciones para

*[...] reducir las concentraciones de contaminantes en el aire a través de la renovación y modernización del parque automotor, la reducción del contenido de azufre en los combustibles, la implementación de mejores técnicas y prácticas en la industria, la optimización de la gestión de la información, el desarrollo de la investigación, el ordenamiento del territorio y la gestión del riesgo por contaminación del aire (pág. 3).*

Para su cumplimiento se planteó un Plan de acción y seguimiento con un conjunto de actividades distribuídas en los siguientes objetivos y líneas de acción:

### Objetivos:

*Tabla 17. Objetivos del Documento Conpes 3943 del 2018.*

Objetivo general:	Reducir la concentración de contaminantes en el aire que afectan la salud y el ambiente.
Objetivos específicos:	OE 1. Reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles. OE 2. Reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes fijas. OE 3. Mejorar las estrategias de prevención, reducción y control de la contaminación del aire.

*Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Conpes 3943 del 2018.*

### Líneas de acción:

*Tabla 18. Líneas de acción del Documento Conpes 3943 del 2018.*

Objetivo específico 1: [Fuentes móviles]	Línea 1. Renovación y modernización del parque automotor Línea 2. Actualización de parámetros de calidad de los combustibles y biocombustibles Línea 3. Seguimiento y control
Objetivo específico 2: [Fuentes fijas]	Línea 1. Mejores técnicas y prácticas ambientales Línea 2. Acceso a incentivos
Objetivo específico 3: [Estrategias]	Línea 1. Mejoramiento de la cobertura, calidad y disponibilidad de información de emisiones y calidad del aire Línea 2. Fortalecimiento de las autoridades ambientales para la elaboración de planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire y de gestión del riesgo Línea 3. Gestión del riesgo en episodios de contaminación del aire Línea 4. Adopción tasas retributivas por emisiones contaminantes Línea 5. Promoción de la participación ciudadana en la prevención, reducción y control de la contaminación del aire

*Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Conpes 3943 del 2018.*

De acuerdo con la información remitida a la CGR sobre avances en el cumplimiento del Conpes 3943 de 2018, esta auditoría evidenció que, a fecha de corte junio de 2023, se evidencia que aún no se han cumplido las siguientes acciones, de acuerdo con el pazo establecido, así:

**Objetivo específico 1:**

*Tabla 19. Acciones no cumplidas para el objetivo específico 1.*

No.	Línea	Acción	Año	Responsable(s)	Conclusión CGR
1	10	Diseñar y socializar un plan para implementar las alternativas para la reducción de emisiones como la conducción eficiente y segura, el mantenimiento preventivo de los vehículos, el uso de filtros para el control de partículas, entre otras que hayan sido definidas.	2020	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	No se Cumplió - No Reporta Información-Sinconpes Sin soportes -50%

Elaboró: CGR. Fuente: Información remitida por MADS, Conpes 3943 de 2018, Sisconpes.

**Objetivo específico 2:**

*Tabla 20. Acciones no cumplidas para el objetivo específico 2.*

No.	Línea	Acción	Año	Responsable(s)	Conclusión
1	4	Realizar un plan de trabajo para la inclusión de estos criterios de eficiencia en los servicios que hayan sido identificados y priorizados.	2019	Min Ambiente; Min Vivienda; MinSalud; IDEAM	No se Cumplió

Elaboró: CGR. Fuente: Información remitida por MADS, Conpes 3943 de 2018, Sisconpes.

**Objetivo específico 3:**

*Tabla 21. Acciones no cumplidas para el objetivo específico 3.*

No.	Línea	Acción	Año	Responsable(s)	Conclusión
1	8	Formular lineamientos nacionales para la gestión del riesgo ante la ocurrencia de episodios críticos de contaminación del aire.	2019	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Salud y Protección Social	No se Cumplió
2	8	Socializar estos lineamientos con las autoridades ambientales y entidades territoriales instando a las 71 la formulación e implementación de planes locales que establezcan las medidas para la atención de estos eventos en caso de que se presenten, así como para comunicar de manera asertiva a la comunidad	2020	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Salud y Protección Social	No se Cumplió

No.	Línea	Acción	Año	Responsable(s)	Conclusión
		sobre el riesgo que se presente y cómo actuar ante ello.			
3	10	Diseñar una plataforma digital para el modelo de gobernanza de calidad del aire.	2022	Min Ambiente; MinSalud; IDEAM	No se Cumplió

Elaboró: CGR. Fuente: Información remitida por MADS, Conpes 3943 de 2018, Sisconpes.

### Causa

Esta situación se evidencia en debilidades en la gestión dirigida al cumplimiento de lo dispuesto en el Conpes 3943 de 2018, así como debilidades en la gestión del MADS como Ente rector de la política ambiental en Colombia respecto a ejercer el liderazgo que le compete en la coordinación y articulación para el desarrollo de las actividades conjuntas entre las distintas entidades comprometidas, así como en el efectivo seguimiento y monitoreo a la implementación de la política pública, como se expone en el hallazgo 11.

### Efecto

Con esta situación el Estado Colombiano se retrasa en el cumplimiento de acciones tendientes al mejoramiento de la calidad del aire, así como la prevención y control de la contaminación del aire.

Este es un hallazgo administrativo.

### Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante el radicado 24002023E3016197 del 28 de noviembre de 2023. En ella manifiesta:

*“Como fue enunciado públicamente en el informe de seguimiento de políticas públicas Ambientales del año 2021 4, los años 2020 y 2021 fueron considerados como años atípicos, no solo por la emergencia sanitaria y los eventos pos-pandémicos, sino porque con ello, “(...) no solamente el mundo al igual que Colombia, tuvo que adaptarse a nuevas realidades estilos de trabajo y generación de estrategias resilientes con las que pretendió dar paso a las nuevas cotidianidades. En términos económicos la pandemia trajo para Colombia una recesión bastante pronunciada a finales de 2020, sin embargo a inicios de 2021 las condiciones fueron recuperándose hasta lograr en junio tener casi los mismos niveles alcanzados hacia finales de 2019”.*

*Si bien la emergencia sanitaria trajo consigo retrasos y retos importantes en la implementación y planteamiento de políticas públicas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible avanzó de forma permanente en el cumplimiento de las metas designadas en el CONPES 3943 de 2018.*

Cabe resaltar, que el CONPES 3943 es un documento de política intersectorial a cargo del Departamento Nacional de Planeación – DNP (Decreto 1082 de 2015), en el cual la cartera de Ambiente participa como uno de los actores responsables de la implementación de un grupo específico de acciones, en este sentido, no es el garante de vigilar el cumplimiento de las acciones lideradas por otras carteras, razón por la cual, el líder de cada acción es el responsable de reportar los avances periódicos en el SISCONPES y de solicitar cuando es requerido insumos de las entidades de apoyo.

Por lo anterior, es importante tener en cuenta al momento de proferir los resultados de la auditoría: los retrasos y retos de la emergencia sanitaria al igual que los roles, competencias y alcances del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dados por el DNP, en línea con la normativa aplicable, para el cumplimiento de cada uno de los hitos y acciones del CONPES 3943.

El incumplimiento de las acciones asignadas o lideradas por otras entidades del gobierno en la implementación del CONPES, no puede ser atribuido como responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así mismo, el rol de entidad de apoyo asignado en varias acciones a este ministerio debe evaluarse con proporcionalidad y en ningún momento debe entenderse que el apoyo interinstitucional exime al líder de la acción de sus funciones legales al igual que de aquellas asociadas con el reporte periódico y promoción de la articulación necesaria para su cumplimiento.

A continuación, en el marco de las competencias asignadas a este Ministerio en el Decreto 3570 de 2011, se da respuesta a cada una de las observaciones realizadas por la CGR.” \*\*\*

\*\*\* Por su extensión, en el Anexo 2 que se encuentra al final de este informe se presentan las tablas con las respuestas a cada una de las observaciones realizadas.

## Análisis CGR

En primer lugar, el Ministerio hace una exposición general sobre los impactos de la emergencia sanitaria por Covid 19, y hace algunas precisiones sobre la gestión de la implementación y seguimiento de los documentos Conpes, el rol del DNP, entre otros. Al respecto, tal como fue enunciado en el análisis de respuesta al hallazgo 11, la CGR se remite a dicho componente del análisis.

Para este análisis, se retoma que el documento Conpes 3943 tiene el objetivo general de “Reducir la concentración de contaminantes en el aire que afectan la salud y el ambiente”, a través de tres objetivos específicos:

1. Reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles.
2. Reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes fijas.
3. Mejorar las estrategias de prevención, reducción y control de la contaminación del aire.

A continuación, se presenta el análisis de la CGR frente a las observaciones realizadas para el objetivo específico 1:

Tabla 22. Análisis CGR. Cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018. Objetivo específico 1

Acción	Responsable (s)	Respuesta MADS	Análisis CGR
Realizar un diagnóstico de las clases, tipos de servicio y tecnologías de vehículos a incluir	Mintransporte con apoyo de MADS.	Dado que Mintransporte es la entidad líder y responsable de la acción, Min Ambiente no cuenta con acceso a los informes y soportes de cumplimiento de la acción reportados al Sisconpes. No obstante, se debe informar que, en el marco de las necesidades de ascenso tecnológico y la actualización de programas	Se evidenció que MADS ha realizado propuestas para la creación de un fondo para la promoción de ascenso tecnológico dispuesto en el artículo 33 de la Ley 2169,

dentro de la estrategia. (2019)		de renovación, en el marco de la Ley de acción Climática (Ley 2169 de 2021) se contempla la creación de fondos de ascenso tecnológico para vehículos de carga de menos de 10,5 ton, la cual fue impulsada por las carteras ministeriales de transporte y ambiente.	cumpliendo con su responsabilidad en esta acción; y también al ser Mintransporte el principal responsable, se eliminan estos componentes de la observación.
Revisar y evaluar los programas existentes para la renovación y reposición de camiones y buses (2019)	Mintransporte con apoyo de MADS.	Igualmente, en la Ley del actual Plan Nacional de Desarrollo se contempla la creación de los fondos de ascenso tecnológico, para lo cual se estructuran en la actualidad 4 subcuentas, una para transporte público, transporte de carga de menos de 10,5 ton, transporte de carga pesada y para taxis, iniciativa en proyección liderada por Mintransporte, con la participación y apoyo de Min Ambiente.	
Definir la estrategia para aumentar la desintegración de camiones y buses de servicio público, y socializarla con las entidades territoriales y el sector regulado automotor (2020)	Mintransporte con apoyo de MADS.	Anexo 01_A_Observaciones MADS fondos Anexo 01_Ley 2169 de 2021 Anexo 02_Ley 2294 de 2023	
Realizar la adopción de la estrategia para la renovación y modernización del parque automotor a través del acto administrativo que corresponda. (2021)	Mintransporte con apoyo de MADS.		
Socializar los programas con los actores involucrados en las cadenas de suministro de los energéticos y demás entidades que se requieran, previo a su adopción mediante el acto administrativo que corresponda con el fin de garantizar su implementación. (2019)	MADS y Mintransporte	Es de resaltar que en el marco de la mesa de transporte sostenible en la que participan, Mintransporte, Min energía, la UPME, el DNP y Min Ambiente, se desarrolló como uno de los instrumentos para socializar los programas con los actores involucrados un espacio web en la página de Mintransporte ( <a href="https://mintransporte.gov.co/publicaciones/10754/transporte-sostenible/">https://mintransporte.gov.co/publicaciones/10754/transporte-sostenible/</a> ).	Se evidenció que se ha realizado la socialización en la página web de Mintransporte, además una vez revisado los soportes enviados por MADS, se observó el cumplimiento de dicha acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.
Hacer un diagnóstico de la efectividad de los métodos de medición de emisiones y verificación de estándares de emisión que se realizan en vehículos nuevos y en uso, lo que incluye la revisión	MADS con apoyo de Mintransporte.	Acción cumplida. Actualmente se cuenta con un diagnóstico de la efectividad de los métodos de medición de emisiones y verificación de estándares de emisión que se realizan en vehículos nuevos y en uso.  Soportes: Anexo 08_Diagnóstico UTP Anexo 09_Análisis Económico UTP  Descripción: Mediante contrato CD 522 de 2020 con la Universidad Tecnológica de Pereira el cual tuvo como producto entregable No. 3.1. Evaluación del inventario de tecnologías para la determinación de emisiones vehiculares en Colombia, en el cual se presenta la evaluación de diferentes métodos de	Se evidenció que MADS ha realizado cumplimiento de dicha acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.

<p>técnico-mecánica y emisiones contaminantes, así como los procesos para la nacionalización de los vehículos, considerando nuevas alternativas costo eficientes para su actualización. (2019)</p>		<p><i>medición de emisiones vehiculares empleados a nivel internacional tanto a nivel de laboratorio (vehículos nuevos) como en ruta (vehículos en uso), incluyendo los costos asociados a los equipos, capital humano e infraestructura para la implementación de dichos métodos.</i></p> <p><i>Adicionalmente en el producto 6.1, se desarrolla la metodología para determinar el impacto económico de las diferentes alternativas para el control de emisiones vehiculares.</i></p>	
<p>Establecer un plan de trabajo para la actualización y ajuste de los métodos de medición de emisiones y verificación de estándares de emisión de acuerdo con los resultados del diagnóstico. (2020)</p>	<p>MADS con apoyo de Mintransporte.</p>	<p><i>Acción cumplida. Actualmente se cuenta con un plan de trabajo para la actualización y ajuste de los métodos de medición de emisiones y verificación de estándares de emisión de acuerdo con los resultados del diagnóstico</i></p> <p><i>Soportes: Anexo 10_Propuesta Actualización UTP, Anexo 11_Hoja de Ruta (diapositivas 19 a 23)</i></p> <p><i>Descripción: Por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se celebró el contrato CD 522 de 2020 con la Universidad Tecnológica de Pereira el cual tuvo como producto entregable No. 6.2. Reporte de conclusiones y recomendaciones. En el cual, en la sección 4 se propone la hoja de ruta para la actualización de los métodos de medición hasta 2030.</i></p>	<p>Se evidenció que MADS ha realizado cumplimiento de dicha acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.</p>
<p>Elaborar el diagnóstico que incluirá el análisis de los procedimientos actuales en los CDA por autoridades de tránsito, y definir medidas para reducir la evasión de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, así como mejorar y hacer más eficiente el proceso de revisión de emisiones. (2019)</p>	<p>Mintransporte con apoyo de MADS.</p>	<p><i>Dado que Mintransporte es la entidad líder y responsable de la acción, Min Ambiente no cuenta con acceso a los informes y soportes de cumplimiento de la acción reportados al SISCONPES.</i></p> <p><i>Sin embargo, Min Ambiente como entidad de apoyo generó y compartió con Mintransporte los insumos correspondientes.</i></p> <p><i>Soportes: Anexo 12_Lineamientos Circulación (numeral 4.2.5)</i></p> <p><i>Descripción: es importante aclarar que a través de la Resolución 3768 de 2013 recopilada en la Resolución 20223040045295 de 2022, el Ministerio de Transporte delegó el proceso de habilitación y seguimiento a los procedimientos realizados por los CDA al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), en este orden de ideas las autoridades de tránsito no realizan procedimientos en los Centros de Diagnóstico Automotor.</i></p> <p><i>El documento: Lineamientos para fortalecer el control a la circulación de vehículos contaminantes en zonas urbanas, en las secciones 3.1 y 3.2 contiene los resultados del diagnóstico de los procedimientos realizados por las autoridades ambientales.</i></p>	<p>Una vez revisado los soportes enviados por MADS, se evidenció que esta Cartera Ministerial ha realizado cumplimiento en el apoyo de esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.</p>
<p>Elaborar la justificación técnica de la actualización del Código Nacional de Tránsito en lo relacionado con el seguimiento y control a las emisiones del</p>	<p>Mintransporte con apoyo de MADS.</p>	<p><i>Dado que Mintransporte es la entidad líder y responsable de la acción, Min Ambiente no cuenta con acceso a los informes y soportes de cumplimiento de la acción reportados al SISCONPES.</i></p> <p><i>Sin embargo, es importante resaltar que mediante artículo 179 de Ley 2294 del 19 mayo de 2023 se modificó el artículo 52 de la Ley 769 de 2002 en relación con el seguimiento y control a las emisiones del parque automotor, la justificación se puede consultar en la proposición del congreso.</i></p> <p><i>Soportes:</i></p>	<p>Se evidenció que MADS ha realizado modificaciones en relación con el seguimiento y control a las emisiones del parque automotor en cumplimiento de su responsabilidad para esta acción; y también al ser Mintransporte el principal responsable, se elimina este</p>



parque automotor. (2019)		Anexo 17_Ley 2294 2023	componente de la observación.
Realizar un diagnóstico y evaluación de diferentes alternativas para la reducción de emisiones por los diferentes tipos de servicio y clases de vehículo. (2019)	MADS con apoyo de Mintransporte.	<p><i>Acción liderada por Mintransporte. Dado que Mintransporte es la entidad líder y responsable de la acción, Min Ambiente no cuenta con acceso a los informes y soportes de cumplimiento de la acción reportados al SISCONPES.</i></p> <p><i>Es importante resaltar que, en el marco de sus funciones, Min Ambiente adelanta diagnósticos y evaluaciones de diferentes alternativas para la reducción de emisiones por los diferentes tipos de servicio y clases de vehículo las cuales hacen parte de los documentos técnicos de las iniciativas de tasa retributiva, etiqueta ambiental vehicular y de la Estrategia Nacional de Transporte Sostenible y que son de conocimiento de Mintransporte</i></p> <p><i>Soporte: Anexo 19_Documentos técnicos e iniciativas</i></p>	Se evidenció que MADS ha realizado cumplimiento de esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación
Diseñar y socializar un plan para implementar las alternativas para la reducción de emisiones como la conducción eficiente y segura, el mantenimiento preventivo de los vehículos, el uso de filtros para el control de partículas, entre otras que hayan sido definidas. (2020)	MADS	<p><i>Acción liderada por Mintransporte. Dado que Mintransporte es la entidad líder y responsable de la acción, Min Ambiente no cuenta con acceso a los informes y soportes de cumplimiento de la acción reportados al SISCONPES.</i></p> <p><i>Sin embargo, como parte del apoyo de Min Ambiente y en el marco del el Programa Clima y Aire Limpio en Ciudades de América Latina se están estructurando guías de eco conducción y mantenimiento.</i></p> <p><i>Soportes</i>  <i>Anexo 20_Guía conducción preliminar</i>  <i>Anexo 21_Buenas prácticas mantenimiento preliminar</i></p>	<p>- De acuerdo con el Documento Conpes 3943 del 2018, MADS es el principal responsable de esta acción.</p> <p>- Para el 2020 debió estar diseñado y socializado el plan para implementar las alternativas para la reducción de emisiones.</p> <p>- Los soportes adjuntados por MADS, no evidencian la realización de esta acción, dado que, estos documentos fueron realizados por la Secretaria de Ambiente de Bogotá. No se observó tampoco que MADS haya realizado apoyo a la elaboración de estos documentos.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, se valida este componente dentro de la observación como hallazgo de auditoría, al no evidenciarse dicho cumplimiento.</p>

Elaboró: CGR. Fuente: Información remitida por MADS.

De la tabla anterior, se concluye que se mantiene el componente de la observación relacionado con el diseño y socialización de un plan para implementar las alternativas para la reducción de emisiones como la conducción eficiente y segura, el mantenimiento preventivo de los vehículos, el uso de filtros para el control de partículas, entre otras.

A continuación, se presenta el análisis de la CGR frente a las observaciones realizadas para el objetivo específico 2:

*Tabla 23. Análisis CGR. Cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018. Objetivo específico 2.*

Acción	Responsable (s)	Respuesta MADS	Análisis CGR
--------	-----------------	----------------	--------------

<p>Diseñar portafolios con las mejores técnicas disponibles y prácticas ambientales identificadas para los sectores que hayan sido priorizados. (2019)</p>	<p>MADS con el apoyo del Ministerio de Comercio e Industria y Turismo y el PTP</p>	<p><i>Acción cumplida:</i> Se cuenta con los portafolios con las mejores técnicas disponibles y prácticas ambientales para sectores como el ladrillero, avícola, porcícola, textil, coque, alimentos y se cuenta con la guía para compuestos orgánicos volátiles - COV.</p> <p><i>Soportes:</i>        Anexo 22_ Portafolio COV        Anexo 23_ Portafolio Ladrillero        Anexo 24_ Portafolio avícola        Anexo 25_ Portafolio porcícola        Anexo 26_ Portafolio Coque        Anexo 27_ Portafolio textil        Anexo 28_ Portafolio alimenticio</p> <p><i>Descripción:</i> Se encuentran actualmente publicados 2 portafolios; la guía de compuestos orgánicos volátiles - COV y el portafolio de Mejores Prácticas Ambientales - MPA para el sector ladrillero, pueden encontrarse en el siguiente enlace (<a href="https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/emisiones-atmosfericas-contaminantes/">https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/emisiones-atmosfericas-contaminantes/</a>) - Se encuentra en documentos relacionados (Anexo 22_ Portafolio COV y Anexo 23_ Portafolio Ladrillero).</p> <p><i>Por otro lado,</i> se cuenta con los portafolios de mejores prácticas y técnicas ambientales para el sector avícola (Anexo 24_ Portafolio avícola), el portafolio para el sector porcícola (Anexo 25_ Portafolio porcícola), el portafolio para el sector de coquización (Anexo 26_ Portafolio Coque), el portafolio para el sector textil (Anexo 27_ Portafolio textil), los cuales se encuentran en ajustes finales para pasar el proceso de diagramación, previo a la publicación, así mismo se cuenta con el portafolio de mejores prácticas y técnicas ambientales para el sector de alimentos (Anexo 28_ Portafolio alimenticio) que se encuentra en proceso de elaboración.</p>	<p>Se evidenció que MADS ha realizado cumplimiento de esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.</p>
<p>Realizar la socialización de los portafolios propuestos con el sector regulado involucrado previo a su implementación mediante al acto administrativo que corresponda. (2020)</p>	<p>MADS</p>	<p><i>Acción cumplida:</i> Se ha realizado la socialización de los portafolios propuestos con diferentes actores de interés.</p> <p><i>Soportes:</i> Anexo 29_ Socialización con actores        Anexo 30_ Socialización con gremios        Anexo 31_ Socialización coquiza dores Cúcuta        Anexo 32_ Socialización coquiza dores Ubaté        Anexo 33_ SDA Portafolio alimentos        Anexo 34_ AMVA Portafolio alimentos        Anexo 35_ AMVA Portafolio textil        Anexo 36_ Presentación portafolio textil        Anexo 37_ Socialización Por Colombia        Anexo 38_ Socialización portafolio CV</p> <p><i>Descripción:</i> Se realizaron varias mesas de trabajo para socializar el alcance de los portafolios de mejores prácticas y técnicas ambientales, a continuación, se describen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El 22/09/2023 con la Unidad de Planeación Minero-Energética-UPME, Servicio Geológico Colombiano - SGC, Ministerio de Minas y Energía (Anexo 29_ Socialización con actores).</li> <li>- El 12/10/2023 con Fedecarbon, Fedecundi, Fenalcarbón, entre otros gremios (Anexo 30_ Socialización con gremios).</li> <li>- El 15/11/2023: se realizó la socialización en la ciudad de Cúcuta para coquiza dores de la zona (Anexo 31_ Socialización coquiza dores Cúcuta).</li> <li>- El 21/11/2023: se realizó la socialización en Fedecundi en Ubaté para coquiza dores de la zona (Anexo 32_ Socialización coquiza dores Ubaté).</li> </ul>	<p>Una vez revisado los documentos enviados por MADS en cuanto a los listados de asistencia relacionados al tema de los portafolios, correos con observaciones a los portafolios del sector textil y alimenticio, se evidenció que MADS ha realizado cumplimiento de esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.</p>

		<p><i>En cuanto al portafolio de mejores prácticas y técnicas ambientales del sector alimenticio, fue socializado con la Secretaría Distrital de Ambiente y el Área Metropolitana de Medellín, los comentarios recibidos se adjuntan en el Anexo 33_SDA Portafolio alimentos y Anexo 34_AMVA Portafolio alimentos.</i></p> <p><i>Respecto al portafolio de mejores prácticas y técnicas ambientales del sector textil, fue socializado con el Área Metropolitana de Medellín, los comentarios recibidos se adjuntan en el Anexo 35_AMVA Portafolio textil, también se realizó su presentación en el año 2021, en el marco de la Mesa para la Reducción de las Emisiones Contaminantes del Sector Textil (Anexo 36_Presentación portafolio textil).</i></p> <p><i>En cuanto al portafolio de mejores prácticas y técnicas ambientales del sector porcícola, este fue socializado con la agremiación Por Colombia el 18/07/2022 (Anexo 37_Socialización Por Colombia).</i></p> <p><i>Así mismo, el portafolio de mejores prácticas y técnicas ambientales para obtención de carbón vegetal fue socializado en la mesa de carbón vegetal realizada el 28/02/2022 (Anexo 38_Socialización portafolio CV).</i></p>	
Realizar un plan de trabajo para la inclusión de estos criterios de eficiencia en los servicios que hayan sido identificados y priorizados. (2019)	MADS con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	<p><i>Dado que Min comercio es la entidad líder y responsable de la acción, Min Ambiente no cuenta con acceso a los informes y soportes de cumplimiento de la acción reportados al SISCONPES.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De acuerdo con el Documento Conpes 3943 del 2018, MADS es el principal responsable de esta acción con apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</li> <li>- Para el 2019, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo de MADS debieron realizar un diagnóstico y priorización de los servicios que presta y en los que se puedan incorporar criterios de eficiencia en los procesos productivos que redunden en la reducción de emisiones de material particulado.</li> <li>- Asimismo, el Conpes 3943, establece que, con base en los resultados del diagnóstico y priorización mencionados anteriormente, para 2019 MADS con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, debía realizar un plan de trabajo para la inclusión de estos criterios de eficiencia en los servicios que hayan sido identificados y priorizados.</li> <li>- MADS no envió soportes que evidencien el cumplimiento de haber realizado dicho plan de trabajo.</li> </ul>

			- De acuerdo con lo anterior, se valida este componente dentro de la observación como hallazgo de la auditoría.
Desarrollar talleres de capacitación dirigidos a las autoridades ambientales para orientarlas e instarlas a la determinación de áreas de contaminación del aire. (2019)	MADS con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social	<p><i>Acción cumplida.</i> El Ministerio de ambiente realizó talleres de capacitación dirigidos a las autoridades ambientales enfocados en el análisis de áreas fuente de contaminación (determinante ambiental aire en los planes de ordenamiento territorial)</p> <p><i>Soporte:</i> Anexo 42_ Talleres Capacitación AA.</p>	Una vez revisado los soportes enviados por MADS, se evidenció cumplimiento de esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.
Formular los lineamientos nacionales para clasificar áreas de acuerdo con niveles de contaminación del aire y fuentes de emisión, y establecer las condiciones para incorporar esta clasificación en la reglamentación de usos industriales en los planes de ordenamiento territorial, de tal manera que no afecten el crecimiento económico de los municipios, pero que protejan la salud de la población. (2020)	MADS con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ideam.	<p><i>Acción cumplida.</i> Actualmente se cuenta con un documento con lineamientos que orientan a las autoridades ambientales a clasificar áreas de acuerdo con niveles de contaminación del aire y fuentes de emisión, y establecer las condiciones para incorporar esta clasificación en la reglamentación de usos industriales en los planes de ordenamiento territorial (incorporación de Determinantes ambientales por contaminación atmosférica)</p> <p><i>Soportes:</i> Anexo 43_Orientaciones determinantes AA (Ver Anexo 18 calidad del aire del documento)</p>	Una vez revisado los soportes enviados por MADS, se evidenció cumplimiento de esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.
Realizar el diagnóstico de las emisiones evaporativas generadas en estaciones de servicio y plantas mayoristas. (2019)	MADS	<p><i>Acción liderada por Ministerio de Minas.</i> Como parte del apoyo de Min Ambiente, se compartieron los antecedentes técnicos, incluido estudios contratados por la entidad con la universidad de Antioquia</p> <p><i>Soportes:</i> Anexo 44_documentos emisiones EDS Anexo 45_Guía Nacional COV</p> <p><i>Descripción:</i> Aunado a lo anterior, en la Guía Nacional para el Control y Monitoreo de Emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles de este Ministerio, se realiza un primer diagnóstico de las fuentes de emisión de compuestos orgánicos volátiles (entre las que se encuentran las estaciones de servicio), a partir de los inventarios de fuentes de emisión realizados por la Secretaría Distrital de Ambiente, el Área Metropolitana del Valle de Aburra, el DAGMA, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (Anexo 45_Guía Nacional COV)</p>	<p>- De acuerdo con el Documento Conpes 3943 del 2018, MADS es el principal responsable de esta acción.</p> <p>- Sin embargo, una vez revisado los soportes enviados por MADS, se evidenció cumplimiento de esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.</p>

Elaboró: CGR. Fuente: Información remitida por MADS.

De la tabla anterior, se concluye que se mantiene el componente de la observación relacionado con realizar un plan de trabajo para la inclusión de los criterios de eficiencia en los procesos productivos que redunden en la reducción de emisiones de material particulado, que hayan sido identificados y priorizados en los resultados del diagnóstico realizado por Ministerio de Comercio con apoyo de MADS. Dicha acción debió realizarse para el año 2019.

A continuación, se presenta el análisis de la CGR frente a las observaciones realizadas para el objetivo específico 3:

Tabla 24. Análisis CGR. Cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018. Objetivo específico 3.

Acción	Responsable (s)	Respuesta MADS	Análisis CGR
Levantar la base de datos con el registro de la información necesaria para realizar el inventario nacional de emisiones. (2021)	Ideam con apoyo de MADS	<p><i>Acción cumplida liderada por del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).</i></p> <p><i>Como parte del apoyo de Min Ambiente se acompañó durante el año 2021, la elaboración del inventario nacional de carbono negro y gases precursores (incluyendo los contaminantes criterio SO2, CO, NOX, PM10, PM2,5, así como los COVDM y CN), el cual se publicó bajo el capítulo 2 del Tercer Informe Bienal de Transparencia y del capítulo 8 del Reporte del Inventario Nacional.</i></p> <p><i>El Inventario se encuentra publicado en los siguientes enlaces:</i></p> <p><i>IDEAM</i>  <a href="http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtua/023958/023958.pdf">http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtua/023958/023958.pdf</a>  <i>UNFCCC</i>  <a href="https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BUR3%20-%20COLOMBIA.pdf">https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BUR3%20-%20COLOMBIA.pdf</a>  <a href="https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Annex%20BUR3%20COLOMBIA.pdf">https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Annex%20BUR3%20COLOMBIA.pdf</a></p> <p><i>Soporte: Anexo 46_BUR3_COLOMBIA</i>  <i>Anexo 47_NIR-Annex20COLOMBIA3</i></p>	Una vez revisado los soportes y enlaces enviados por MADS, se evidenció cumplimiento de esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.
Formular lineamientos nacionales para la gestión del riesgo ante la ocurrencia de episodios críticos de contaminación del aire. (2019)	MADS con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social	<p><i>Si bien esta acción está a cargo del Ministerio de Ambiente con apoyo de Minsalud, las facultades legales para incorporar la gestión del riesgo como un escenario de riesgo y de liderar los lineamientos nacionales en la materia, está dada por la Ley 1523 de 2012 a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo UNGR, en este sentido el Min Ambiente en articulación con la UNGR logró incluir el término de contaminación atmosférica de origen antropogénico y natural y presentó ante la unidad el documento de inclusión de la calidad del aire en la gestión del riesgo</i></p> <p><i>Soportes: Anexo 50_soportes gestión del riesgo.</i></p>	<p>No se acepta la justificación del Ministerio por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los soportes no permiten corroborar por qué esta acción está a cargo de la UNGRD.</li> <li>2. El artículo 2° de la Ley 1523 de 2012 establece que, la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.</li> <li>3. El artículo 5° de la Ley 99 de 1993 establece que, MADS tiene la función de “35. Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de</li> </ol>

			<p>desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos”</p> <p>3. El documento “Inclusión de la Contaminación Atmosférica en los Procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres” adjuntado dentro de los soportes recibidos, se encuentra en borrador y no se remitieron soportes que permitan corroborar que ya se encuentra en proceso de aprobación.</p> <p>4. El Conpes 3943 de 2018 es claro en asignar la responsabilidad a MADS con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, asimismo es de aclarar que este Documento no ha sido modificado en el sentido de asignar la responsabilidad a la UNGRD.</p> <p>Por las consideraciones antes expuestas, se mantiene este componente de la observación como hallazgo de la auditoría.</p>
<p>Socializar los lineamientos nacionales para la gestión del riesgo con las autoridades ambientales y entidades territoriales instando a la formulación e implementación de planes locales que establezcan las medidas para la atención de estos eventos en caso de que se presenten, así como para comunicar de manera asertiva a la comunidad sobre el riesgo que se presente y cómo actuar ante ello. (2020)</p>	<p>MADS con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social</p>	<p><i>Esta acción depende de la adopción de la calidad del aire como escenario de riesgo y de la elaboración de los lineamientos con el liderazgo de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo – UNGR.</i></p>	<p>Teniendo en cuenta que esta actividad depende de la anterior, se evidencia que tampoco se ha dado cumplimiento, por tanto se mantiene este componente de la observación como hallazgo de auditoría.</p>
<p>Realizar una identificación de modelos de</p>	<p>MADS con el apoyo del</p>	<p><i>Acción cumplida. El documento con la identificación de modelos de gobernanza ambiental implementados a nivel nacional e internacional se finalizó en el segundo semestre de 2019, y fue debidamente</i></p>	<p>Una vez revisado los soportes enviados por MADS, se evidenció cumplimiento de</p>

gobernanza ambiental implementados a nivel nacional e internacional. (2019)	Ministerio de Salud y Protección Social	reportado para este corte en el SisCONPES. Soporte: Anexo 52_Modelos gobernanza ambiental	esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.
Diseñar una propuesta para la gobernanza en calidad del aire de manera participativa con actores como la academia, organizaciones no gubernamentales, colectivos ambientales ciudadanos y entidades nacionales y regionales que tengan relación con la prevención de la contaminación del aire. (2020)	MADS	Acción cumplida. El ministerio elaboró el documento con la propuesta para la gobernanza en calidad del aire, el cual se denomina "Modelo de la Gobernanza del aire para Colombia" y se encuentra publicado en la página del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.  Enlace: <a href="https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/GOBERNANZA_DEL_AIRE_DOC.pdf">https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/GOBERNANZA_DEL_AIRE_DOC.pdf</a>  Soporte: Anexo 53_modelo gobernanza	Una vez revisado los soportes y enlaces enviados por MADS, se evidenció cumplimiento de esta acción, por lo tanto, se elimina este componente de la observación.
Diseñar una plataforma digital para el modelo de gobernanza de calidad del aire. (2022)	MADS con el apoyo del Ideam y el Ministerio de Salud y Protección Social	Se han adelantado diferentes reuniones y espacio de trabajo con el fin de definir la estructura del módulo de gobernanza del aire que será incluido en el Subsistema de Información sobre Calidad del Aire (SISAIRE).  Soportes: Anexo 54_Módulo gobernanza aire	Una vez revisado los soportes enviados por MADS, se evidenció que, no existe la plataforma digital del modelo de gobernanza de calidad del aire. Asimismo, se revisó la plataforma de Sisaire y no se encontró dicho módulo mencionado en su respuesta.  Por lo anterior, se valida este componente de la observación como hallazgo de la auditoría.

Elaboró: CGR. Fuente: Información remitida por MADS.

De la tabla anterior, se concluye que se mantienen los componentes de la observación relacionados con:

- Formular lineamientos nacionales para la gestión del riesgo ante la ocurrencia de episodios críticos de contaminación del aire.
- Socializar los lineamientos nacionales para la gestión del riesgo con las autoridades ambientales y entidades territoriales instando a la formulación e implementación de planes locales que establezcan las medidas para la atención de estos eventos en caso de que se presenten.
- El diseño de una plataforma digital para el modelo de gobernanza de calidad del aire.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría administrativo y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

### Hallazgo 13. Cumplimiento de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (MADS)

#### Resumen:

Se evidenciaron incumplimientos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, en las acciones que se encontraban a cargo y con apoyo de otras entidades dentro de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire, para las vigencias auditadas.

### Crterios

- Estrategia Nacional de Calidad del Aire<sup>126</sup>

#### 4. objetivos

4.1 *Objetivo general Mejorar la calidad del aire con énfasis en la reducción de material particulado en áreas urbanas, garantizando así la protección del ambiente y la salud de los colombianos.*

#### 4.2. Objetivos específicos

*I. Fortalecer y actualizar instrumentos normativos y técnicos que permitan la reducción de emisiones a la atmósfera.*

*II. Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país.*

*III. Generar lineamientos para proteger la salud de los ciudadanos y prevenir los estados excepcionales de contaminación atmosférica.*

*IV. Crear las condiciones habilitantes para facilitar la financiación y así fortalecer la gestión integral de la calidad de aire en el país.*

*V. Definir los lineamientos del modelo de gobernanza de la calidad del aire para el país.*

#### 5. Líneas de acción

*Para el cumplimiento del objetivo general de la presente estrategia, se establecen líneas de acción prioritarias en concordancia con los objetivos específicos definidos.*

*5.1. OE-I. Fortalecer y actualizar instrumentos normativos y técnicos que permitan la reducción de emisiones a la atmósfera*

*5.2. OE-II. Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país*

*5.3. OE-III. Generar lineamientos para proteger la salud de los ciudadanos y prevenir los estados excepcionales de contaminación atmosférica.*

<sup>126</sup> MADS (2019). Disponible en:

[https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA\\_NACIONAL\\_DE\\_CALIDAD\\_DEL\\_AIRE\\_1.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA_NACIONAL_DE_CALIDAD_DEL_AIRE_1.pdf)



- 5.4. OE-IV. Fortalecer y actualizar instrumentos económicos y de mercado
- 5.5. OE-V. Definir los lineamientos del modelo de gobernanza de la calidad de aire para el país

- Constitución política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

*Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.*

*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.*

- Decreto 2811 de 1974<sup>127</sup>

*ARTÍCULO 6.- La ejecución de la política ambiental de este Código será función del Gobierno Nacional, que podrá delegarla en los Gobiernos seccionales o en otras entidades públicas especializadas.*

*Artículo 7.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.*

*Artículo 8. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

*a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*

*Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

*Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;*

---

<sup>127</sup> "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente."

- Ley 99 de 1993<sup>128</sup>

*Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: [...]*

*6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.*

*7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.*

*9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.*

*Artículo 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.*

*El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.*

*Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.*

*Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*1. Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;*

*2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;*

*3. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que, en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el*

---

<sup>128</sup> 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.

*ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso;*

*4. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA);*

*5. Los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos; [...]"*

*8. Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental y con los impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados;[...];*

*11. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional;*

*13. Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;*

*14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas; [...]*

*25. Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución;*

*35. Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos, [...]*

- Ley 489 de 1998<sup>129</sup>

*Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

---

<sup>129</sup> 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.

*Artículo 4.- Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.*

*Artículo 5. Competencia Administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.*

*Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.*

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

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

*Parágrafo. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.*

*Artículo 44. Orientación y coordinación sectorial. La orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo está a cargo del Ministro o Director del Departamento Administrativo a cuyo despacho se encuentran adscritos o vinculados, sin perjuicio de las potestades de decisión, que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración, les correspondan.*

*Artículo 58. Objetivos de los ministerios y departamentos administrativos. Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente Ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.*

*Artículo 59.- Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:*

- 1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.*
- 3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.*
- 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.*

- Decreto 3570 de 2011<sup>130</sup>

*Artículo 1. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.*

*El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.*

*Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.*

*Artículo 2. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con funciones a indicar como los siguientes numerales:*

*1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.*

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

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

*6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.*

*8. Realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como, impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; y fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la Ley.*

---

<sup>130</sup> 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.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

## Condición

En agosto de 2019 el MADS publicó la Estrategia Nacional de Calidad de Aire (ENCA) como un documento de política pública para el mejoramiento de la calidad de aire, con un horizonte de metas a 2022, siendo el último documento de política pública en materia de calidad del aire. Establece compromisos específicos, responsables y tiempos determinados con el objetivo de mejorar la calidad del aire a partir de la reducción del material particulado, según lo dispuesto en el Conpes 3943 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La ENCA se diseñó a partir de acciones específicas agrupadas en líneas y sub líneas de acción para el logro de cinco objetivos específicos:

1. Fortalecer y actualizar instrumentos normativos y técnicos que permitan la reducción de emisiones a la atmósfera.
2. Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país.
3. Generar lineamientos para proteger la salud de los ciudadanos y prevenir los estados excepcionales de contaminación atmosférica.
4. Crear las condiciones habilitantes para facilitar la financiación y así fortalecer la gestión integral de la calidad de aire en el país.
5. Definir los lineamientos del modelo de gobernanza de la calidad del aire para el país.

Las líneas de acción principales son las siguientes:

Tabla 25. Objetivos y líneas de acción de la ENCA.

Objetivo	Línea
1. Fortalecer y actualizar instrumentos normativos y técnicos que permitan la reducción de emisiones a la atmósfera.	Generar instrumentos técnicos y normativos
	Fortalecer incentivos para la reducción progresiva de emisiones en áreas altamente contaminadas
1. Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país.	Fortalecer el diseño y operación de los sistemas de vigilancia de calidad del aire en el país
	Avanzar en el conocimiento de fuentes de emisión y aplicación de modelamiento Ambiental
	Crear una red de conocimiento para generar y socializar información que permita avanzar en la gestión de la calidad del aire
	Fortalecer la formulación e implementación de planes de descontaminación y el seguimiento a la implementación.

Objetivo	Línea
	Fortalecer el conocimiento de calidad del aire y su efecto en salud pública
3. Generar lineamientos para proteger la salud de los ciudadanos y prevenir los estados excepcionales de contaminación atmosférica.	Actividades directas.
4. Fortalecer y actualizar instrumentos económicos y de mercado.	Ajustar los instrumentos técnicos y normativos para fortalecer el financiamiento de acciones para reducción de emisiones contaminantes
	Generar incentivos económicos y de mercado para la reducción de emisiones contaminantes provenientes de fuentes fijas y móviles
	Fortalecer el acceso a recursos financieros y de crédito para la gestión de las emisiones Contaminantes
5. Definir los lineamientos del modelo de gobernanza de la calidad del aire para el país.	Instaurar la gobernanza de la calidad del aire
	Mejorar el acceso y confiabilidad de la información de calidad del aire y de emisiones
	Fortalecer la educación y gestión del conocimiento relacionados con calidad del aire
	Fomentar la participación y articulación con actores

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Estrategia Nacional de Calidad del Aire (MADS).

De acuerdo con la información remitida a la CGR sobre avances en el cumplimiento de la ENCA, esta auditoría evidenció que, a fecha de corte junio de 2023, aún no se han cumplido las siguientes acciones, específicamente asignadas al MADS, de acuerdo con el plazo establecido, así:

Tabla 26. Acciones no cumplidas por MADS en la ENCA.

OBJETIVO	#	LINEA	ACCION	Año
1	J	10	Actualizar el marco normativo relacionado con el permiso de emisión atmosférica considerando diferentes requerimientos, incluido el registro de emisiones para todas las actividades generadoras de emisiones contaminantes.	2020
1	M	13	Actualizar el <i>Protocolo para el control y vigilancia de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas</i> .	2021
2	F	28	Desarrollar los lineamientos nacionales para la caracterización fisicoquímica del material particulado.	2019-2020

Elaboró: CGR. Fuente: Información remitida por MADS.

Adicionalmente, se evidenció que tampoco se han culminado las siguientes acciones cuya ejecución se desarrolla en articulación con otras entidades, tal como se observa en el siguiente cuadro:

OBJETIVO	#	LINEA	ACCION	Año
1	A	1	Formular e iniciar el proceso de implementación de los "Lineamientos para fortalecer el control de la circulación de vehículos contaminantes en zonas urbanas"	2019
2	A	23	Actualizar el <i>Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire</i> .	2020
2	E	27	Desarrollar y consolidar factores de emisión locales para la elaboración de inventarios de emisión.	2021
2	F	28	Con el apoyo del Ideam, desarrollar los lineamientos nacionales para la caracterización fisicoquímica del material particulado.	2021
2	H	30	Adoptar la guía de modelización de calidad del aire y emisiones contaminantes	2021
3	A	41	Formular y socializar los lineamientos nacionales para la gestión del riesgo ante la ocurrencia de episodios críticos de contaminación del aire.	2019-2020
4	A	43	Construir una propuesta de proyecto tipo o lineamientos para que autoridades ambientales puedan acceder a fondos como FONAM o regalías y a recursos de cooperación internacional.	2020
5	B	51	Incluir en el SIAC un módulo enfocado en el fortalecimiento de la gobernanza de calidad del aire, que tenga un lenguaje sencillo, comprensible y amigable para los ciudadanos.	2021
5	F	55	Coordinar espacios educativos y de sensibilización dirigidos a estudiantes de niveles de educación básica.	
5	K	60	Diseñar e implementar una estrategia de articulación Estado – Academia para desarrollar investigaciones que sirvan como insumo para la formulación de políticas públicas.	2021

Elaboró: CGR. Fuente: Información remitida por MADS.

## Causa

Esta situación se evidencia en debilidades en la gestión dirigida al cumplimiento de lo dispuesto en la Estrategia Nacional de la Calidad del Aire, así como debilidades en la gestión del MADS como Ente rector de la política ambiental en Colombia respecto a ejercer el liderazgo que le compete en la coordinación y articulación para el desarrollo de las actividades conjuntas entre las distintas entidades comprometidas, así como en el efectivo seguimiento y monitoreo a la implementación de la política pública, como se expone en el hallazgo 11.

## Efecto

Con esta situación se genera para el Estado colombiano un retraso en el logro efectivo de los objetivos propuestos en la ENCA, lo cual derivará en afectaciones a la calidad del aire y el posible incremento de los riesgos para la salud de los ciudadanos.

Este es un hallazgo administrativo.

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta mediante el radicado 24002023E3016197 del 28 de noviembre de 2023. En ella manifiesta:



“Como se aclaró en la respuesta a la observación 13, la Estrategia Nacional de Calidad del Aire no ostenta el carácter de política pública, y por lo tanto no reemplaza ni sustituye la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, objeto de la auditoría.

La ENCA elaborada como un documento guía en formato de hoja de ruta de carácter orientativo y de mejora en la planificación para el fortalecimiento de la gestión en la calidad del aire, no es de carácter vinculante toda vez que su expedición no obedece a un marco jurídico (e.j: Formulación, evaluación y seguimiento) y no esta adoptada por acto administrativo, a diferencia de los documentos de planificación de mayor jerarquía como el Plan Nacional de Desarrollo, los documento CONPES o políticas, reglamentadas mediante el Decreto Único del sector Planeación (Decreto 1082 de 2015).

Es importante tener en cuenta que, sin perjuicio de lo anterior, y resaltando nuevamente los retrasos y retos asociados a la emergencia sanitaria, desde la adopción de la ENCA en 2019 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha avanzado de forma permanente en el cumplimiento de las metas propuestas, alcanzado logros destacables como: ingreso de tecnologías vehiculares Euro VI, publicación del modelo de gobernanza del aire para Colombia, publicación de inventarios, guías e inclusión de la meta de carbono negro en la NDC, entre otros que han posicionado al país como líder en la región al mismo tiempo que se ha constituido en un referente en la participación de actores y transparencia lograda mediante la publicación de informes periódicos de avance5. En este sentido, teniendo en cuenta el marco de las competencias asignadas a este Ministerio en el Decreto 3570 de 2011, a continuación, se da respuesta a cada una de las observaciones realizadas por la CGR.”\*\*\*

\*\*\* Por su extensión, en el Anexo 3 que se encuentra al final de este informe se presentan las tablas con las respuestas a cada una de las observaciones realizadas.

### Análisis CGR

En relación con la primera parte de la respuesta, en la que el Ministerio expone su posición respecto a la naturaleza de la ENCA, sus diferencias con los documentos Conpes y lo relacionado con los impactos de la emergencia sanitaria por Covid 19 en el cumplimiento de los plazos establecidos, la CGR se remite a la primera parte del análisis de respuesta del hallazgo 11.

A continuación, se realiza el análisis de respuesta para cada una de las acciones que fueron observadas:

Tabla 1

Tabla 27. Análisis CGR. Cumplimiento ENCA. Tabla 1.

Acción	Respuesta del MADS	Conclusión CGR
Reglamentar los métodos de medición aplicables al parque automotor colombiano, nuevo y en uso, a partir de los resultados del diagnóstico de métodos existentes y la evaluación de nuevas tecnologías.	En el año 2022 se expidió la Resolución 762, la cual establece las Normas Técnicas Colombianas 4983;4231 y 5365 como los métodos de medición para fuentes móviles en uso y vehículos nuevos que se encuentren en concesionarios por medio de prueba estática. Adicionalmente establece el procedimiento para la evaluación de las emisiones a través del Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica para los vehículos que se fabriquen, ensamblen o importen al país. Finalmente establece lineamientos para la evaluación de nuevas tecnologías como los sistemas de	El MADS cumplió con esta acción al expedir la Resolución 762 de 2022, “por la cual se reglamentan los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamentan los artículos 2.2.5.1.6.1, 2.2.5.1.8.2 y 2.2.5.1.8.3 del Decreto 1076 de 2015 y se adoptan otras disposiciones”.  Por lo tanto, este componente se elimina de la observación.

Acción	Respuesta del MADS	Conclusión CGR
	<p>diagnóstico a bordo OBD, Dispositivos de desactivación para los sistemas de control de emisiones y sistemas de recirculación de emisiones del cárter.</p>	
<p>Actualizar el marco normativo relacionado con el permiso de emisión atmosférica considerando diferentes requerimientos, incluido el registro de emisiones para todas las actividades generadoras de emisiones contaminantes.</p>	<p>En el marco de la actualización de la Resolución 619 de 1997, se cuenta con la iniciativa normativa, el documento técnico de soporte, la memoria justificativa y la propuesta del articulado (Anexo 02A_Iniciativa modifica Res 619, Anexo 03_DTS_modifica Res 619, Anexo 04_Memoria justificativa Res 619 y Anexo 05_Proyecto resolución), sin embargo, no es posible avanzar en las etapas del procedimiento P-M-INA09 para la elaboración de instrumentos normativos hasta tanto se emita la modificación del Decreto 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente -DUR).</p> <p>El Capítulo 1 del Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 Reglamento de Protección y Control de la Calidad del Aire", se encuentra actualmente en la etapa 2 (viabilidad de la Oficina Asesora Jurídica sobre la iniciativa normativa) del procedimiento P-M-INA-09 para la elaboración de instrumentos normativos, se aclara que este proyecto normativo para el segundo semestre del año 2022 se encontraba en la etapa 10 (aprobación del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental del proyecto de Decreto y memoria justificativa) del procedimiento en mención y ante el cambio de gobierno se tuvo que devolver para su revisión y aprobación a la etapa inicial (Anexo 06_Aprueba etapa 11 procedimiento)</p> <p>La actualización del capítulo propuesta en el año 2021 contiene modificaciones de los artículos relacionados con el trámite del permiso de emisiones atmosféricas para fuentes fijas, si bien estos artículos se encuentran en estado final e incluyen sus respectivos soportes técnicos (Anexo 07_Iniciativa normativa DUR, Anexo08_DTS modifica DUR, Anexo 09_Memoria justificativa DUR y Anexo 10_Proyecto articulado DUR), el carácter general del mismo, requiere que su actualización sea integral con otras temáticas como contaminación por ruido, emisiones generadas por fuentes móviles, calidad del aire y olores ofensivos.</p>	<p>En cuanto la actualización del marco normativo relacionado con el permiso de emisión atmosférica, se evidencia que encuentra aún en proyecto para la posterior derogación de la Resolución 619 de 1997</p> <p>Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.</p>
<p>Informar sobre el estado de avance de la formulación e implementación de los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire</p>	<p>Acción a cargo de las autoridades ambientales, quienes en sus plataformas virtuales e informes de gestión reportan avances de sus planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire. En el anexo 30 se consolidan los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire de Bogotá, Medellín, Antioquia Cúcuta, Cali y Bucaramanga</p>	<p>Se evidencia que en las plataformas virtuales de muestra acciones de monitoreo de calidad de aire para el 2030, de la Secretaría de Ambiente Bogotá, del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y Corponor, así como el Plan de Gestión para la Calidad del Aire de la CDMB y la Alcaldía de Santiago de Cali.</p> <p>Por lo tanto, este componente se elimina de la observación.</p>

Acción	Respuesta del MADS	Conclusión CGR
Desarrollar los lineamientos nacionales para la caracterización fisicoquímica del material particulado.	Con el fin de contribuir al entendimiento de la problemática de calidad del aire en las ciudades y regiones del país, en el 2021 el IDEAM suscribió con la Universidad Nacional de Colombia un convenio de investigación para el estudio de temas de interés relacionados con la contaminación atmosférica (convenio 393 de 2021). Se adjunta un reporte de avance de la guía metodológica para muestreo de material particulado en aire ambiente para propósitos de análisis químico (Anexo 31_Guía muestreo).	A la fecha, de acuerdo a lo comunicado por el MADS, esta acción se encuentra en avance la guía metodológica para el muestreo de material particulado en aire ambiente para propósitos de análisis químico. Aunque de acuerdo a la ENCA se tenía proyectado entre el año 2019 al 2020 y a la fecha aún se encuentra en avance.  Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.
Realizar la identificación y análisis de necesidades de líneas de financiación para sectores altamente contaminantes, tanto de fuentes móviles como fuentes fijas.	En el presente año se publicó la guía "ESQUEMAS DE FINANCIACIÓN E INCENTIVOS PARA LA REDUCCIÓN DE EMISIONES CONTAMINANTES EN EL SECTOR INDUSTRIAL COLOMBIANO", la cual compila las diferentes rutas o esquemas de financiación desarrolladas por el Banco de desarrollo empresarial y comercio exterior de Colombia - Balcóldex, la Financiera de Desarrollo Territorial -Findeter y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como los incentivos tributarios vigentes (Anexo 32_ Guía esquemas financiación).	LA CGR verificó los soportes remitidos por la entidad y corroboró que ya se encuentra publicado el documento en la página del Ministerio.  Por lo tanto, este componente se elimina de la observación.

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

## Tabla 2

Tabla 28. Análisis CGR. Cumplimiento ENCA. Tabla 2.

Acción	Responsables	Respuesta del MADS	Conclusión CGR
Formular e iniciar el proceso de implementación de los "Lineamientos para fortalecer el control de la circulación de vehículos contaminantes en zonas urbanas"	Acción conjunta Minambiente y Mintransporte	Minambiente en marco de sus funciones y sin trasgredir las funciones e independencia administrativa dadas por ley al Ministerio de Transporte, realizó una extensa gestión para el control de emisiones vehiculares que incluyó, entre otros, la elaboración de la propuesta del documento "Lineamientos para fortalecer el control de la circulación de vehículos contaminantes en zonas urbanas", en el marco del proceso adelantado para la reglamentación del etiquetado ambiental vehicular. El citado documento fue remitido al Ministerio de Transporte para su revisión y aprobación. A pesar de los diferentes mecanismos de articulación liderados por MinAmbiente, hasta el momento no se cuenta con pronunciamiento de la entidad	Aunque ya se cuenta con un documento de lineamientos para fortalecer el control de la circulación de vehículos contaminantes en zonas urbanas, aún se encuentra a la espera de aprobación por parte del Ministerio de Transporte. Teniendo en cuenta que es una acción conjunta, este componente se valida como hallazgo.
Desarrollar portafolios de mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales, para promover la reducción de emisiones contaminantes considerando las líneas de acción prioritarias de la ENEC.	CARs  Acción conjunta Minambiente, AA y sector privado	Se encuentran actualmente publicados 2 portafolios; la guía de compuestos orgánicos volátiles - COV y el portafolio de Mejores Prácticas Ambientales - MPA para el sector ladrillero, pueden encontrarse en el siguiente enlace ( <a href="https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/emisiones-atmosfericas-contaminantes/">https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/emisiones-atmosfericas-contaminantes/</a> ) - Se encuentra en documentos relacionados (Anexo 34_Portafolio COV y Anexo 35_Portafolio Ladrillero). Por otro lado, se cuenta con los	La CGR verificó que ya se encuentran las respectivas publicaciones en la página del Ministerio, por lo que este componente se elimina de la observación.

Acción	Responsables	Respuesta del MADS	Conclusión CGR
		portafolios de mejores prácticas y técnicas ambientales para el sector avícola (Anexo 36_Portafolio avícola), el portafolio para el sector porcícola (Anexo 37_Portafolio porcícola), el portafolio para el sector de coquización (Anexo 38_Portafolio Coque), el portafolio para el sector textil (Anexo 39_Portafolio textil), los cuales se encuentran en ajustes finales para pasar el proceso de diagramación, previo a la publicación, así mismo se cuenta con el portafolio de mejores prácticas y técnicas ambientales para el sector de alimentos (Anexo 40_Portafolio alimenticio) que se encuentra en proceso de elaboración.	
Actualizar el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire.	IDEAM	Se adelanta la construcción del documento actualizado de Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire. La propuesta de documento actualizado comprende los capítulos de: 1. Diseño de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire (SVCA), 2. Selección de Técnicas de Medición del SVCA, 3. Operación de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire, 4. Divulgación de Información. 5. Aseguramiento y control de calidad. 6. Rediseño de SVCA. (Anexo 41_Actualización Protocolo CA)	De acuerdo con la respuesta remitida por el Ministerio y los documentos soporte remitidos, a la fecha el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire aún no se encuentra actualizado, formalizado y publicado.  Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.
Desarrollar y consolidar factores de emisión locales para la elaboración de inventarios de emisión.	Responsable CARs y apoyo de MADS	Minambiente en su rol de apoyo en la consolidación de factores de emisión locales, ha venido realizando la validación de los factores de emisión utilizados para el establecimiento de la NDC, así mismo, se ha realizado reuniones con autoridades ambientales como SDA, AMVA, CORNARE y entidades como FAO - IDEAM, universidad Nacional y Universidad de los Andes para el establecimiento de factores de emisión (Anexo 42_Validación factores de emisión y Anexo 43_Factores de emisión locales). Se efectuó la revisión de factores de emisión del NIR- BUR 3 y su aplicabilidad en el ejercicio de modelación LEAP que se plantea adelantar con la dirección de cambio climático (Anexo 44_Factores de emisión BUR3)	De acuerdo con la verificación a los soportes remitidos por la entidad, se encuentran avances en materia de factores de emisión locales para la elaboración de inventarios de emisión, sin embargo, aún no se cuenta consolidado el inventario de emisiones.  Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.
Con el apoyo del IDEAM, desarrollar los lineamientos nacionales para la caracterización fisicoquímica del material particulado.	Responsable MADS y apoyo IDEAM	Con el fin de contribuir al entendimiento de la problemática de calidad del aire en las ciudades y regiones del país, en el 2021 el IDEAM suscribió con la Universidad Nacional de Colombia un convenio de investigación para el estudio de temas de interés relacionados con la contaminación atmosférica (convenio 393 de 2021). Se adjunta un reporte de avance de la guía metodológica para muestreo de material particulado en aire ambiente para propósitos de análisis químico (Anexo 45_Guía metodológica muestreo)	La CGR confirma que en efecto se han realizado avances en cuanto a la elaboración de una guía metodológica para el muestreo de material particulado en aire ambiente para propósitos de análisis químico, sin embargo, al momento no se han emitido los lineamientos nacionales para la caracterización fisicoquímica del material

Acción	Responsables	Respuesta del MADS	Conclusión CGR
			<p>particulado, debidamente formalizado.</p> <p>Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.</p>
Adoptar la guía de modelización de calidad del aire y emisiones contaminantes	IDEAM	Se cuenta con el documento denominado "Guía Nacional de modelización de Contaminantes Atmosféricos", el cual se encuentra en etapa de revisión y ajuste de comentarios realizados por los actores implicados (Anexos 46_Observaciones ANLA guía modelización y Anexo 47_Guía modelización)	<p>Se evidencia la Guía Nacional de modelización de contaminantes atmosféricos que se encuentra en borrador, pero que a la fecha aún no se adoptado.</p> <p>Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.</p>
Formular y socializar los lineamientos nacionales para la gestión del riesgo ante la ocurrencia de episodios críticos de contaminación del aire.	Responsable MADS con apoyo de MinSalud/Ideam	Si bien esta acción está a cargo del Ministerio de ambiente con apoyo de Minsalud, las facultades legales para incorporar la gestión del riesgo como un escenario de riesgo y de liderar los lineamientos nacionales en la materia, está dada por la Ley 1523 de 2012 a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo UNGRD, en este sentido el Minambiente en articulación con la UNGRD logro incluir el termino de contaminación atmosférica de origen antropogénico y natural y presento ante la unidad el documento inclusión de la calidad del aire en la gestión del riesgo	<p>No se acepta la justificación del Ministerio por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los soportes no permiten corroborar por qué esta acción esta a cargo de la UNGRD.</li> <li>2. El artículo 2° de la Ley 1523 de 2012 establece que, la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.</li> <li>3. El artículo 5° de la Ley 99 de 1993 establece que, MADS tiene la función de "35. Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos"</li> <li>3. El documento "Inclusión de la Contaminación Atmosférica en los Procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres" adjuntado dentro de los soportes recibidos, se encuentra en borrador y no se remitieron soportes que permitan corroborar que ya se encuentra en proceso de aprobación.</li> <li>4. La ENCA es clara en asignar la responsabilidad a MADS con el apoyo del</li> </ol>

Acción	Responsables	Respuesta del MADS	Conclusión CGR
			<p>Ministerio de Salud y Protección Social y el Ideam, asimismo es de aclarar que este documento no ha sido modificado en el sentido de asignar la responsabilidad a la UNGRD.</p> <p>Por las consideraciones antes expuestas, se mantiene este componente de la observación como hallazgo de la auditoría.</p>
<p>Promover el desempeño ambiental de las industrias mediante factores diferenciadores de mercado, para aquellos bienes y servicios con buenas prácticas en materia de reducción de emisiones contaminantes</p>	<p>MinComercio,PCP</p>	<p>Con el propósito de promover buenas prácticas ambientales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creó el Sello Ambiental Colombiano – SAC y reglamentó su uso mediante la resolución 1555 de 2005. Para garantizar la credibilidad e independencia el Sello Ambiental Colombiano, sigue los lineamientos y directrices establecidos por las Normas NTC-ISO 14020 y NTC-ISO 14024 relativas a “Sellos y Declaraciones Ambientales” y “Rótulos y declaraciones Ambientales, Rotulado Ambiental Tipo I”, respectivamente y del subsistema Nacional de la Calidad -SICAL de Colombia, por lo que, la certificación de productos depende de una evaluación realizada por un Organismo Evaluador de la Conformidad – OEC, al cual contacta el interesado de manera voluntaria, por este motivo, no se realizan convocatorias para otorgar el uso del Sello Ambiental Colombiano.</p> <p>Es así que, el SAC es un distintivo o sello que puede portar un producto (bien o servicio) que cumpla con unos criterios ambientales establecidos para una categoría y definidos con enfoque de ciclo de vida se caracteriza por ser voluntario y está enfocado a eco productos industriales.</p> <p>En 2020, Colombia participó en la publicación bianual (2018-2019) de Global Ecolabelling Network como miembro asociado, como estrategia para la promoción de las organizaciones que cuentan con SAC. (Anexo 49 _GEN annual report).</p> <p>En 2021, se expidieron dos (2) nuevas Normas técnicas Colombianas del Sello Ambiental Colombiano: NTC 6550 “Criterios para la ganadería sostenible bovina y bufalina y la NTC 6466 “Criterios ambientales para la operación de zonas comunes en centros comerciales”. Su consulta se realiza a través del organismo de normalización ICONTEC.</p>	<p>Se evidencia que el MADS ha cumplido y en la página se encuentra el Sello Ambiental Colombiano, Producto debe hacer uso sostenible de los recursos naturales que emplea como materia prima, al igual que la publicación bianual (2018-2019) de Global Ecolabelling Network como miembro asociado y los demás soportes en cuanto foro de pinturas eco etiquetado entre otros.</p> <p>Por lo tanto, este componente se elimina de la observación.</p>

Acción	Responsables	Respuesta del MADS	Conclusión CGR
		<p>La promoción del SAC se realiza mediante el desarrollo de espacios técnicos, 15 a la fecha con participación de más de 400 personas de la sociedad civil, academia, sector privado y público, entre los cuales se resalta el desarrollo de varias sesiones de trabajo conjuntas con ICONTEC, como:</p> <p>Foro de Pinturas, "Las declaraciones ambientales: una herramienta de diferenciación en el sector" (2021), adjunto soporte Anexo 50_Foro Pinturas.</p> <p>Adicional a ello, se realiza un trabajo permanente para la promoción del SAC en el sector privado, con iniciativas, como:</p> <p>Eco-etiquetado - Universidad del Magdalena. (2022), adjunto soporte Anexo 51_Foro ecoetiquetas.</p> <p>Sello Ambiental Colombiano - Sector Galvanotecnia. (2023, adjunto soporte Anexo 52_Capacitacion Galvanotecnia SAC.</p>	
<p>Construir una propuesta de proyecto tipo o lineamientos para que las autoridades ambientales puedan acceder a fondos como FONAM o regalías y a recursos de cooperación internacional.</p>	<p>DNP</p>	<p>Adicional a ello, se realiza un trabajo permanente para la promoción del SAC en el sector privado, con iniciativas, como:</p> <p>Eco-etiquetado - Universidad del Magdalena. (2022), adjunto soporte Anexo 51_Foro ecoetiquetas.</p> <p>Sello Ambiental Colombiano - Sector Galvanotecnia. (2023, adjunto soporte Anexo 52_Capacitacion Galvanotecnia SAC.</p> <p>consideración a las normas contractuales del país y las competencias de la cartera ministerial.</p> <p>Así mismo, generó un espacio de trabajo con Colombia compra eficiente para lo cual desde el IDEAM se remitieron insumos técnicos a considerar en el acuerdo marco de precios.</p> <p>De igual forma se adelantaron ejercicios internos para el acceso a recursos a través de FONAM, no obstante, una de las limitantes encontradas es la destinación específica de estos recursos.</p>	<p>La CGR verificó que los anexos remitidos por el MADS corresponden y brindan soporte a la respuesta de la entidad, sin embargo, a la fecha aún no se cuenta con un proyecto definitivo de lineamientos para que las autoridades ambientales puedan acceder a fondos como FONAM o regalías y a recursos de cooperación internacional.</p> <p>Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.</p>
<p>Incluir en el SIAC un módulo enfocado en el fortalecimiento de la gobernanza de calidad del aire, que tenga un lenguaje sencillo, comprensible y amigable para los ciudadanos.</p>	<p>Ideam</p>	<p>Si bien la administración, mantenimiento y actualización de la plataforma del SISAIRES está a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Minambiente ha adelantado diferentes reuniones y espacio de trabajo con el fin de definir la estructura del módulo de gobernanza del aire que será incluido en el Subsistema de Información sobre Calidad del Aire (SISAIRE).</p>	<p>La CGR verificó que los anexos remitidos por el MADS corresponden y brindan soporte a la respuesta de la entidad, sin embargo, a la fecha no se ha finalizado la acción al no haberse incluido aún un módulo enfocado en el fortalecimiento de la gobernanza de calidad del aire, que tenga un lenguaje sencillo, comprensible y amigable para los ciudadanos.</p> <p>Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.</p>

Acción	Responsables	Respuesta del MADS	Conclusión CGR
Periódicamente, realizar boletines, infografías y folletos relacionados con la gestión, prevención y control de la contaminación del aire.	CARs	En cumplimiento de la acción Minambiente ha publicado 8 boletines, infografías y folletos relacionados con la gestión, prevención y control de la contaminación del aire	La CGR verificó que en efecto se ha venido cumpliendo con la realización de los respectivos boletines, infografías y folletos.  Por lo tanto, este componente se elimina de la observación.
Coordinarán la integración en el SISAIRE de la información relacionada con calidad del aire y emisiones contaminantes	Ideam	Si bien la administración, mantenimiento y actualización de la plataforma del SISAIRE está a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Minambiente en cumplimiento de sus funciones adoptó la Resolución 0839 de 2023 que reglamenta el Registro de emisiones y transferencia de contaminantes el cual incluye un acápite en materia de calidad del aire y que constituye la base de información requerida para integrar emisiones contaminantes al SISAIRE	La CGR encuentra válida la respuesta del MADS al haberse expedido la Resolución 0839 del 28 de agosto de 2023, dando cumplimiento a la acción.  Por lo tanto, este componente se elimina de la observación.
Coordinar espacios educativos y de sensibilización dirigidos a estudiantes de niveles de educación básica.	CARs	En el marco de la actualización de la política de educación ambiental liderada por Min educación se incluye un capítulo de sensibilización dirigidos a estudiantes de niveles de educación básica en temas prioritarios como la contaminación.	La CGR verificó que se encuentra en la página del Ministerio de Educación la cumbre que se llevó el 25 y 26 el objetivo de avanzar en la construcción colectiva de la nueva Política de Educación Ambiental del país. Sin embargo, no se aportó información adicional por parte del MADS.  Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.
Diseñar e implementar una estrategia de articulación Estado – Academia para desarrollar investigaciones que sirvan como insumo para la formulación de políticas públicas.	Ideam	Se han desarrollado diferentes reuniones con la academia dirigidas a articular esfuerzos e intercambiar conocimientos, principalmente en temas de asbesto y Black carbon, se adjunta el plan de trabajo desarrollado (Anexo 74_Articulación estado academia)  Así mismo, se adjuntan copias de las cartas de invitación a la conformación del panel nacional de expertos en temas atmosféricos (Anexo 75_Invitaciones panel expertos)	Se encuentra e Invitación a conformar el “Panel Nacional de Expertos en Temas Atmosféricos” y un borrador de la Articulación estado academia, sin embargo, a la fecha la estrategia no se ha adoptado ni implementado.  Por lo tanto, este componente se valida como hallazgo.

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

De acuerdo con lo anterior, las siguientes acciones se validan como hallazgo:

**Tabla 1**

Tabla 29. Acciones validadas como hallazgo para MADS en la ENCA. Tabla 1.



OBJETIVO	#	LINEA	ACCION	Año
1	J	10	Actualizar el marco normativo relacionado con el permiso de emisión atmosférica considerando diferentes requerimientos, incluido el registro de emisiones para todas las actividades generadoras de emisiones contaminantes.	2020
1	M	13	Actualizar el <i>Protocolo para el control y vigilancia de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas</i> .	2021
2	F	28	Desarrollar los lineamientos nacionales para la caracterización fisicoquímica del material particulado.	2019-2020

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

## Tabla 2

Tabla 30. Acciones validadas como hallazgo para MADS en la ENCA. Tabla 2.

OBJETIVO	#	LINEA	ACCION	Año
1	A	1	Formular e iniciar el proceso de implementación de los "Lineamientos para fortalecer el control de la circulación de vehículos contaminantes en zonas urbanas"	2019
2	A	23	Actualizar el <i>Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire</i> .	2020
2	E	27	Desarrollar y consolidar factores de emisión locales para la elaboración de inventarios de emisión.	2021
2	F	28	Con el apoyo del Ideam, desarrollar los lineamientos nacionales para la caracterización fisicoquímica del material particulado.	2021
2	H	30	Adoptar la guía de modelización de calidad del aire y emisiones contaminantes	2021
3	A	41	Formular y socializar los lineamientos nacionales para la gestión del riesgo ante la ocurrencia de episodios críticos de contaminación del aire.	2019-2020
4	A	43	Construir una propuesta de proyecto tipo o lineamientos para que autoridades ambientales puedan acceder a fondos como FONAM o regalías y a recursos de cooperación internacional.	2020
5	B	51	Incluir en el SIAC un módulo enfocado en el fortalecimiento de la gobernanza de calidad del aire, que tenga un lenguaje sencillo, comprensible y amigable para los ciudadanos.	2021
5	F	55	Coordinar espacios educativos y de sensibilización dirigidos a estudiantes de niveles de educación básica.	
5	K	60	Diseñar e implementar una estrategia de articulación Estado – Academia para desarrollar investigaciones que sirvan como insumo para la formulación de políticas públicas.	2021

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información remitida por la entidad.

En conclusión, teniendo en cuenta que el MADS ha venido adelantando acciones para el cumplimiento total de la ENCA, se retira la posible incidencia disciplinaria, y esta observación se valida como hallazgo administrativo para el MADS a fin de que se incluya como parte de su plan de mejoramiento.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo de auditoría administrativo y se realizan los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe de acuerdo con el análisis realizado.

#### Hallazgo 14. [D] Cumplimiento de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire por parte de las corporaciones autónomas regionales (Corpoguajira, Corpoesar, Corpoboyacá)

##### Resumen:

Se evidenció incumplimiento por parte de Corpoguajira, Corpoesar y Corpoboyacá en la realización de las obligaciones y/o actividades establecidas en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire – ENCA, la cual, define la implementación de distintas acciones enmarcadas en las líneas de reducción de emisiones provenientes de diversas fuentes; fortalecimiento técnico y científico; atención y prevención de los estados excepcionales de contaminación atmosférica; financiación para fortalecer la gestión y; gobernanza de la calidad del aire.

#### Criterios

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]*

- Ley 99 de 1993<sup>131</sup>

*Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*

*1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*

*2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.*

---

<sup>131</sup> 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.

*Artículo 30: Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

*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.*

*2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

*12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.*

- Estrategia Nacional de Calidad del Aire<sup>132</sup>

*5. Líneas de Acción.*

*Para el cumplimiento del objetivo general de la presente estrategia, se establecen líneas de acción prioritarias en concordancia con los objetivos específicos definidos, las cuales se desarrollan a continuación:*

*5.1. OE-I. Fortalecer y actualizar instrumentos normativos y técnicos que permitan la reducción de emisiones a la atmósfera Para el logro de este objetivo específico se definieron las siguientes líneas de acción:*

*5.1.1. Generar instrumentos técnicos y normativos Para incentivar la reducción efectiva y progresiva de emisiones generadas por las diversas fuentes se deben generar instrumentos técnicos y normativos, para lo cual se propone:*

*5.1.1.1. Reducción de emisiones contaminantes al aire generadas por vehículos y demás fuentes en movimiento (fuentes móviles) [...]*

*5.2. OE-II. Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país Con el fin de fundamentar y orientar las acciones para mejorar la calidad del aire en el país es necesario fortalecer la investigación científica y tecnológica, y contar con datos fiables, estandarizados, íntegros, y comparables en todo el territorio. Las líneas de acción definidas para darle cumplimiento a este objetivo específico se señalan a continuación:*

---

<sup>132</sup> MADS (2019). Disponible en:  
[https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA\\_NACIONAL\\_DE\\_CALIDAD\\_DEL\\_AIRE\\_1.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/ESTRATEGIA_NACIONAL_DE_CALIDAD_DEL_AIRE_1.pdf).

5.2.1. Fortalecer el diseño y operación de los sistemas de vigilancia de calidad del aire en el país Para fortalecer el diseño y operación de los sistemas de vigilancia de calidad del aire se implementarán las siguientes acciones: [...]

B. En 2021 las autoridades ambientales implementarán un plan de mejoramiento del estado de rediseño/diseño y operación de sus sistemas de vigilancia de calidad del aire, con metas e indicadores de seguimiento considerando los lineamientos dados en el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire. [pág. 43]

5.2.2. Avanzar en el conocimiento de fuentes de emisión y aplicación de modelamiento ambiental Para definir las acciones efectivas de reducción de los niveles contaminación del aire es fundamental avanzar en el conocimiento de las fuentes de emisión y la aplicación de modelamiento ambiental, para lo cual se desarrollarán las siguientes acciones: [...]

E. En 2021 las autoridades ambientales con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM desarrollarán y consolidarán factores de emisión locales para la elaboración de inventarios de emisión. [...]

G. En 2022 las autoridades ambientales adelantarán estudios de caracterización de material particulado en zonas de alta contaminación atmosférica. [...]

5.2.4. Fortalecer la formulación e implementación de planes de descontaminación y el seguimiento a la implementación. [...]

N. Entre 2021 y 2022 las autoridades ambientales formularán y avanzarán en la implementación de los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire en municipios con más de 150.000 habitantes.

O. Las autoridades ambientales informarán de forma periódica sobre el estado de avance de la formulación e implementación de los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire.

5.2.5. Fortalecer el conocimiento de calidad del aire y su efecto en salud pública Con el fin de contar en nuestro territorio con estudios o información que relacione el impacto en salud por mala calidad del aire, el Gobierno nacional desarrollará las siguientes acciones: [...]

R. Las autoridades ambientales y de salud territoriales en el periodo 2020 – 2022 consolidarán información necesaria para aplicar una metodología de estimación de los efectos en salud por contaminación del aire y avanzarán en la estimación de la carga de la enfermedad por mala calidad del aire. [pág. 45]

- Ley 1952 de 2019<sup>133</sup>

Artículo 27. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por exralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

---

<sup>133</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. El plazo de entrada en vigencia de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, salvo el salvo el artículo 33 que rige a partir del 29 de diciembre de 2023.

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

- Ley 734 de 2002<sup>134</sup>

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Quando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las ordenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integran a este código.

Artículo 34, numeral 1, Código Disciplinario. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 33 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.

## Condición

La ENCA define la implementación de distintas acciones enmarcadas en las líneas de reducción de emisiones provenientes de diversas fuentes; fortalecimiento técnico y científico; atención y prevención de los estados excepcionales de contaminación atmosférica; financiación para fortalecer la gestión y; gobernanza de la calidad del aire.

Así las cosas, las corporaciones autónomas regionales auditadas tienen definidas ciertas obligaciones y/o actividades a realizar para dar cumplimiento a lo establecido en la ENCA.

Tabla 31. Actividades establecidas para las CARs en la ENCA para las vigencias auditadas.

Actividad	Responsable	Año de cumplimiento
Implementarán un plan de mejoramiento del estado de rediseño/diseño y operación de sus sistemas de vigilancia de calidad del aire, con metas e indicadores de seguimiento considerando los lineamientos dados en el <i>Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire</i> .	CARs	2021

<sup>134</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023

Desarrollarán y consolidarán factores de emisión locales para la elaboración de inventarios de emisión.	CARs (Apoyo del MADS e Ideam)	2021
Adelantarán estudios de caracterización de material particulado en zonas de alta contaminación atmosférica.	CARs	2022
Formularán y avanzarán en la implementación de los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire en municipios con más de 150.000 habitantes.	CARs	2021-2022
Informarán de forma periódica sobre el estado de avance de la formulación e implementación de los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire.	CARs	Periódicamente
Consolidarán información necesaria para aplicar una metodología de estimación de los efectos en salud por contaminación del aire y avanzarán en la estimación de la carga de la enfermedad por mala calidad del aire.	CARs (Apoyo Autoridades de Salud)	2020-2022

Elaboró: Equipo Auditor.

Se relaciona a continuación el incumplimiento evidenciado por parte de las siguientes Corporaciones:

#### Corpoquajira

De conformidad con la información enviada por la Corporación en cuanto a la relación de los compromisos y avances frente a la ENCA, se destaca lo siguiente:

*“OE-2: Fortalecer el conocimiento técnico científico para avanzar en la gestión de la calidad del aire en el país.*

*Con relación a este objetivo específico perteneciente a la estrategia nacional de calidad del aire, la Corporación Autónoma Regional de La Guajira participo en la investigación titulada “Changes in ambient particulate matter during the COVID-19 and associations with biomass burning and Sahara dust in northern Colombia” la cual se incluye como anexo 1.”*

De acuerdo con lo anterior, la Corporación hace referencia a la realización de una investigación de la cual fue participe, siendo esta, la única actividad elaborada sin guardar relación con ninguna de las líneas de acción definidas para darle cumplimiento al objetivo específico señalado en la ENCA, por lo tanto, lo ejecutado por la Corporación, no corresponde ni está acorde a los compromisos y obligaciones establecidas a las autoridades ambientales dentro de la estrategia.

Adicional a esto, en cuanto a las demás líneas de acción, la entidad no remitió respuesta al requerimiento de información realizado por la CGR, por lo cual, se infiere que no ha realizado ninguna de las actividades, generando incumplimiento a lo establecido en la ENCA.

#### Corpocesar.

La entidad informó las acciones y/o avances que se han desarrollado por parte del laboratorio ambiental, sin embargo, una vez analizadas las líneas de acción definidas por

el ENCA para las vigencias 2021 y 2022, la Corporación evidencia un cumplimiento parcial de las actividades.

Así mismo, se evidenció que la Corporación no ha realizado actividades en cumplimiento frente a desarrollar y consolidar factores de emisión local para la elaboración de inventarios de emisión.

Por otro lado, la Corporación no allegó información sobre la consolidación en metodologías de estimación de los efectos en la salud por contaminación del aire, teniendo como responsables a la autoridad ambiental con el apoyo de las autoridades de salud de su jurisdicción, con fecha límite de cumplimiento para los años comprendidos del 2020 al 2022.

### Corpoboyacá

De acuerdo con la información remitida por Corpoboyacá, se evidenció que la Corporación no ha priorizado la elaboración de un inventario de emisiones atmosféricas, así como tampoco ha realizado un avance en cuanto a la caracterización de material particulado en zonas de alta contaminación atmosférica ya que la entidad manifiesta no tener establecidas áreas fuentes de contaminación, sin embargo, es necesario realizar el estudio en zonas donde haya industrias que emitan considerablemente emisiones de material particulado a la atmósfera.

A su vez la corporación no cuenta con la implementación de planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire en municipios con más de ciento cincuenta mil (150.000) habitantes, tal y como lo establece la ENCA.

Asimismo, de acuerdo con la línea de acción referente a consolidar información necesaria para aplicar una metodología de estimación de los efectos en salud por contaminación del aire y avanzar en la estimación de la carga de la enfermedad por posible mala calidad del aire, la entidad no manifestó información al respecto.

### **Causa**

Incumplimiento a los objetivos y líneas de acción definidas en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire.

Debilidades en los procesos de gestión, planeación y de control interno de la Corporación al desconocer su obligación ante los compromisos derivados de la estrategia.

### **Efecto**

Limitación en la identificación, caracterización, monitoreo y control de la calidad del aire de la región y del país, dificultando la coordinación de estrategias que permitan minimizar y plantear acciones de mitigación de esta problemática que pone en riesgo la salud de las personas y los impactos generados al ambiente.

Este es un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria para Corpoguajira, Corpocesar y Corpoboyacá.

## Respuestas de las entidades y análisis de la CGR

### Corpoguajira

La Corporación Autónoma Regional de la Guajira – Corpoguajira en su respuesta mediante radicado No. 202311213600049232 del 21 de noviembre de 2023, menciona que:

*“A continuación, se describen algunas acciones tendientes a cumplir algunas líneas de acción o que tienen relación a las mismas, además de la enviada anteriormente.*

- Adelantarán estudios de caracterización de material particulado en zonas de alta contaminación atmosférica.

*En relaciona este aspecto Corpoguajira, en el marco del cumplimiento de la orden sexta de la sentencia T-614 de 2019 viene adelantando gestiones juntamente con el MADS y ANLA en la adquisición de recursos para la Caracterización química del PM10 (manual) Determinación en laboratorio de:*

1. Elementos: aluminio, antimonio, arsénico, azufre, bario, berilio, cadmio, calcio, cobalto, cobre, cromo, estaño, fósforo, hierro, litio, magnesio, manganeso, mercurio, níquel, plomo, potasio, rubidio, selenio, titanio, vanadio y zinc.
2. Aniones: sulfatos, cloruros y nitratos.
3. Cationes: amonio, sodio y potasio.
4. Carbono: elemental y orgánico.
5. Hidrocarburos aromáticos policíclicos: Naftaleno, Acenaftileno, Acenafteno, Fluoreno, Fenantreno, Antraceno, Fluoranteno, Pireno, Benzo [a] antraceno, Criseno, Benzo [b] fluoranteno, Benzo [k] fluoranteno, Benzo [a] pireno, Indeno [1,2,3-cd] pireno, Dibenzo [a, h] antraceno, Benzo [g, h, i] perileno).

*Lo anterior por valor de mil ciento setenta y un millones ciento veintiséis mil seiscientos pesos (\$ 1.171.126.600), cabe reiterar nuevamente que en el departamento de La Guajira no existe zonas de alta contaminación atmosférica. Cabe indicar que en el Departamento de la Guajira no existe declaradas áreas fuentes o determinadas zonas de alta contaminación atmosférica.*

*Ahora bien, en un trabajo de investigación de UNIGUAJIRA y en el cual participa CORPOGUAJIRA también se viene caracterizando material particulado de la zona minera de La Guajira. Dicho documento aún se encuentra en construcción.*

- Consolidarán información necesaria para aplicar una metodología de estimación de los efectos en salud por contaminación del aire y avanzarán en la estimación de la carga de la enfermedad por mala calidad del aire.

*Conjuntamente con ANLA, MADS, secretaria de Salud Departamental, Ministerio de Salud, Defensoría del Pueblo se viene trabajando en el Modelo de Fuerzas Motrices (MFM). El MFM es el instrumento metodológico que el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), en el marco del Plan Decenal de Salud Pública (2012-2021), adoptó para analizar las condiciones ambientales que afectan la salud poblacional y el cual es útil, además, para definir las acciones necesarias para impactar de manera positiva dichas condiciones.*

*Dicho modelo se viene estructurando en un resguardo indígena cercano a la explotación minera del Cerrajón y mediante el cual se pretende determinar entre otros aspectos las posibles afectaciones de la población por la contaminación atmosférica. Dicho modelo servirá de base para la aplicación del mismo a nivel departamental. Cabe indicar que el próximo 27 de noviembre de 2023 será socializado*



a la comunidad indígena los avances preliminares del mismo. Dicho documento se encuentra en construcción.

• Implementarán un plan de mejoramiento del estado de rediseño/diseño y operación de sus sistemas de vigilancia de calidad del aire, con metas e indicadores de seguimiento considerando los lineamientos dados en el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire.

En el mismo proyecto que se busca realizar la caracterización fisicoquímica del material particulado PM10 y el cual ya se encuentra con disponibilidad positiva por parte de su evaluador por parte del Fondo de Compensación Ambiental (FCA), también se va a adquirir cuatro estaciones automáticas de monitoreo de la calidad del aire (dos para PM10 y dos para PM2,5), que entraran a partir del año 2024 a reforzar el SVCA de CORPOGUAJIRA.

Además de lo anterior se viene adelantando juntamente con CERREJÓN una estrategia conjunta que busque optimizar el monitoreo de material particulado PM10 en los lugares donde existen estaciones de monitoreo de calidad del aire relativamente cercana tanto de CORPOGUAJIRA como también del CERREJÓN. En estos momentos se está en proceso de consolidar una prueba piloto en el municipio de Albania en donde por medio de una Fiducia (que maneje los recursos para dar tranquilidad a las partes) se implemente la estrategia, usando como garante a la Universidad de La Guajira.[...]

Como soportes a su respuesta, Corpoguajira adjuntó los siguientes anexos:

- "Gestiones juntamente con el MADS y ANLA en la adquisición de recursos para la Caracterización química del PM<sub>10</sub>"
- "Anexo 21 Correo de Corpoguajira - Información filtros de PM<sub>10</sub> y PM<sub>2</sub>"
- "Anexo 22 Fuerzas Motrices Documento preliminar"
- "Anexo 23 Estrategia Conjunta Aire Corpoguajira"

### Análisis CGR

Corpoguajira en su respuesta hace mención a la futura realización de algunas acciones tendientes a darle cumplimiento a las siguientes líneas de acción establecidas en la ENCA:

- Adelantarán estudios de caracterización de material particulado en zonas de alta contaminación atmosférica.
- Consolidarán información necesaria para aplicar una metodología de estimación de los efectos en salud por contaminación del aire y avanzarán en la estimación de la carga de la enfermedad por mala calidad del aire.
- Implementarán un plan de mejoramiento del estado de rediseño/diseño y operación de sus sistemas de vigilancia de calidad del aire, con metas e indicadores de seguimiento considerando los lineamientos dados en el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire.

Con respecto a lo anterior, la CGR se permite aclarar:

Todas las líneas de acción antes mencionadas tenían un alcance de cumplimiento hasta el año 2021 y otras hasta el año 2022 y Corpoguajira, a la fecha, se encuentra adelantando "algunas" acciones para darle acatamiento a la ENCA, esto evidencia incumplimiento por parte de la Corporación.

En cuanto a la mención a la Sentencia T-614 de 2019, la CGR aclara que los accionantes (integrantes del Resguardo Indígena Provincial) argumentaron que las actividades extractivas a cielo abierto, desarrolladas por la empresa "Carbones del Cerrejón Limited" generaban afectaciones a la salud y al ambiente por el material particulado, el ruido y los malos olores que genera dicha actividad. Sustentan que existía evidencia de residuos en el aire y en la sangre de los integrantes de la comunidad, que resultaban en enfermedades respiratorias de niños y adultos; por lo cual dentro de las ordenes impartidas a Corpoguajira estaba la creación de una Comisión Técnica con el propósito de determinar los factores de riesgo de la explotación minera que afectaban al resguardo e identificar medidas para mitigar y corregir de manera definitiva esos riesgos, e implementar un Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire independiente en el Resguardo Indígena; cabe resaltar que la Estación Automática ubicada en el Resguardo fue inspeccionada dentro de la visita de campo que se realizó del 23 al 25 de octubre de 2023, para verificar el SVCA de Corpoguajira con ocasión del proceso auditor.

En este orden de ideas, todas las actividades realizadas para darle cumplimiento a las líneas de acción y a los objetivos específicos de la ENCA por parte de Corpoguajira, debían darse en toda el área de su jurisdicción, y no solo en un área específica, y correspondían a actividades independientes de la Corporación en el cumplimiento de sus funciones, por lo tanto, ninguna de las acciones realizadas por Corpoguajira guardan relación con las líneas de acción definidas para darle cumplimiento a los objetivos específicos señalados en la ENCA, lo ejecutado por la Corporación, no corresponde ni está acorde a los compromisos y obligaciones establecidas a las Autoridades Ambientales dentro de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire.

En consecuencia, lo manifestado y soportado por Corpoguajira, no permite desvirtuar la observación, por lo que se valida como hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

### Corpocesar

La entidad respondió mediante radicado DG-1908 del 21 de noviembre de 2023, respondiendo a lo observado, lo siguiente:

*"[...] Observación 12. [A, D] Cumplimiento de las actividades establecidas para las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire – ENCA. [Corpoguajira, Corpocesar, Corpoboyacá] [...]"*

*Respuesta: Se le dio respuesta de manera articulada con la observación 4.*

De acuerdo con lo manifestado por la Corporación se trae a colación lo respondido a la observación que indica:

*"[...] Observación 4. [A, D] Elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas. [Corpoboyacá, Corpocesar]."*

*Respuesta: Con relación a lo determinado por la CGR en las observaciones N.º 4 y 12 del informe, es oportuno manifestar que esta autoridad ambiental desde el área técnica ha identificado a través de las labores de control y seguimiento ambiental, las fuentes de emisiones atmosféricas en jurisdicción del Departamento del Cesar. Adicionalmente, se realizan labores de control y seguimiento ambiental a los*

*Centros de Diagnostico Automotor CDA, en la cual se verifican el cumplimiento de obligaciones ambientales y equipos de monitorio de gases, provenientes de las fuentes de emisiones móviles, emitiendo una certificación que permite su funcionamiento.*

*En la actualidad, la Corporación Autónoma Regional de Cesar, tiene compendiada una base de datos tabulada que permite determinar concretamente el tipo de emisión atmosférica y los principales impactos a los recursos naturales, no obstante, debido a que La Corporación no cuenta con la capacidad técnico administrativa para la realización del inventario de emisiones, en la actualidad la Subdirección General del Área de Gestión Ambiental está estructurando el proyecto para la realización de dicho inventario, conforme a los lineamientos establecidos en la Guía para la elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS. [...]"*

### Análisis CGR

En la comunicación de la observación se presentó la Tabla 31, la cual contiene las actividades establecidas para las CARs en la ENCA, junto con los responsables y los respectivos años de cumplimiento, evidenciando que Corpocesar no había realizado actividades en cumplimiento frente a desarrollar y consolidar factores de emisión local para la elaboración de inventarios de emisión, ni la consolidación de información para aplicar una metodología de estimación de los efectos en la salud por contaminación del aire.

De acuerdo con lo comunicado, la Corporación manifiesta en su respuesta que, el área técnica ha realizado labores de control y seguimiento a las fuentes de emisiones atmosféricas en el Departamento del Cesar, a los centros de diagnóstico automotor (CDA), como también menciona que posee una base de datos tabulada que determina el tipo de emisión y sus principales impactos a los recursos naturales.

Sin embargo, la Corporación no es clara en cuanto al cumplimiento de las líneas de acción de la ENCA que se están observando, no proporciona soportes que den veracidad a lo manifestado, incluso la entidad afirma que no cuenta con la capacidad técnico administrativa para la realización del inventario de emisiones y que se encuentran estructurando el proyecto para la elaboración de dicho inventario. Asimismo, no responde con respecto a la consolidación de información para aplicar una metodología de estimación de los efectos en la salud por contaminación del aire.

Expuesto lo anterior y una vez realizado el análisis a las líneas de acción definidas por la ENCA que se observaron para las vigencias 2021 y 2022, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

### Corpoboyacá

La entidad no dio respuesta a esta observación en el término establecido.

## Análisis CGR

De acuerdo con el documento Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la CGR, numeral 1.14.8., literal e)<sup>135</sup>, al no recibirse respuesta por parte de la entidad, esta observación se valida como hallazgo de auditoría con posible incidencia disciplinaria.

### 3.6. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
<i>Evaluar y conceptuar sobre la articulación y coordinación entre las Corporaciones y las autoridades ambientales distritales o de área metropolitana, según aplique, para efectos de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, con corte junio 2023.</i>

En desarrollo de este objetivo no se constituyeron hallazgos de auditoría.

### 3.7. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 7

OBJETIVO ESPECÍFICO 7
<i>Atender las denuncias y demás peticiones ciudadanas asignadas relacionadas con la prevención y control de la contaminación del aire incluso hasta el cierre de la fase de ejecución (si las hubiere).</i>

### 3.8. Petición SIPAR 2023-270611-82111-SE<sup>136</sup>

#### **Solicitud**

1. *Sírvase remitirnos informe pormenorizado del cumplimiento de la cuota mínima en porcentaje de vehículos eléctricos de las entidades del Gobierno nacional en su conjunto, los municipios de categoría 1 y Especial, así como los prestadores del servicio público de transporte, según lo establecido en el artículo 8° de la Ley 1964 de 2019, segmentado 3 por Entidad, Municipio, prestador de servicio, y por porcentajes de cumplimiento año a año, para 2020, 2021, 2022 y lo corrido de 2023.*

2. *Sírvase remitirnos informe del número de vehículos que anualmente son comprados o contratados para su uso por parte del Gobierno nacional en su conjunto, los municipios de categoría 1 y Especial*

---

<sup>135</sup> 1.14.8. Conformación y Tratamiento de Hallazgos de Auditoría [...]

e) Comunicar y trasladar al auditado las observaciones [...]

El sujeto de control fiscal deberá dar respuesta a la observación dentro del término establecido por el equipo auditor, sin que este sea superior a cinco días hábiles. Cumplidos los términos, si no se ha obtenido respuesta, los auditores validarán la observación como un hallazgo, en mesa de trabajo.

<sup>136</sup> Petición asignada como insumo de esta auditoría mediante radicado 2023IE0079872 del 9 de agosto de 2023. La respuesta de fondo al peticionario se emitió mediante radicado 2023EE0099536 del 20 de junio de 2023, sin perjuicio del alcance que a dicha respuesta se pueda emitir dentro del presente informe.

exceptuando: los de Tumaco y Buenaventura y los prestadores del servicio público de transporte, año a año por tipo de vehículo, Municipio y Entidad, para 2020, 2021, 2022 y lo corrido de 2023.

3. Específicamente sobre lo establecido en el párrafo 3° del artículo 8° de la Ley 1964 de 2019, sírvase remitirnos informe pormenorizado del porcentaje de cumplimiento de las ciudades que cuentan con Sistemas de Transporte Masivo en Colombia, los porcentajes de los vehículos utilizados para la operación de las flotas que son eléctricos o de cero emisiones, esto en cifras a diciembre de cada año: 2020, 2021, 2022 y lo corrido de 2023. 4. Sírvase enviarnos un informe detallado de las acciones que ha realizado y está realizando la Contraloría General de la República para hacer seguimiento y control al cumplimiento del artículo 8° de la Ley 1964 de 2019, detallado año a año, 2020, 2021, 2022 y lo corrido de 2023 [...].”

## Trámite y Respuesta

La petición fue incluida en el desarrollo del proceso auditor, siendo parte de la evaluación realizada, teniendo en cuenta que el artículo 8 de la Ley 1694 de 2019 establece:

*“Artículo 8. INICIATIVA PÚBLICA DE USO DE VEHÍCULOS ELÉCTRICOS. Dentro de los seis (6) años a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional en su conjunto, los municipios de categoría 1 y Especial exceptuando: los de Tumaco y Buenaventura y los prestadores del servicio público de transporte deberán cumplir con una cuota mínima del treinta (30) por ciento de vehículos eléctricos en los vehículos que anualmente sean comprados o contratados para su uso, teniendo en cuenta las necesidades de cada entidad para el caso del Gobierno nacional y la infraestructura con que cuentan.”*

Así las cosas, en el conjunto de entidades que hacen parte de esta auditoría, la norma aplica únicamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), que cuenta con un plazo de seis años a partir de la entrada en vigor de la Ley para dar cumplimiento a esta disposición, es decir, hasta el año 2025. En cuanto a las Corporaciones Autónomas Regionales, al ser organismos autónomos del orden nacional que no hacen parte del Gobierno Nacional, la norma no les es aplicable:

*(ii) Las corporaciones autónomas regionales son órganos constitucionales de orden nacional sui generis, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo.<sup>137</sup>*

En consecuencia, en desarrollo de la auditoría se solicitó información al MADS, que indicó lo siguiente:

*“[...] El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como cabeza del Sector Ambiente y con el propósito de impulsar la movilidad sostenible e incentivar el uso de vehículos eléctricos, ha venido realizando la renovación de su flota vehicular desde 2014 cuando adquirió dos (2) vehículos eléctricos Renault, tipo Kangoo, con autonomía de 100 km, a través de la orden de compra No 838, contrato Ministerio 553 de 2014.*

---

<sup>137</sup> Corte Constitucional (2018). Sentencia C-127 de 2018. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-127-18.htm>.

A partir del artículo 8 de la Ley 1964 de 2019, el Ministerio a través del Sistema de Gestión Ambiental y el Grupo de Servicios Administrativos de la entidad, estableció el programa de movilidad sostenible en el que plasmó como una de las actividades del programa, contar con siete (7) vehículos de cero emisiones al 31 de julio de 2025 dentro del parque automotor de la entidad.

A partir de la vigencia de la Ley 1964 de 2019 se han adquirido vehículos eléctricos, así:

- En 2021 se adquirieron dos (2) vehículos de cero emisiones – eléctricos con autonomía por carga de 400 km y 300 km, a través del Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de Vehículos, Vehículos Eléctricos y Vehículos Híbridos para transporte terrestre número CCE-163-III-AMP2020, bajo las órdenes de compra 74644, contrato Ministerio 682 y orden de compra 80659 contrato Ministerio 852, respectivamente.

- En 2022 se adquirió un (1) vehículo de cero emisiones – eléctrico, con autonomía por carga de 300km, a través del Acuerdo Marco de Precios, bajo la orden de compra 102425 contrato Ministerio 1077.



En la actualidad el Ministerio cuenta con un parque automotor propio compuesto por veinte (20) vehículos, de los cuales quince (15) son de tipo (combustión) convencional y cinco (5) eléctricos.”

Teniendo en cuenta la información aportada por MADS, se evidenció que se encuentra cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 1964 de 2019.

No obstante, en el transcurso de la auditoría se solicitó información a las Corporaciones Autónomas Regionales con el fin de indagar sobre las acciones que han venido implementando para incrementar el uso de tecnologías más limpias. Frente a la renovación del parque automotor, se destacan las siguientes respuestas:

#### Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

“De acuerdo con lo informado por la Dirección Administrativa y Financiera, en la etapa precontractual que dio origen al contrato No. 3751 de 2022, suscrito con la Unión temporal Transportes Corporación 2023 cuyo objeto es: CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL, DE PASAJEROS Y DE CARGA, PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE DESPLAZAMIENTO DE PERSONAL, MATERIALES Y EQUIPOS DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DE LA ENTIDAD O FUERA DE ELLA CUANDO LAS NECESIDADES DEL SERVICIO LO REQUIERAN, la Corporación solicitó que dentro del parque automotor a ofertar se incluyeran vehículos amigables con el medio ambiente, por lo que a la fecha se cuenta con el servicio de transporte de 10 vehículos eléctricos, 15 vehículos híbridos y un camión 100% eléctrico; lo que representa un 15,12% del total del parque automotor contratado.”

## Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia

*“Actualmente la Corporación a través del contrato 190-CNT2206- 110 firmado con el contratista COOPERATIVA ESPECIALIZADA DE TRANSPORTE SERTRANS, cuyo objeto es "Servicio de transporte público especial vía terrestre a nivel nacional y departamental de personal y de carga", incluyó dentro de sus obligaciones la siguiente: Obligación 26. Una vez firmada el acta de inicio del contrato, el contratista deberá disponer, de los vehículos ofertados cumpliendo con las condiciones requeridas, esto es vehículos con tecnología en combustibles limpios, tales como: Eléctricos, o Híbridos Gasolina/Eléctrico, o euro 6.”*

En concordancia con la información aportada por CAR y Corantioquia, se encuentran implementando acciones tendientes a garantizar que un porcentaje de los vehículos utilizados para su operación sean eléctricos o de cero emisiones contaminantes, aun cuando no tienen esta obligación directamente.

#### 4. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Título	A	F	D	P	OI	IP	PAS
Hallazgo 1. [A] Tasa retributiva por emisiones contaminantes (MADS)	X						
Hallazgo 2. [A] Actualización de la norma para emisiones de fuentes fijas (MADS)	X						
Hallazgo 3. [OI] Etiquetado ambiental fuentes móviles (MADS)	X				X		
Hallazgo 4. [D] Seguimiento a permisos de emisiones atmosféricas (Corpogujaira, Corpocesar, CVC, CAR, Corpoboyacá)	X		X				
Hallazgo 5. [D] Establecimiento y seguimiento a medidas de manejo (Corantioquia)	X		X				
Hallazgo 6. [D] Reporte de información al Subsistema de Información sobre Calidad del Aire (CVC, Corpoboyacá, Corpogujaira)	X		X				
Hallazgo 7. [D] Gestión para la elaboración y publicación de informes de calidad del aire (Corpoboyacá, Corpocesar, CAR)	X		X				
Hallazgo 8. [D] Elaboración de inventarios de emisiones atmosféricas (Corpoboyacá, Corpocesar)	X		X				
Hallazgo 9. [D] Plan de contingencia para atender episodios de contaminación del aire (Corpogujaira, Corpocesar, Corpoboyacá)	X		X				
Hallazgo 10. [D] Realización de operativos a fuentes móviles. (Corpoboyacá, Corpocesar)	X		X				
Hallazgo 11. [D] Gestión de la formulación y seguimiento de la política pública de calidad del aire (MADS)	X		X				
Hallazgo 12. [A] Cumplimiento del Documento Conpes 3943 del 2018 (MADS)	X						
Hallazgo 13. [A] Cumplimiento de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (MADS)	X						
Hallazgo 14. [D] Cumplimiento de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire por parte de las corporaciones autónomas regionales (Corpogujaira, Corpocesar, Corpoboyacá)	X		X				
Totales	14		9		1		



## 5. ANEXOS

- 5.1. Anexo 1. Capturas de pantalla a publicaciones de informes sobre calidad del aire en Sisaire.
- 5.2. Anexo 2. Respuesta en detalle Hallazgo No. 12 Cumplimiento Conpes 3943 del 2018.
- 5.3. Anexo 3. Respuesta en detalle Hallazgo No. 13 Cumplimiento ENCA.