



INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**MARCO NORMATIVO APLICABLE EN MATERIA DE EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y
POTESTAD SANCIONATORIA EN RELACIÓN CON LA LICENCIA AMBIENTAL
LAM0368 PARA LAS PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES
SALITRE Y CANOAS (2021-2024)**

**Objeto de Control Licencia Ambiental
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)**

**CGR-CDMA No. 038
Diciembre de 2024**

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

MARCO NORMATIVO APLICABLE EN MATERIA DE EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y
POTESTAD SANCIONATORIA EN RELACIÓN CON LA LICENCIA AMBIENTAL
LAM0368 PARA LAS PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES SALITRE
Y CANOAS (2021-2024)

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Ada América Millares Escamilla
Directora de Vigilancia Fiscal	Lucía Mazuera Romero
Directora de Estudios Sectoriales	María Angélica Guerra López
Supervisora	Luz Myriam Vargas Robayo
Líder de auditoría	Henry Castellanos Cárdenas
Equipo Auditor	Juan José Araujo Urbano Arianita Ingrid Buitrago Gómez Julián David Calderón Arias Jenny Alexandra Noriega Gómez Narda Gysset Parra Tapia Jorge Eliécer Polo Durán Giseth Paola Quintana Mercado Vanessa Salas Uribe

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	5
1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	6
1.3. FUENTES DE CRITERIO DE AUDITORÍA.....	8
1.4. LIMITACIONES Y DIFICULTADES EN EL PROCESO	8
1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	8
1.6. CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	9
1.7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	11
1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	12
1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO	13
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	14
2.1. OBJETIVO ESPECÍFICO 1	14
2.2. OBJETIVO ESPECÍFICO 2	60
2.3. OBJETIVO ESPECÍFICO 3	173
2.4. OBJETIVO ESPECÍFICO 4	174
2.5. OBJETIVO ESPECÍFICO 5	194
2.6. OBJETIVO ESPECÍFICO 6	194
2.7. OBJETIVO ESPECÍFICO 7	195
3. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS	220
ANEXO 1: FUENTES DE CRITERIO DE AUDITORÍA.....	221

1. CARTA DE CONCLUSIONES

87111

Bogotá D.C.,

Señor
RODRIGO ELÍAS NEGRETE MONTES
Director General
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
Ciudad

Respetado doctor Negrete,

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-022 de 2018¹, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento al marco normativo aplicable en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas, por parte de la Autoridad Nacional de Licencias ambientales (ANLA) para las vigencias 2021 a 2024 (corte junio).

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 CGR² y la Guía de Auditoría de Cumplimiento³, proferidos en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI⁴), incluidas en el Marco de Pronunciamientos Profesionales (IFPP⁵) de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁶).

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

¹ Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento.

² Adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017.

³ Adoptada mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022 de 2018.

⁴ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

⁵ IFPP: INTOSAI Framework of Professional Pronouncements.

⁶ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

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 la entidad con el fin de garantizar el derecho a la contradicción y la defensa y las respuestas fueron analizadas siguiendo los procedimientos establecidos.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron⁷:

1.1.1. Objetivo general

Evaluar el trámite de la expedición de la licencia para la planta de tratamiento de aguas residuales canoas y el seguimiento a la licencia de la planta de tratamiento de aguas residuales salitre, desde junio 2021 hasta junio 2024.

1.1.2. Objetivos específicos

1. Evaluar la gestión desarrollada por la entidad en relación con la modificación de la resolución 817 del 24 de julio de 1996 —con la que se otorgó licencia ambiental al proyecto “Descontaminación del río Bogotá”—, para la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Canoas (PTAR canoas) y el seguimiento a las obligaciones establecidas en el instrumento de manejo ambiental, desde junio 2021 hasta junio 2024.
2. Evaluar la gestión desarrollada por la entidad en relación con el seguimiento a las obligaciones establecidas en la licencia ambiental otorgada para la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Salitre (PTAR salitre), desde junio 2021 hasta junio 2024.
3. Realizar seguimiento al cumplimiento de sentencias de altas cortes y tribunales en los que la entidad haya adquirido obligaciones y compromisos (si las hubiere) en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas, desde junio 2021 hasta junio 2024.
4. Evaluar la gestión realizada por la entidad en materia de procesos administrativos sancionatorios ambientales en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas, desde junio 2021 hasta junio 2024.
5. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto.

⁷ Aprobados en sesión 31 del Comité de Evaluación Sectorial de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente (11 de julio de 2024).

6. Atender las denuncias y demás peticiones ciudadanas que se incorporen a la auditoría, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución y relacionadas con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas.
7. Conceptuar sobre la efectividad del plan de mejoramiento en las materias objeto de la auditoría.

1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los objetivos planteados, la auditoría tuvo como alcance el cumplimiento del marco normativo aplicable en la gestión realizada por la entidad auditada en relación con los siguientes elementos:

Tabla 1. Alcance de la auditoría	
Objetivo	Alcance
1. Evaluar la gestión desarrollada por la entidad en relación con la modificación de la resolución 817 del 24 de julio de 1996 —con la que se otorgó licencia ambiental al proyecto “Descontaminación del río Bogotá”—, para la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Canoas (PTAR canoas) y el seguimiento a las obligaciones establecidas en el instrumento de manejo ambiental, desde junio 2021 hasta junio 2024.	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 1347 del 30 de julio de 2021 - Modificación de la licencia otorgada mediante Resolución 817 del 24 de julio de 1996, por la cual se autoriza la construcción y operación de la PTAR Canoas. • Resolución 1036 del 17 de mayo de 2023, por la cual se autoriza el permiso de vertimientos de la PTAR Salitre. • Desarrollo del Procedimiento de Control Fiscal a la aplicación de los Principios de Desarrollo Sostenible y de Valoración de Costos Ambientales (P-DSVCA). • Evaluación contractual Contratos de Prestación de Servicios.
2. Evaluar la gestión desarrollada por la entidad en relación con el seguimiento a las obligaciones establecidas en la licencia ambiental otorgada para la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Salitre (PTAR salitre, desde junio 2021 hasta junio 2024.	<p>Actas y/o actos administrativos realizados con relación al seguimiento de la licencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acta 82 del 26 de marzo del 2021. • Resolución 677 del 12 de abril (ajuste vía seguimiento) del 2021. • Auto 3501 del 21 de mayo del 2021. • Acta 582 del 19 de noviembre del 2021. • Acta 326 del 23 de junio del 2022. • Acta 954 del 20 de diciembre del 2022. • Resolución de 255 del 14 de febrero (ajuste vía seguimiento) del 2023. • Acta 445 del 26 de julio del 2023. • Acta 980 del 18 de diciembre del 2023. • Acta 288 del 24 de mayo del 2024. • Evaluación contractual Contratos de Prestación de Servicios.
3. Realizar seguimiento al cumplimiento de sentencias de altas cortes y tribunales en los que la entidad haya adquirido obligaciones y compromisos (si las hubiere) en relación con las plantas de tratamiento de aguas	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de lo ordenado por el proceso No. 250002315000-2001-00479-02 a través de sentencia de fecha 28 de marzo de 2014⁸.

⁸ Acción popular y recursos de apelación interpuestos contra las providencias del 25 de agosto y su complementaria de 16 de septiembre de 2004, proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

Tabla 1. Alcance de la auditoría	
Objetivo	Alcance
residuales Salitre y Canoas, desde junio 2021 hasta junio 2024.	
4. Evaluar la gestión realizada por la entidad en materia de procesos administrativos sancionatorios ambientales en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas, desde junio 2021 hasta junio 2024.	<ul style="list-style-type: none"> • SAN0189-00-2019 • SAN0188-00-2019 • SAN0187-00-2019 • SAN0148-00-2017 • SAN0077-00-2021 • SAN0067-00-2021
5. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto.	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de la metodología para la evaluación del control fiscal interno en la auditoría de cumplimiento en los procesos evaluados.
6. Atender las denuncias y demás peticiones ciudadanas que se incorporen a la auditoría, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución y relacionadas con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas.	<ul style="list-style-type: none"> • No se incorporaron denuncias o peticiones ciudadanas a la auditoría.
7. Conceptuar sobre la efectividad del plan de mejoramiento en las materias objeto de la auditoría.	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad de las acciones de mejora implementadas frente a los hallazgos determinados en la auditoría de cumplimiento realizada en el segundo semestre de 2020: [H11D6OI3, H12D7, H13D8OI4, H14, H17]
Elaboró: CGR. Fuente: Plan de trabajo AC-ANLA Salitre-Canoas.	
* En los casos que aplique, se realizará selección de PQRSD con el fin de evaluar la gestión realizada, o para efectos de contrastar información.	

La evaluación realizada contempló la gestión de la ANLA en los siguientes procesos:

- Evaluación de licenciamiento ambiental.
- Evaluación de permisos y trámites ambientales.
- Seguimiento de licenciamiento ambiental.
- Actuaciones sancionatorias ambientales.
- Gestión jurídica, cumplimiento de fallos judiciales.
- Gestión financiera.
- Gestión contractual.
- Control, evaluación y mejora.

La evaluación se realizó sobre la información remitida por la entidad auditada y la disponible en el Sistema de Información de Licencias Ambientales (SILA), así como otra información recopilada por la CGR con el fin de complementar, corroborar y/o contrastar.

La auditoría incluyó trabajo in situ⁹, así como pruebas de campo a través de visitas de auditoría a la planta de tratamiento de aguas residuales Salitre y el sitio donde se

⁹ Revisiones, verificaciones y evaluaciones realizadas en las instalaciones de la entidad auditada.

desarrollará el proyecto de construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Canoas.

La auditoría abarcó las vigencias 2021 a 2024¹⁰, aunque, por la naturaleza de los instrumentos evaluados, en algunos casos abarcó periodos de tiempo más amplios, según cada caso.

1.3. FUENTES DE CRITERIO DE AUDITORÍA

De acuerdo con el alcance de la auditoría, los criterios cuyo cumplimiento fue objeto de evaluación se tomaron principalmente desde el conjunto de fuentes que se encuentra en el Anexo 1 de este informe.

1.4. LIMITACIONES Y DIFICULTADES EN EL PROCESO

No se presentaron limitaciones en el desarrollo de esta auditoría.

1.5. 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 la entidad para hacer frente a los riesgos inherentes a los procesos, actividades y operaciones evaluados.

De acuerdo con la evaluación realizada, la calificación total del diseño y efectividad de controles en los asuntos auditados es de 1,592, que corresponde al concepto PARCIALMENTE ADECUADO, mientras que la calificación final de la calidad y eficiencia del control fiscal interno es 1,734, que corresponde al concepto CON DEFICIENCIAS, sustentados en las debilidades de mecanismos de control interno dispuestos para:

- el cumplimiento normativo, técnico y/o procedimental en los procesos de evaluación y seguimiento del licenciamiento ambiental (ver hallazgos 1, 2, 3, 4 y 5 incluidos en el capítulo 2 de este informe);
- la gestión administrativa y financiera respecto a la liquidación y cobro de servicios de seguimiento ambiental (ver hallazgos 6 y 7 incluidos en el capítulo 2 de este informe);
- la supervisión de contratos de prestación de servicios profesionales en relación con el cumplimiento normativo y/o de cláusulas contractuales (ver hallazgos 8, 9 y 10 incluidos en el capítulo 2 de este informe);
- la celeridad en el avance de los procesos sancionatorias ambientales (ver hallazgo 11 incluido en el capítulo 2 de este informe);

¹⁰ Con fecha de corte junio de 2024.

- la gestión jurídica y administrativa para el cobro de multas (ver hallazgo 12 incluido en el capítulo 2 de este informe), y
- el cumplimiento y efectividad de acciones de mejora para subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a hallazgos de auditorías anteriores (ver hallazgo 13 incluido en el capítulo 2 de este informe).

A continuación, se presentan los resultados para entidad auditada:

Gráfica 1. Resultados evaluación control fiscal interno					
Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control				15	1,133333333
B. Evaluación del riesgo				6	1
C. Sistemas de información y comunicación				7	2,142857143
D. Procedimientos y actividades de control				11	1,545454545
E. Supervisión y monitoreo				7	1,285714286
Puntaje total por componentes				1	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,142	
				Adecuado	
Riesgo combinado promedio				MEDIO	
Riesgo de fraude promedio				BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles			Ítems evaluados	Puntos	Calificación
A. Evaluación del diseño			50,000	76,000	1,520
B. Evaluación de la efectividad			50,000	92,000	1,840
Calificación total del diseño y efectividad			1,592		
			Parcialmente adecuado		
Calificación final del control interno			1,734		
			Con deficiencias		

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

1.6. CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo las situaciones evidenciadas en los hallazgos de auditoría incluidos en el capítulo 2 de este informe, la información acerca de las materias auditadas, de acuerdo con los objetivos y el alcance de la auditoría, resulta conforme, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVA.

Las situaciones que fundamentan el concepto son:



Hallazgo	Situación evidenciada
Hallazgo 1. [D] Factores para requerir permiso previo de emisiones atmosféricas en actividades generadoras de olores ofensivos [MADS]	El MADS no ha establecido los factores a partir de los cuales se requerirá permiso previo de emisión atmosférica para las actividades generadoras de olores ofensivos, de acuerdo con la obligación establecida en el parágrafo 1 del artículo 73 del Decreto 948 de 1995, situación que deriva en el posible incumplimiento a las funciones establecidas en las leyes 99 de 1993 (art. 5, numerales 2, 10, 11 y 14), 489 de 1998 (art. 59, numeral 3) y Decreto Ley 3570 de 2011 (art. 2, numeral 2), relacionadas con la potestad regulatoria a cargo del Ministerio.
Hallazgo 2. [D] Uso de la herramienta económica de transferencia de beneficios en la valoración de impactos por olores ofensivos	Se evidenciaron debilidades en la aplicación de los requerimientos, lineamientos y criterios establecidos en Manual de evaluación de estudios ambientales (MADS, 2002) y el documento Criterios técnicos para el uso de herramientas económicas (MADS & ANLA, 2017), respecto a la evaluación a cargo de la ANLA sobre la valoración económica de impactos no internalizables mediante el uso de la herramienta económica de transferencia de beneficios.
Hallazgo 3. [D] Información disponible para decidir sobre la viabilidad ambiental del proyecto	Se evidenciaron debilidades en la aplicación de los requerimientos, lineamientos y criterios establecidos en Manual de evaluación de estudios ambientales (MADS, 2002) y el documento Criterios técnicos para el uso de herramientas económicas (MADS & ANLA, 2017), respecto a la evaluación a cargo de la ANLA sobre la valoración económica de impactos no internalizables mediante el uso de la herramienta económica de transferencia de beneficios.
Hallazgo 4. [D] Cubierta del invernadero del predio "El Corzo" [ANLA]	En visita de campo se evidenció que la cubierta del invernadero para el secado de lodos en el predio "El Corzo" se encontraba averiada, a pesar de que la ANLA había conceptualizado como cumplidas y efectivas las medidas de manejo correspondientes.
Hallazgo 5. [D] Inicio de procesos administrativos sancionatorios ambientales [ANLA]	Se evidenciaron debilidades en el trámite interno de la entidad respecto a evaluar el inicio de procesos administrativos sancionatorios por incumplimientos reiterados a requerimientos realizados en el seguimiento ambiental realizado.
Hallazgo 6. [F-D] Liquidación del cobro por servicio de seguimiento [ANLA]	En un cobro de servicio de seguimiento se evidenció una diferencia de \$25.639.000 entre el valor real del servicio y el valor cobrado por la ANLA al licenciatarario, valor que se constituye en un menor ingreso para la entidad, al no incluirse todos los costos asociados a los profesionales que participaron en el proceso, lo cual constituye un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$25.639.000, además de incumplir lo dispuesto en el literal a) del artículo 28 de la Ley 344 de 1996 ¹¹ .
Hallazgo 7. [D] Oportunidad en el cobro por servicio de seguimiento	En dos casos se evidenció que la entidad emitió los autos de cobro por servicio de seguimiento varios meses después de haberse realizado la visita de seguimiento y/o haberse emitido el concepto técnico respectivo, a pesar que el procedimiento dispuesto por la entidad establece que se

¹¹ Modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000:

"Artículo 28. Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos. [...]"

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:

a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta; [...]"

Tabla 1. Situaciones que fundamentan el concepto	
Hallazgo	Situación evidenciada
	debe iniciar la gestión de cobro una vez finalizado el concepto técnico o legalizada la visita de seguimiento ¹² .
Hallazgo 8. [D] Supervisión de contratos de prestación de servicios en la función de seguimiento ambiental [ANLA]	En cuatro casos se evidenció que los supervisores de contratos de prestación de servicios profesionales aprobaron informes mensuales de avance sin verificar de manera apropiada las labores desarrolladas por los contratistas respecto de los conceptos técnicos y actos administrativos referenciados en el Sistema de Información de Licencias Ambientales (SILA) y en las cuentas de cobro.
Hallazgo 9. [D] Informe final de ejecución en contratos de prestación de servicios [ANLA]	En el 100% de los contratos de prestación de servicios auditados (n=52), no se presentaron los informes finales sobre la ejecución total, la entrega de expedientes y/o estudios a cargo y los correspondientes certificados de paz y salvo, obligación incluida en la cláusula novena de las minutas contractuales.
Hallazgo 10. [D] Publicidad y transparencia de contratos de prestación de servicios profesionales [ANLA]	En 14 casos se evidenció que no se cargó toda la documentación de la ejecución de los contratos de prestación de servicios auditados.
Hallazgo 11. [D] Oportunidad en procesos administrativos sancionatorios ambientales [ANLA]	Se evidenció falta de celeridad en el avance de dos procesos administrativos sancionatorios.
Hallazgo 12. [D] Gestión de cobro de multa originada en el proceso administrativo sancionatorio SAN0188-00-2019 [ANLA]	Se evidenció falta de celeridad en la gestión para el cobro de una multa.
Hallazgo 13. Verificación y evaluación del plan de mejoramiento [MADS, ANLA]	En la evaluación del cumplimiento y efectividad de las acciones y actividades de mejora implementadas por ANLA y MADS para subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a cinco hallazgos constituidos en la auditoría de cumplimiento sobre la gestión adelantada frente a las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas (Informe CGR-CDMA No. 23 de 2020), se evidenció que tres acciones de mejora han sido inefectivas y tres se han cumplido parcialmente.
Elaboró. CGR. Fuente: Capítulo 2 de este informe.	

1.7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

La auditoría incluyó la evaluación del cumplimiento y efectividad de las acciones de mejora implementadas para subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a cinco hallazgos constituidos en la auditoría de cumplimiento sobre la gestión adelantada frente a las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas (Informe CGR-CDMA No. 23 de 2020)¹³: cuatro hallazgos para ANLA y uno en corresponsabilidad entre ANLA y MADS.

¹² Procedimiento Cobro del servicio de seguimiento GF-PR-13 [ANLA], actividad 1, incluida en la sección Criterios.

¹³ Disponible en:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/318643/023+Informe+Auditoria+Cumplimiento+ANLA+CAR+PTAR+SALITRE+Y+CANOAS+is.pdf>.

Como resultado de la evaluación, la CGR concluyó que tres acciones de mejora se han cumplido parcialmente, siendo inefectivas. En la tabla siguiente se presenta el detalle por cada hallazgo:

Tabla 2. Resultados de evaluación de cumplimiento y efectividad				
Código Hallazgo	Hallazgo	Acciones de mejora propuestas	Resultados evaluación CGR	
			Cumplimiento	Efectividad
H11D6O13	Calidad del aire y monitoreo de olores [ANLA]	Adelantar seguimiento ambiental en el que se involucre al componente atmosférico (aire y olores), así como al cumplimiento de la información relacionada con parámetros del efluente que permitan evidenciar la eficiencia en remoción de la PTAR fase I, verificando incumplimientos y así adelantar las acciones requeridas y determinar la necesidad de implementar medidas complementarias.	CUMPLE PARCIALMENTE	INEFECTIVA
H12D7	Seguimiento del proyecto: Eficiencia en la remoción de carga contaminante [ANLA]	Adelantar seguimiento ambiental que permita evidenciar la eficiencia en remoción de la PTAR fase I, verificando incumplimientos y así adelantar las acciones requeridas y determinar la necesidad de implementar medidas complementarias para el seguimiento a la eficiencia de remoción de parámetros DBO5 y SST.	CUMPLE	EFFECTIVA
H13D8O14	Actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos [ANLA-MADS]	<u>ANLA</u> : Dar seguimiento al proceso de adopción del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos por parte del Ministerio. <u>MADS</u> : Actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos	CUMPLE PARCIALMENTE	INEFECTIVAS
H14	Plan de contingencia ante eventos de dilución [ANLA]	Evaluar el plan de contingencias ante eventos donde las diluciones de agua o factores externos no permitan garantizar las eficiencias de remoción de DBO5 y SST y determinar la necesidad de implementar acciones complementarias para asegurar la eficiencia de remoción de estos parámetros durante eventos de dilución.	CUMPLE	EFFECTIVA
H17	Plan de mejoramiento - Procedimiento administrativo sancionatorio [ANLA]	Identificar el estado de los expedientes para fortalecer la celeridad de las actuaciones sancionatorias.	CUMPLE PARCIALMENTE	INEFECTIVA

Elaboró: CGR. Fuente: Hallazgo 13 incluido en el capítulo 2 de este informe.

1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de esta auditoría la CGR constituyó trece hallazgos administrativos, de los cuales doce tienen presunta incidencia disciplinaria y uno con incidencia fiscal por valor de \$25.639.000. Los textos de los hallazgos se encuentran en el capítulo 2 de este informe.

1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO

De acuerdo con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0066 del 2 de abril de 2024¹⁴, la entidad deberá elaborar y/o ajustar el plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el plan de mejoramiento como sus avances deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI) dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría.

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 y ruth.triana@contraloria.gov.co.

Bogotá, D.C. 17 de diciembre de 2024



ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA
Contralora Delegada para el Medio Ambiente
Contraloría General de la República

Aprobó: Comité Técnico Sectorial 46 del 10 de diciembre de 2024.

Revisó: Lucía Mazuera Romero, Directora de Vigilancia Fiscal CDMA 
Luz Myriam Vargas Robayo, Supervisora 
Elaboró: Equipo Auditor

¹⁴ Por la cual se subroga la Resolución Reglamentaria Orgánica número 064 de 2023 que reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Objetivo específico 1
1. Evaluar la gestión desarrollada por la entidad en relación con la modificación de la resolución 817 del 24 de julio de 1996 —con la que se otorgó licencia ambiental al proyecto “Descontaminación del río Bogotá”—, para la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Canoas (PTAR canoas) y el seguimiento a las obligaciones establecidas en el instrumento de manejo ambiental, desde junio 2021 hasta junio 2024.

Hallazgo 1. [D1] Factores para requerir permiso previo de emisiones atmosféricas en actividades generadoras de olores ofensivos [MADS]

Resumen
El MADS no ha establecido los factores a partir de los cuales se requerirá permiso previo de emisión atmosférica para las actividades generadoras de olores ofensivos, de acuerdo con la obligación establecida en el parágrafo 1 del artículo 73 del Decreto 948 de 1995, situación que deriva en el posible incumplimiento a las funciones establecidas en las leyes 99 de 1993 (art. 5, numerales 2, 10, 11 y 14), 489 de 1998 (art. 59, numeral 3) y Decreto Ley 3570 de 2011 (art. 2, numeral 2), relacionadas con la potestad regulatoria a cargo del Ministerio.

Crterios

- Ley 99 de 1993¹⁵

Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio 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;

¹⁵ 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.

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;

- Ley 489 de 1998¹⁶

Artículo 59. Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales: [...]

3. Cumplir 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.

- Decreto Ley 3570 de 2011¹⁷

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.

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.

- Decreto 3573 de 2011¹⁸

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

6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.

- Decreto 948 de 1995 [Compilado Decreto 1076 de 2015]¹⁹

Artículo 2 [Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.5.1.1.2]. Definiciones. Para la interpretación de las normas contenidas en el presente Decreto y en las regulaciones estándares que en su desarrollo se dicten, se adoptan las siguientes definiciones:

Olor ofensivo: Es el olor, generado por sustancias o actividades industriales, comerciales o de servicio, que produce fastidio, aunque no cause daño a la salud humana.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.

¹⁹ 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.

Sustancia de olor ofensivo: Es aquella que por sus propiedades organolépticas, composición y tiempo de exposición puede causar olores desagradables.

Artículo 72. Del permiso de Emisión Atmosférica [Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.5.1.7.1]. 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 73 [Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.5.1.7.2]. Casos que requieren permiso de emisión atmosférica. Requerirá permiso previo de emisión atmosférica la realización de alguna de las siguientes actividades, obras o servicios, públicos o privados: [...]

m) Actividades generadoras de olores ofensivos; [...]

Parágrafo 1. En los casos previstos en los literales a), b), d), f) y m) de este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente establecerá los factores a partir de los cuales se requerirá permiso previo de emisión atmosférica, teniendo en cuenta criterios tales como, los valores mínimos de consumo de combustibles, los volúmenes de producción, el tipo y volumen de las materias primas consumidas, el tamaño y la capacidad instalada, el riesgo para la salud humana y el riesgo ambiental inherente, la ubicación, la vulnerabilidad del área afectada, el valor del proyecto obra o actividad, el consumo de los recursos naturales y de energía y el tipo y peligrosidad de residuos generados, según sea el caso.²⁰

- Ley 1952 de 2019²¹

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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.

²⁰ Subrayado fuera de texto.

²¹ 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.

Condición

Con el Decreto 948 de 1995 se expidió un paquete de normas dirigidas a la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire. Incluye la creación y reglamentación del permiso previo de emisiones atmosféricas, como un instrumento administrativo de control que concede una autoridad ambiental para que una obra, empresa, actividad, industria o establecimiento pueda realizar emisiones al aire, dentro de los límites permisibles establecidos en las normas ambientales respectivas (art. 72).

En el decreto también se definió el olor ofensivo como aquél que es generado por sustancias o actividades industriales, comerciales o de servicio, que produce fastidio, aunque no cause daño a la salud humana (art. 2), mientras que, frente a las actividades generadoras de olores ofensivos, establece que deben contar con permiso previo de emisiones atmosféricas (art. 73, literal m).

Sin embargo, para determinar qué casos requieren el permiso previo de emisiones atmosféricas, en el decreto (art. 73, párrafo 1) se ordenó al Ministerio del Medio Ambiente de la época —hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en adelante, “el Ministerio” —, establecer los factores a partir de los cuales se requiere el permiso, así:

Parágrafo 1. En los casos previstos en los literales a), b), d), f) y m) de este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente establecerá los factores a partir de los cuales se requerirá permiso previo de emisión atmosférica, teniendo en cuenta criterios tales como [...] según sea el caso

En cumplimiento de esta norma, el Ministerio expidió la Resolución 619 de 1997²², que establece un conjunto de industrias, obras, actividades o servicios que requieren permiso previo de emisión atmosférica, atendiendo a unos factores y criterios específicos (art. 1). Esta lista fue adicionada con la Resolución 1377 de 2015 (art. 1)²³. Es la siguiente:

Tabla 3. Industrias, obras, actividades o servicios incluidos de las resoluciones 619 de 1997 y 1377 de 2015	
1. Quemadas abiertas controladas en zonas rurales	
2. Descarga de humos, gases, vapores, polvos o partículas por ductos o chimeneas de establecimientos industriales, comerciales o de servicios	2.1. Industria productora de cemento 2.2. Industria con proceso de sinterización 2.3. Industria fabricante de carbonato de sodio 2.4. Industrias de producción de ácido nítrico 2.5. Industrias de producción de ácido sulfúrico 2.6. Industrias de fabricación de ácido clorhídrico 2.7. Industria fabricante de caucho sintético 2.9. Industria molinera 2.10. Industria carboquímica 2.11. Fabricación de tela asfáltica 2.12. Industria productora de llantas y cámaras de caucho natural y sintético

²² Por la cual se establecen parcialmente los factores a partir de los cuales se requiere permiso de emisión atmosférica para fuentes fijas.

²³ Por la cual se modifica la Resolución 909 de 2008 y se adoptan otras disposiciones.

Tabla 3. Industrias, obras, actividades o servicios incluidos de las resoluciones 619 de 1997 y 1377 de 2015	
	2.13. Plantas de preparación o beneficio de minerales o materiales cerámicas o silicocalcáreos 2.14. Industrias de producción de mezclas asfálticas 2.15. Industria de fundición de acero 2.16. Industria de fundición de hierro gris 2.17. Industria de fundición de cobre y bronce 2.18. Industria de fundición de plomo 2.19. Industria de fundición de aluminio 2.20. Industria de producción de detergentes 2.21. Industria productora de carburo de calcio 2.22. Industria de producción de coque metalúrgico 2.23. Industria siderúrgica 2.24. Industria de producción de cal 2.25. Industria fabricante de fibra de vidrio 2.26. Industria fabricante de vidrio 2.27. Industria de fabricación de yeso 2.28. Industria productora de papel 2.29. Industria fabricante de pinturas 2.30. Industria fabricante de fertilizantes 2.31. Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana 2.32. Equipos de combustión en los que se realice aprovechamiento energético de residuos y/o desechos no peligrosos (Resolución 1377 de 2015, art. 1)
3. Incineración de residuos sólidos, líquidos y gaseosos	3.1. Incineración de residuos patológicos 3.2. Incineración de residuos industriales no peligrosos 3.3. Incineración de residuos industriales peligrosos 3.4. Incineración de uso múltiple 3.5. Incineración de residuos domésticos
4. Operación de calderas o incineradores por un establecimiento industrial o comercial y otras actividades con descarga de humos, gases, vapores, polvos o partículas por ductos o chimeneas	4.1. Industrias, obras, actividades o servicios que cuenten con calderas y hornos
Elaboró: CGR. Fuente: Resoluciones 619 de 1997 y 1377 de 2015	

Al realizar la contrastación entre el listado de casos incluidos en la tabla anterior frente a los casos previstos en el Decreto 948 de 1995, la CGR encuentra que el Ministerio no ha emitido la regulación requerida respecto a las actividades generadoras de olores ofensivos, es decir, el literal m) del artículo 73 del Decreto 948 de 1995 aún no cuenta con tal regulación. Ver tabla siguiente:

Tabla 4. Contrastación actividades Decreto 948 de 1995 vs Resolución 619 de 1997	
Decreto 948 de 1995	Resolución 619 de 1997
Art. 73. Casos que requieren permiso de emisión atmosférica. [...]	Artículo 1: Industrias, obras, actividades o servicios que requieren permiso de emisión atmosférica. De conformidad con lo dispuesto en el [parágrafo 1 del artículo 73 del Decreto 948 de 1995, las siguientes
Parágrafo 1. En los casos previstos en los literales a), b), d), f) y m) de este artículo, el Ministerio del Medio	

Tabla 4. Contrastación actividades Decreto 948 de 1995 vs Resolución 619 de 1997	
Decreto 948 de 1995	Resolución 619 de 1997
Ambiente establecerá los factores a partir de los cuales se requerirá permiso previo de emisión atmosférica [...]	industrias, obras, actividades o servicios requerirán permiso previo de emisión atmosférica [...]:
a) Quemadas abiertas controladas en zonas rurales;	1. Quemadas abiertas controladas en zonas rurales
b) Descargas de humos, gases, vapores, polvos o partículas por ductos o chimeneas de establecimientos industriales, comerciales o de servicio;	2. Descarga de humos, gases, vapores, polvos o partículas por ductos o chimeneas de establecimientos industriales, comerciales o de servicios
d) Incineración de residuos sólidos, líquidos y gaseosos;	3. Incineración de residuos sólidos, líquidos y gaseosos
f) Operación de calderas o incineradores por un establecimiento industrial o comercial;	4. Operación de calderas o incineradores por un establecimiento industrial o comercial y otras actividades con descarga de humos, gases, vapores, polvos o partículas por ductos o chimeneas
m) Actividades generadoras de olores ofensivos;	-¿?-
Elaboró: CGR. Fuente: Decreto 948 de 1995 y Resolución 619 de 1997.	

En conclusión, con lo anterior, se observa un posible incumplimiento por parte del Ministerio a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 73 del Decreto 948 de 1995, al no haberse establecido los factores a partir de los cuales se requerirá permiso previo de emisión atmosférica para las actividades generadoras de olores ofensivos. Esta situación deriva en el posible incumplimiento a las funciones establecidas en las leyes 99 de 1993 (art. 5, numerales 2, 10, 11 y 14), 489 de 1998 (art. 59, numeral 3) y Decreto Ley 3570 de 2011 (art. 2, numeral 2), relacionadas con la potestad regulatoria a cargo del Ministerio, incluidas en la sección Criterios de este hallazgo.

Causa

Esta situación se genera en debilidades de los mecanismos de control interno dispuestos en el Ministerio a fin de dar cumplimiento a la obligación impuesta en el párrafo 1 del artículo 73 del Decreto 948 de 1995 en relación con las actividades generadoras de olores ofensivos.

Efecto

Con la ausencia de la regulación requerida, las autoridades ambientales no cuentan con un marco regulatorio previo que les permita evaluar en qué casos debe requerirse el permiso previo de emisiones atmosféricas para actividades generadoras de olores ofensivos en su jurisdicción. Así, se deriva un efecto de doble vía en el sentido de: 1) las autoridades ambientales optan por no exigir el permiso, de manera que el control sobre estas actividades en primer lugar se restringe al cumplimiento de parámetros y estándares de

carácter general establecidos en otros cuerpos normativos²⁴; consecuentemente, por lo anterior, 2) en los proyectos, obras o actividades sujetos al régimen de licenciamiento ambiental, el control de olores ofensivos que generan y sus impactos se limita a las medidas que se establezcan en los planes de manejo y de monitoreo y seguimiento de la licencia ambiental.

Para el caso concreto observado en esta auditoría, este doble efecto se plasma en la evaluación realizada por la ANLA para aprobar la modificación de la licencia ambiental (LAM0368) para la construcción y operación de la planta tratamiento de aguas residuales Canoas, de la siguiente manera:

1. La autoridad ambiental opta por no requerir el permiso previo de emisiones atmosféricas, remitiéndose al cumplimiento de parámetros y estándares la normatividad ambiental vigente:

Si bien con ocasión del proyecto se desarrollarán actividades generadoras de olores ofensivos, según las actividades planteadas por la empresa en la descripción del proyecto, y de acuerdo con el literal m del artículo 2.2.5.1.7.2 del Decreto 1076 de 2015 dicha actividad requiere permiso de emisiones.

Sin embargo, conforme al párrafo 1º del referido artículo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá, para dicha actividad, establecer los factores a partir de los cuales se requerirá permiso previo de emisión atmosférica, para el efecto, a través de la Resolución 619 de 1997 se establecieron parcialmente los factores a partir de los cuales se requiere permiso de emisión atmosférica para fuentes fijas, resolución que fue modificada por la Resolución 1377 de 2015, no obstante, no se enlista la operación de las plantas que nos ocupa, asimismo, la Empresa indica que no requiere dicho permiso para adelantar las actividades relacionadas con la construcción u operación de la planta de tratamiento de aguas residuales, situación corroborada por esta Autoridad desde los aspectos técnico y jurídico.

Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de los parámetros y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera de conformidad con la normatividad ambiental vigente.²⁵

2. El control de los olores ofensivos se limita al ámbito de los planes de manejo ambiental y de monitoreo y seguimiento de la licencia a aprobar:

En este sentido, el proyecto en su puesta en marcha y operación va a producir un cambio en las sustancias que generan olores, lo cual será percibido por la población del área de influencia tanto en los barrios inicialmente contemplados por la empresa, como en las demás unidades territoriales que se incluyen por el grupo evaluador, según los resultados de la modelación de olores que prevé una eficiencia de control en los biofiltros del 95% en el funcionamiento de la planta. Esto implica que la población del área de influencia de alguna manera y en algunos momentos del día percibirá olores ofensivos, aunque estos lleguen en momentos e intensidades diferentes a los que se perciben actualmente con las condiciones de contaminación del río Bogotá.

Teniendo en cuenta lo anterior, el impacto denominado "surgimiento de molestias o conflictos sociales no tendría una relevancia de "moderado" sino de "severo", asociado a las actividades de puesta en

²⁴ Por ejemplo, lo dispuesto en las resoluciones 948 de 1995 (art. 16), 601 de 2006 (art. 5) y 610 de 2010 (art. 3), 58 de 2002, 601 de 2006, 909 de 2008, 650 de 2010, 760 de 2010, 1541 de 2013, 2254 de 2017, entre otras.

²⁵ ANLA (2021). Resolución 1347 de 30 de julio de 2021, con base en Concepto técnico 4177 del 21 de junio de 2021, pág. 167.

marcha y operación de la PTAR. En consecuencia, en caso de viabilizarse la modificación de licencia, será necesario que la EAAB adopte medidas en el Plan de Manejo Ambiental - PMA y Plan de Seguimiento y Monitoreo que sean complementarias a las establecidas para el medio abiótico, componente atmosférico y que tiendan a manejar las posibles molestias y conflictos que se puedan gestar en torno a la operación de la PTAR.²⁶

Aunque este hallazgo surge en el contexto del análisis realizado al trámite de evaluación y modificación de la licencia ambiental al proyecto “Descontaminación del río Bogotá” (LAM0368), para la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Canoas, a juicio de la CGR, la situación evidenciada y sus efectos se extienden sobre todas aquellas actividades generadoras de olores ofensivos e independientemente de si están sujetas (o no) al régimen de licenciamiento ambiental.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta MADS

El Ministerio dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 24012024E2046859 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 26 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

Para el caso particular de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR Canoas, la emisión de olores constituye un impacto ambiental significativo, por lo cual, en la secuencia del proceso de licenciamiento ambiental dicho impacto debió ser identificado y consecuentemente, el plan de manejo ambiental debe contener medidas de manejo ambiental, mismas que deben hacer parte de la licencia ambiental y por tanto sujeta al licenciatario al seguimiento y control de la autoridad ambiental competente.

En este contexto, los instrumentos normativos expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como la Resolución 1541 de 2013 “Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan otras disposiciones” y el Protocolo para el Monitoreo, Control y Vigilancia de Olores Ofensivos, adoptado mediante la Resolución 2087 de 2014 proporcionan las herramientas necesarias para realizar el monitoreo adecuado de las emisiones de olores generadas por esta actividad.

La reglamentación vigente de olores ofensivos permite evaluar el impacto en receptores sensibles, establecer medidas adaptadas a las particularidades del proyecto, obra o actividad y garantizar un seguimiento técnico efectivo para prevenir, mitigar, controlar o en última instancia compensar las potenciales afectaciones a la calidad del aire y proteger a los receptores sensibles.

En línea con lo anterior, la inclusión del conjunto de actividades generadoras de olores en la Resolución 1541 de 2013 ya establece que estas están sujetas al cumplimiento de niveles máximos permisibles. Dichos niveles tienen como fundamento principal la protección de receptores sensibles, asegurando que las actividades relacionadas con olores ofensivos dispongan de mecanismos adecuados para su seguimiento y control.

No obstante, y reconociendo la necesidad de continuar fortaleciendo la normativa, se requiere avanzar en lo establecido en el literal m del artículo 2.2.5.1.7.2. del Decreto 1076 de 2015. Sin embargo, es importante destacar que las actividades generadoras de olores ya cuentan con un marco normativo

²⁶ *Ibíd.*, pág. 181.

robusto, representado por la Resolución 1541 de 2013 y la Resolución 2087 de 2014, que proporciona mecanismos efectivos para su regulación y monitoreo. Este marco asegura que todas las actividades generadoras de olores ofensivos, independientemente de si requieren permiso de emisión o no, estén sujetas a las disposiciones regulatorias para su manejo efectivo.

Complementariamente, en relación con la reglamentación del literal m del artículo 2.2.5.1.7.2. del Decreto 1076 de 2015, antiguo artículo 73 del Decreto 948 de 1995, el MinAmbiente ha adelantado el siguiente conjunto de actividades tendientes a esto:

- En el año 2016, el MinAmbiente llevó a cabo el contrato de consultoría No 408 con CAIA ingeniería S.A.S, con el objetivo de recopilar insumos relacionados con la necesidad de establecer el permiso de emisión para actividades generadoras de olores ofensivos, entre otros.*
- Se presentó para cometarios de las autoridades ambientales el articulado propuesto para establecer el requisito del permiso de emisión para actividades generadoras de olores ofensivos con el fin de actualizar la Resolución 619 de 1997 "Por la cual se establecen parcialmente los factores a partir de los cuales se requiere permiso de emisión atmosférica para fuentes fijas" y modificar el Decreto 1076 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible". Durante este proceso, las autoridades ambientales aportaron observaciones y contrapropuestas para enriquecer la propuesta inicial, aportando sus experiencias prácticas en territorio.*
- Actualmente se cuenta con la propuesta de actualización de la Resolución 619 de 1997, así como una propuesta de modificación del capítulo aire al Decreto 1076 de 2015, que servirá como marco jurídico para las actualizaciones necesarias en relación con la temática de permiso de emisión y que continuará su desarrollo en la vigencia del 2025.*

Como soporte de los avances señalados anteriormente, se adjuntan los siguientes documentos: Consolidado de propuesta de articulado de autoridades ambientales para normativa permiso de emisión para actividades generadoras de olores ofensivos.

La entidad remitió 5 archivos como soportes a esta respuesta.

Análisis de respuesta CGR

En la primera parte de su respuesta, el MADS hace mención a la reglamentación que ha expedido en materia de olores ofensivos (Resolución 1541 de 2013²⁷ y Resolución 2087 de 2014²⁸), en tanto instrumentos normativos que establecen límites permisibles y permiten monitorear las emisiones de olores ofensivos, evaluar sus impactos, establecer medidas para prevenir, mitigar, controlar o en última instancia compensar afectaciones a la calidad del aire y proteger a los receptores sensibles. Además indica que, vía Resolución 1541 de 2013, las actividades generadoras de olores ofensivos están sujetas al cumplimiento de niveles máximos permisibles, por tanto, estas actividades disponen de mecanismos adecuados para su seguimiento y control y junto a la Resolución 2087 de 2014, se tiene que estas actividades ya cuentan con un marco normativo robusto, independientemente de si requieren o no el permiso de emisiones.

²⁷ 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.

²⁸ Por la cual se adopta el Protocolo para el monitoreo, control y vigilancia de olores ofensivos.

Frente a lo anterior, la CGR no desconoce la existencia de los cuerpos normativos mencionados por el Ministerio, pero también aclara que ellos no hacen parte de esta observación, referida únicamente a la obligación asignada al Ministerio en el parágrafo 1 del artículo 73 del Decreto 948 de 1995 en relación con las actividades generadoras de olores ofensivos: establecer los factores a partir de los cuales se requerirá permiso previo de emisión atmosférica.

El permiso previo de emisión es un instrumento de orden administrativo con el que las autoridades ambientales autorizan la generación de emisiones dentro de ciertos límites y parámetros, sujeto a monitoreo y cumplimiento de obligaciones específicas dentro de límites establecidos. En este sentido, aunque la Resolución 1541 de 2013 establece niveles permisibles de inmisión de sustancias generadoras de olores ofensivos, la CGR considera importante aclarar que el concepto de inmisión no sólo es distinto, sino que es opuesto al concepto de emisión, tal como quedó dispuesto en el artículo 2 del Decreto 948 de 1995 (compilado Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.5.1.1.2)²⁹. Y el protocolo adoptado mediante la Resolución 2087 de 2014, es una herramienta de carácter técnico que abarca diversas dimensiones inherentes al monitoreo, control y vigilancia de olores ofensivos, por su naturaleza, no se ocupa del permiso previo de emisiones para las actividades generadoras de olores ofensivos ni bajo qué condiciones qué actividades requieren o no del instrumento administrativo.

En la segunda parte de su respuesta, el Ministerio hace un recuento de las acciones adelantadas desde 2016 en el camino de la reglamentación ordenada en el parágrafo 1 del artículo 73 del Decreto 948 de 1995 (compilado Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.5.1.7.2): 1) la celebración de un contrato de consultoría para recopilar insumos, 2) la presentación a las autoridades ambientales de un proyecto de articulado para establecer el permiso de emisiones para actividades generadoras de olores ofensivos y la recepción de las observaciones y contrapropuestas respectivas, 3) la conformación de una propuesta de actualización de la Resolución 619 de 1997 y una modificación al capítulo sobre aire del Decreto 1076 de 2015, que servirá como marco para el desarrollo de las actualizaciones normativas necesarias, proceso que continuará en 2025.

Al respecto, el Ministerio remitió como soporte un archivo en formato PDF³⁰ que contiene una tabla con tres filas con tres propuestas de modificación al Decreto 1076 de 2015 (art. 2.2.5.1.7.2, 2.2.5.1.7.4 y 2.2.5.1.7.4.2), así como una fila con una propuesta de modificación a la Resolución 619 de 1997 (art. 3). En las columnas, observaciones y propuestas de ajuste de algunas autoridades ambientales regionales (CVC, Corantioquia, Carder, AMVA, Carsucre, CAR, Corpocesar, SDA). Sin embargo, no se evidencia cuándo fue realizado.

En conclusión, a pesar de la existencia de un cuerpo normativo reglamentario sobre niveles de inmisión de sustancias generadoras de olores ofensivos y para su monitoreo, control y

²⁹ Emisión: Es la descarga de una sustancia o elemento al aire, en estado sólido, líquido o gaseoso, o en alguna combinación de estos, proveniente de una fuente fija o móvil.

Inmisión: Transferencia de contaminantes de la atmósfera a un receptor. Se entiende por inmisión la acción opuesta a la emisión.

³⁰ "Consolidación permiso de emisión olores ofensivos.pdf", con 4 páginas.

vigilancia, el Ministerio informa que, respecto a la reglamentación requerida en el parágrafo 1 del artículo 73 del Decreto 948 de 1995³¹ ha venido realizando un proceso que continuará en 2025. Sin embargo, teniendo en cuenta que el mandato se creó en 1995, y que desde 2016 se realizó la primera acción en el camino de cumplirlo, se observa que han transcurrido casi 30 años desde la expedición de la norma (1995) y 8 años desde el contrato de consultoría ejecutado en 2016, tiempo que resulta extenso para emitir una reglamentación tan específica, aun considerando las complejidades técnicas inherentes a su producción.

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria para el MADS.

Hallazgo 2. [D2] Uso de la herramienta económica de transferencia de beneficios en la valoración de impactos

Resumen
Se evidenciaron debilidades en la aplicación de los requerimientos, lineamientos y criterios establecidos en el Manual de evaluación de estudios ambientales (MADS, 2002) y el documento Criterios técnicos para el uso de herramientas económicas (MADS & ANLA, 2017), respecto a la evaluación a cargo de la ANLA sobre la valoración económica de impactos no internalizables mediante el uso de la herramienta económica de transferencia de beneficios.

Criterios

• Ley 99 de 1993³²

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.

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

• Decreto 1076 de 2015³³

Artículo 2.2.2.3.3.1. De los estudios ambientales. Los estudios ambientales a los que se refiere este título son el diagnóstico ambiental de alternativas y el estudio de impacto ambiental que deberán ser presentados ante la autoridad ambiental competente.

³¹ Compilado Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.5.1.7.2.

³² 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.

³³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Los estudios ambientales son objeto de emisión de conceptos técnicos, por parte de las autoridades ambientales competentes.

Artículo 2.2.2.3.5.2. Criterios para la evaluación del estudio de impacto ambiental. La autoridad ambiental competente evaluará el estudio con base en los criterios generales definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de proyectos. Así mismo deberá verificar que este cumple con el objeto y contenido establecidos en los Artículos 14 y 21 del presente decreto; contenga información relevante y suficiente acerca de la identificación y calificación de los impactos, especificando cuáles de ellos no se podrán evitar o mitigar; así como las medidas de manejo ambiental correspondientes.

- Decreto 3573 de 2011³⁴

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

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

- 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.*
- 14. Las demás funciones que le asigne la ley.*

- Decreto 376 de 2020³⁵

Artículo 9. Funciones de la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales. Las funciones de la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales son las siguientes:

- 1. Evaluar las solicitudes de licencias ambientales y planes de manejo ambiental o su modificación para definir la viabilidad ambiental de los proyectos, obras o actividades.*

12. Las demás que le asigne la ley o que sean necesarias para el normal funcionamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

- Resolución 1445 de 2021 [ANLA]³⁶

Artículo segundo. Modificar el artículo décimo sexto de la Resolución No. 0254 de 2021, el cual quedará así:

“ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. Las funciones del Grupo de Valoración y Manejo de Impactos en Trámites de Evaluación, adscrito a la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales serán las siguientes:

- 1. Realizar la evaluación ambiental de las licencias ambientales y otros instrumentos de manejo y control de competencia de la ANLA, en relación con la evaluación económica ambiental, planes de gestión de riesgo y contingencias y compensaciones bióticas e inversión forzosa de no menos del 1%, de acuerdo con la normatividad vigente y los procedimientos de la Entidad.*

³⁴ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones.

³⁵ Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.

³⁶ Por la cual se modifica la Resolución No. 254 de 2021.



2. Expedir y/o participar en los conceptos técnicos que soportan los actos administrativos que se deban proferir en el marco de la evaluación de licencias ambientales y otros instrumentos de manejo y control ambiental, que les sean asignados de acuerdo con los procedimientos de la Entidad.

5. Realizar la Verificación Preliminar de Documentos y diligenciar formato VPD, según el procedimiento de evaluación de las solicitudes de licenciamiento ambiental en términos de oportunidad y calidad. [...]"

- Resolución 1552 de 2005 [MADS]³⁷

Artículo 1°. Adoptar los manuales de evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos, que se anexan a la presente resolución y hacen parte integral de la misma.

Artículo 2°. Los manuales que por este acto administrativo se adoptan, son un instrumento de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental, por parte de las autoridades ambientales competentes, para la evaluación y seguimiento de los proyectos que requieren licencia ambiental y/o establecimiento de planes de manejo ambiental.

- Resolución 1669 de 2017 [MADS]³⁸

ARTÍCULO 1. Adopción. Adoptar los Criterios Técnicos para el Uso de Herramientas Económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de Licencia Ambiental o Instrumento Equivalente, contenidos en el documento anexo a la presente resolución, el cual hace parte integral de la misma.

ARTÍCULO 2. Ámbito de Aplicación. Los Criterios Técnicos que se adoptan a través del presente acto administrativo son un instrumento de consulta obligatoria y de orientación a los usuarios para la elaboración del análisis costo-beneficio del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) y la evaluación económica de los impactos positivos y negativos del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en los proyectos, obras o actividades sujetos a la obtención de la licencia ambiental, a fin de garantizar información precisa y confiable para la toma de decisiones.

- Manual de evaluación de estudios ambientales [MADS, 2002]³⁹

1. OBJETIVOS DEL MANUAL

1.1 OBJETIVO GENERAL

Establecer y definir criterios técnicos y procedimentales para la evaluación de estudios ambientales presentados a las diferentes autoridades ambientales como parte del proceso de licenciamiento ambiental (pág. 21).

2. ENFOQUE DEL EVALUADOR

Manteniendo un enfoque integral, el evaluador o equipo evaluador (en adelante el evaluador) puede asegurar que sus evaluaciones enfaticen sobre los problemas más significativos, dedicando menos atención y tiempo a aquellos aspectos menos relevantes.

³⁷ Por la cual se adoptan los manuales para evaluación de Estudios Ambientales y de seguimiento ambiental de Proyecto y se toman otras determinaciones.

³⁸ Por la cual se adoptan los criterios técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades de licencia ambiental o instrumento equivalente y se adoptan otras determinaciones.

³⁹ Ministerio del Medio Ambiente (2002). Adoptado mediante la Resolución 1552 de 2005 (MADS). Consultado en: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Manual-de-seguimiento-ambiental-de-proyectos-2002.pdf>.

En esencia hay seis componentes prioritarios en los que un evaluador de estudios ambientales debe enfocarse.

2.1 Cobertura: Todas las alternativas razonables, los tipos significativos de impacto, los recursos y datos deben estar identificados y evaluados.

2.3 Soportes adecuados: El soporte de la información, el análisis y los datos en que se basa el estudio ambiental deben ser válidos y confiables.

2.4 Consistencia: Las predicciones deben ser sólidas, manteniendo la lógica interna y la integridad del proyecto.

2.5 Exactitud: La información, los modelos y los supuestos usados por el solicitante deben ser precisos (pág. 25-26).

3. LINEAMIENTOS DE EVALUACIÓN

El evaluador debe seguir los siguientes lineamientos para garantizar el éxito y desarrollo efectivo de su aporte en los procesos de licenciamiento ambiental:

3.2 Identificar los vacíos en la información importante y las alternativas relevantes excluidas

[...] el evaluador debe tener las herramientas y disponer de los criterios necesarios para identificar qué información de la que se presenta en los estudios ambientales es válida, qué vacíos estarían impidiendo la toma de decisiones y qué alternativas viables han sido injustificadamente excluidas del análisis (pág. 26).

3.3 Distinguir entre lo significativo y lo secundario

[...] el evaluador juega un papel muy importante en el análisis de esta información, identificando los aspectos realmente significativos en cuanto a alternativas e impactos, y estableciendo prioridades para cada uno de los componentes ambientales.

4. RESPONSABILIDADES DEL EVALUADOR

El evaluador es la persona que facilita el proceso de toma de decisiones en las instancias de la autoridad ambiental competente, para su correspondiente definición legal sobre el licenciamiento de proyectos, obras o actividades. Los estudios ambientales (DAA, EIA y PMA) son los instrumentos básicos para la toma de decisiones, y con ellos se busca integrar ambiental, económica y socialmente los criterios para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad propuesta, con opciones alcanzables y razonables.

La toma de decisiones juega un papel muy importante en el proceso de licenciamiento ambiental. Por tal motivo una de las responsabilidades más importantes del evaluador es facilitarlas, a través de la evaluación de los estudios ambientales y de la elaboración de un concepto técnico que refleje los resultados del proceso de evaluación.

El evaluador no es quien en definitiva toma una decisión final acerca de la viabilidad ambiental de un proyecto propuesto. Por ello, debe presentar de manera clara y sistemática toda la información relevante, de suerte que facilite la decisión al responsable de la misma (pág. 27).

INSTRUCTIVO B - Evaluación de estudios ambientales



B.1 OBJETIVO:

Establecer los pasos a seguir y los criterios que se deben considerar durante la evaluación de estudios ambientales presentados a la autoridad ambiental competente.

B.2 ALCANCE:

El presente instructivo se debe aplicar desde el momento en que al evaluador se le asigna un estudio ambiental para su evaluación, luego de haber realizado la revisión procedimental de carácter legal, con el fin de establecer: a) si el estudio suministra la información necesaria para poder tomar decisiones; b) si el estudio identifica, interpreta, predice y previene las consecuencias de la ejecución de un proyecto, obra o actividad sobre la salud y el bienestar humano, los ecosistemas y los bienes de interés cultural y patrimonial, y c) si el proyecto, obra o actividad es ambientalmente viable.

Los procedimientos y los criterios presentados son aplicables para los siguientes casos: Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), Estudio de Impacto Ambiental (EIA)...

B.3 RESPONSABLE

Técnico evaluador y/o equipo evaluador designado por la persona encargada del licenciamiento ambiental en la autoridad ambiental, en adelante el evaluador (pág. 61).

B.5 INSTRUCCIONES

PASO 4. Evaluación detallada: En este paso se realiza una cualificación detallada del estudio ambiental, modificación de licencia ambiental u otorgamiento del permiso para uso y/o aprovechamiento de recursos naturales [...] (pág. 66)

PASO 9. Bases para la elaboración del concepto técnico Este paso debe ejecutarse una vez se haya finalizado el proceso de evaluación y se tengan todos los criterios específicos identificados como “adecuadamente cubiertos” o “cubiertos con condiciones”; es decir, se cuenta con toda la información necesaria para tomar una decisión con respecto al proyecto evaluado. Aquí se detallan los criterios que permiten al evaluador establecer su recomendación sobre la viabilidad o no de un proyecto, obra o actividad (o de las alternativas presentadas, para el caso de un DAA). [...]

En este punto de la evaluación ya debe contarse con un estudio ambiental adecuado, que cumpla con los objetivos de identificar, interpretar, predecir y prevenir las consecuencias de la ejecución de un proyecto sobre la salud y el bienestar humano, los ecosistemas y los bienes de interés cultural y patrimonial. Considerando lo anterior, el estudio debe mostrar claramente los aspectos que lo hacen viable o no (pág. 72-73).

- Criterios técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o instrumento equivalente [MADS & ANLA, 2017]⁴⁰

INTRODUCCIÓN

Estos Criterios Técnicos para el uso de herramientas económicas, ponen a disposición de quienes deben elaborar estudios ambientales (Diagnóstico Ambiental de Alternativas y Estudio de Impacto Ambiental), cuatro Instructivos que recogen los criterios para desarrollar el componente de evaluación

⁴⁰ Adoptado mediante la Resolución 1669 de 2017 [MADS]. Consultado en: https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/sipta/valoracion_economica/cartilla_criterios_tecnicos_para_el_uso_de_herramientas_economicas_ver2.pdf.

económica, facilitando la comprensión de los conceptos, técnicas y metodologías internacionalmente empleadas, ofreciendo información detallada sobre las ventajas y limitaciones de su aplicación en Colombia.

Cada uno de los 4 Instructivos (A, B, C y D), aporta los lineamientos que deben aplicar quienes soliciten licencias ambientales para desarrollar los análisis económicos de los que se requiere disponer en las diferentes instancias del proceso de licenciamiento ambiental.

Mediante la Metodología de transferencia de beneficios (Instructivo D), estos Criterios señalan las situaciones, pautas, criterios y procedimientos fundamentales que deben seguir quienes durante la elaboración de Estudios Ambientales hagan uso de esta herramienta de análisis económico.

GLOSARIO

Impacto relevante: impacto ambiental de mayor importancia o de alta significancia frente a los instrumentos de gestión ambiental. Estos impactos requieren de un mayor esfuerzo de aplicación de medidas para su control, así como el valor y la implicación de los servicios ecosistémicos.

Internalización de impactos: análisis que permite identificar la correspondencia entre los impactos relevantes y las medidas de prevención o corrección previstas en el plan de manejo ambiental de un proyecto.

Valoración económica de impacto ambiental: procedimiento que se vale de distintas técnicas cualitativas y/o cuantitativas, para asignar un valor monetario a las afectaciones positivas y negativas generadas por el desarrollo de un proyecto.

5. METODOLOGÍA DE TRANSFERENCIA DE BENEFICIOS. INSTRUCTIVO D

5.1 INTRODUCCIÓN

La transferencia de beneficios no es una metodología en sí misma, pero permite hacer uso de estimaciones obtenidas (por cualquier método) en un contexto determinado para estimar valores en otro contexto. Así, la transferencia de beneficios se utiliza para calcular los valores económicos de los servicios de los ecosistemas mediante la transferencia de la información disponible de estudios ya realizados en otro sitio o lugar que presenta ecosistemas equivalentes.

La transferencia de beneficios se utiliza cuando se presentan casos de ausencia de información primaria o cuando el tiempo de análisis es muy reducido. En particular, se caracteriza por realizar un traspaso de valores de un bien estimado previamente a otro muy similar que se encuentra bajo otro contexto social, cultural y económico. Por lo anterior, la confiabilidad de sus resultados depende de la calidad de los estudios seleccionados para el análisis, la metodología utilizada para transferir el valor y el propósito de la valoración.

De acuerdo con Carriazo, Ibáñez y García (2003), existen cuatro desventajas potenciales para su aplicación, la primera que mencionan está relacionada con la calidad de los estudios seleccionados como base para la transferencia del valor; en segundo lugar, se encuentra la escasez de estudios específicos para ciertos bienes o servicios ecosistémicos; tercero, en la mayoría de los casos los estudios no revelan información suficiente y necesaria para realizar una transferencia del valor con la totalidad de las variables que se desearían modificar, esto es, porque no han sido elaborados con este fin. Como cuarta y última desventaja, está el hecho que sólo debe aplicarse cuando no es necesaria una precisión alta en las medidas de bienestar.

Por otro lado, la fuente de error en la transferencia de beneficios está determinada por alteraciones en gran proporción a condiciones como la homogeneidad espacial en los ecosistemas o espacios

naturales a valorar, las características socioeconómicas de las poblaciones afectadas y las semejanzas en cantidad y calidad de los servicios proveídos (Osorio, 2006).

Para garantizar una correcta aplicación de la metodología de transferencia de beneficios se deben aplicar los siguientes pasos previos al inicio de la aplicación: i) definir el sitio de intervención a evaluar, el bien o servicio ecosistémico a valorar y la población de interés; ii) identificar los estudios potenciales y relevantes para el caso; iii) evaluar su aplicabilidad consiguiendo el cumplimiento con las siguientes características: alta calidad en sus estimaciones; similitud en características propias del estudio como población, área geográfica, calidad del recurso a valorar, variables socioeconómicas, tamaño del mercado del bien o servicio ambiental y asignación de los derechos de propiedad. Finalmente, una vez revisado lo anterior, se procede a la estimación de los beneficios (Carriazo, Ibáñez, & García, 2003).

5.1.1 Objetivo

El objetivo básico de la transferencia de beneficios es estimar los beneficios de un sitio específico, mediante la adaptación de la estimación de los beneficios (o costos) de otro lugar (CEDE, 2010).

5.1.2 Situaciones en las que se puede aplicar

La transferencia de beneficios a menudo se utiliza cuando es demasiado costoso realizar la valoración y/o hay muy poco tiempo disponible para llevar a cabo un estudio de valoración original, pero donde se requiere alguna medida de los beneficios (CEDE, 2010).

5.2 METODOLOGÍA PARA APLICAR LA TRANSFERENCIA DE BENEFICIOS⁷

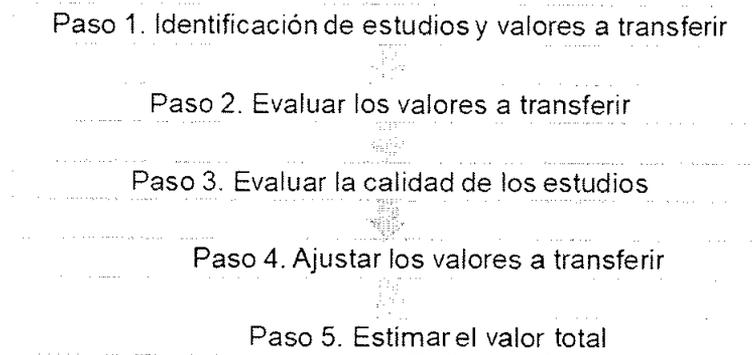
Para aplicar esta metodología se deben seguir los pasos definidos en la figura 21:

Realizar la valoración a partir de este método implica la utilización de alguna de las dos siguientes alternativas de aplicación. En primer lugar, puede establecerse una transferencia de valores por medio de un estudio único o un valor promedio de los estudios seleccionados, es decir, a través de una aplicación directa de las estadísticas de una investigación original a un sitio con un cambio en un bien o servicio ambiental (Osorio, 2006). Por otra parte, el segundo método corresponde a una transferencia de funciones la cual a su vez puede ser estimada a partir de transferencia de funciones de demanda o regresión de meta-análisis.

Luego, el trasladar una investigación primaria ("first best") o estudio de política hacia un lugar distinto, obliga al investigador o equipos multidisciplinarios que aplican el método a mantener una rigurosidad extrema, en cuanto a espacio, tiempo, entorno ambiental, social y político.

Por lo anterior, para la realización de la transferencia de beneficios, según sea el método que se use por valores fijos o de promedio, se debe considerar que cuando se desea transferir valores entre distintos países, se debe homologar los valores por paridad de poder adquisitivo, ajustando con el ingreso per cápita y otros indicadores del país de estudio y el país de intervención, bajo el supuesto de que cada índice de precios al consumidor nacional valora su divisa en cada año, valorar su poder adquisitivo sobre un conjunto de bienes que son sopesados en proporción a su participación en el gasto del consumo de ese país; es decir, dado que las pautas de consumo nacional e internacional difieren unas de otras, las comparaciones de poder adquisitivo no serían consistentes por lo que carecerían de equivalencia. Para ello, se puede aplicar la metodología de Heintz y Tol (1998)⁸.

Figura 21. Pasos a seguir en la metodología de transferencia de beneficios



Fuente: Adaptado de *ecosystemvaluation.com*, citado en MAVDT & CEDE (2010).

A continuación, se encuentra la descripción de cada uno de los pasos a seguir para llevar a cabo la transferencia mediante los dos métodos previamente señalados:

5.2.1 Transferencia de valores fijos [...]

5.2.1.1 Transferencia de beneficios de un único estudio [...]

5.2.1.2 Transferencia de medidas de tendencia central [...]

5.2.2 Transferencia de funciones [...]

5.2.2.1 Transferencia de funciones de demanda o de beneficios [...]

5.2.2.2 Transferencia de funciones de análisis de meta-regresión [...]

⁷ La Metodología para aplicar la Transferencia de Beneficios tiene como fuente principal el documento "Manual para la Valoración Económica de Impactos Ambientales en Proyectos Sujetos a Licenciamiento Ambiental", elaborado en 2010 por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE de la Universidad de los Andes.

⁸ Que facilita relacionar dos realidades distintas con base en diferentes criterios que a su vez permiten homogenizar el valor para ambos lugares, esta metodología se basa en variables tales como el precio del país de origen, el índice de precios al consumidor del país de origen y de destino, así como los productos internos brutos per capita, en los mismos periodos, de los países involucrados.

- Ley 1952 de 2019⁴¹

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

⁴¹ 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.

Artículo 27. Acción y omisión. 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.

Condición

La ANLA expidió la Resolución 1347 del 30 de julio de 2021⁴², con la que aprobó la modificación a la licencia ambiental del proyecto "Descontaminación del Río Bogotá"⁴³ (expediente LAM0368), para la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Canoas, con base en las consideraciones, conclusiones y recomendaciones contenidas en el Concepto técnico 4177 del 21 de julio de 2021, que concluyó:

14 RESULTADO DE LA EVALUACIÓN

14.1 RESULTADO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL PROYECTO

Con base en la evaluación ambiental del proyecto Construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas (PTAR Canoas), y de acuerdo con el análisis y las consideraciones presentadas a lo largo de este Concepto Técnico, se recomienda, desde el punto de vista técnico, lo siguiente:

DAR VIABILIDAD AMBIENTAL AL PROYECTO Construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas (PTAR Canoas).

Para el desarrollo del Proyecto Construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas (PTAR Canoas), localizado en jurisdicción del municipio de Soacha, departamento de Cundinamarca, en las coordenadas del área de proyecto entregadas en el modelo de almacenamiento geográfico radicado con número 2021101533-1-000 del 24 de mayo del 2021 (p. 420-421).

En el análisis realizado por la CGR sobre el uso de herramientas económicas en la valoración económica de impactos no internalizables —que hace parte del análisis costo-beneficio (ACB)—, la CGR identificó que en cuatro casos se utilizó la metodología de transferencia de beneficios, en el primer caso se usó el método de transferencia de valores fijos mediante transferencia de medidas de tendencia central, mientras que en los otros tres se empleó el método transferencia de valores fijos mediante transferencia de beneficios de un único estudio. Ver tabla siguiente:

⁴² Por la cual se modifica una licencia ambiental y se adoptan otras determinaciones.

⁴³ Otorgada con la Resolución 817 del 24 de julio de 1996, por el entonces Ministerio de Medio Ambiente.

Tabla 5. Conceptos ANLA sobre el uso de la transferencia de beneficios		
Impacto ⁴⁴	Estudios/investigaciones fuente ⁴⁵	Concepto técnico ANLA ⁴⁶
Valoración de los costos		
1. Alteración de la geoforma y alteración del paisaje	<p>Método: transferencia de valores fijos mediante transferencia de medidas de tendencia central.</p> <p>1. "The economic value of urban forest amenities: an application of the contingent valuation method, Finlandia, 1998".</p> <p>2. "Valoración económica de los Espacios verdes en el corredor Aguacatala–Belén rincón", Universidad Nacional de Colombia, 2007.</p>	"La estimación presentada se considera válida para este grupo evaluador."
2. Alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológicas	<p>Método: mediante transferencia de beneficios de un único estudio.</p> <p>1. "Valuing research leads: bioprospecting and the conservation of genetic resources. UC Berkeley; Berkeley Program in Law and Economics. Journal of Political Economy", citado por TEEB-Project 2008-2010.</p>	"Se debe presentar el análisis nuevamente puesto que el estudio utilizado no es acertado para la valoración propuesta [...] el estudio dentro de sus resultados genera es una serie de simulaciones numéricas, por lo que no fue posible corroborar el valor equivalente a los 0,83 USD/ha/año. Por lo tanto, se debe ampliar la búsqueda de estudios que realmente cumplan con lo estipulado en los "Criterios Técnicos para el Usos de Herramientas Económicas para el Proyectos, obras o Actividades objeto de Licenciamiento Ambiental", adoptado por el MADS mediante Resolución 1669 del 2017, es importante que el análisis evidencie la equivalencia ecosistémica y socioeconómica que a su vez pueda ser homologada y comparada con el lugar donde se desarrolla el proyecto. Se debe verificar y soportar la cuantificación biofísica utilizada."
Valoración de los beneficios		
3. Alteración de la calidad del agua superficial, alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológicas	<p>Método: mediante transferencia de beneficios de un único estudio.</p> <p>"Estudio de viabilidad económica para el tratamiento de aguas residuales a través de un análisis coste beneficio" de Hernández Francesc, Molinos María y Sala Ramón. 2010; España.</p>	"Ejercicio que este grupo evaluador considera acertado."
4. Alteración en las concentraciones de sustancias generadoras de olores ofensivos en el aire	<p>Método: mediante transferencia de beneficios de un único estudio.</p> <p>Valoración económica de los beneficios ambientales directos de la construcción de la planta de tratamiento de aguas</p>	"Al respecto, este grupo evaluador considera acertado el ejercicio propuesto"

⁴⁴ Estudio de impacto ambiental (Capítulo 6. Evaluación ambiental) y Concepto técnico 4177 del 21 de julio de 2021 (Capítulo 11. Consideraciones sobre la evaluación de impactos).

⁴⁵ Estudio de impacto ambiental (Capítulo 6. Evaluación ambiental) y Concepto técnico 4177 del 21 de julio de 2021 (Capítulo 11. Consideraciones sobre la evaluación de impactos).

⁴⁶ Concepto técnico 4177 del 21 de julio de 2021 (Capítulo 11. Consideraciones sobre la evaluación de impactos).

Tabla 5. Conceptos ANLA sobre el uso de la transferencia de beneficios		
Impacto ⁴⁴	Estudios/investigaciones fuente ⁴⁵	Concepto técnico ANLA ⁴⁶
	residuales del río Salitre ⁴⁷ . Bermúdez Mauricio. 1997; Colombia.	

Elaboró: CGR. Fuente: Concepto técnico 4177 del 21 de julio de 2021 y Resolución 1347 del 30 de julio de 2021.

La auditoría incluyó la verificación del cumplimiento a lo establecido en el documento que contiene los criterios técnicos para el uso de herramientas económicas (MADS & ANLA, 2017)⁴⁷ en lo que tiene que ver con la metodología de transferencia de beneficios, a partir de la revisión documental a las aseveraciones y manifestaciones plasmadas en el estudio de impacto ambiental y la documentación de soporte remitida a la auditoría. Como resultado, frente a los cuatro casos presentados, se encontró lo siguiente:

Tabla 6. Observaciones CGR sobre la aplicación de criterios técnicos en la transferencia de beneficios	
Criterio técnico	Observación CGR
5.1.2 Situaciones en las que se puede aplicar	En ningún caso se explicó por qué razón se optó por la transferencia de beneficios.
b) Realizar una revisión bibliográfica extensa [...]	En el EIA sólo menciona de manera general porqué los estudios elegidos convienen al propósito de la valoración. En ningún caso se evidenció la realización de una revisión bibliográfica rigurosa y detallada que compruebe la selección realizada entre todas las alternativas existentes, ni se evidenció la construcción o elección de las medidas de valor que representen con mayor aproximación la problemática de interés.
c) Evaluar la relevancia y aplicabilidad de los datos provistos en los sitios de estudio. [...]	En el EIA sólo menciona de manera general porqué los estudios elegidos convienen al propósito de la valoración. En ningún caso se evidenció evaluación rigurosa y detallada sobre cómo las características ambientales y socioeconómicas de la zona de aplicación original y la zona de estudio a transferir son similares, sobre si las medidas fueron estimadas correctamente, sobre si sus valores tienen coherencia con los resultados esperados y que sus métodos de estimación sean acertados.
d) Seleccionar una medida de bienestar de uno de los estudios analizados	En el EIA sólo menciona de manera general porqué los estudios elegidos convienen al propósito de la valoración. En ningún caso se evidenció evaluación rigurosa y detallada sobre la priorización y selección de los estudios con mayor aproximación al tema de interés (confiabilidad, medidas de bienestar o afectaciones a utilizar, análisis multicriterio/multivariable).

Elaboró: CGR. Fuente: Criterios técnicos para el uso de herramientas económicas (MADS & ANLA, 2017), Concepto técnico 4177 del 21 de julio de 2021 y Resolución 1347 del 30 de julio de 2021.

De acuerdo con lo presentado en la última tabla, en los cuatro casos se identificaron falencias relacionadas con la rigurosidad extrema que se debe mantener en la aplicación de la metodología de transferencia de beneficios, en términos de garantizar análisis exhaustivos para la selección de los estudios o investigaciones más apropiados para el caso de interés, considerando las similitudes y diferencias económicas, sociales y

⁴⁷ Criterios técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o instrumento equivalente (MADS & ANLA, 2017), adoptado mediante la Resolución 1669 de 2017 [MADS].

ambientales entre las zonas de aplicación original y las zonas de los estudios a transferir (equivalencia ecosistémica y socioeconómica), así como en la evaluación de calidad de tales estudios (relevancia y aplicabilidad de los datos provistos).

Sin embargo, teniendo en cuenta lo presentado en la primera tabla, en el segundo caso⁴⁸ se evidenció que el equipo evaluador ANLA sí manifestó reparos frente a la valoración económica realizada, específicamente en cuanto a la pertinencia del estudio seleccionado, en términos de equivalencia ecosistémica y socioeconómica y relevancia y aplicabilidad de los datos provistos. Así que en este caso se concluye en el concepto técnico que se debe ampliar la búsqueda de estudios para dar cumplimiento a lo estipulado en el documento de criterios técnicos para el uso de herramientas económicas. En consecuencia, este requerimiento se contempló en el artículo 14 de la Resolución 1347 del 30 de julio de 2021⁴⁹, al imponer una obligación específica al respecto:

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. deberá dar cumplimiento a las siguientes obligaciones relacionadas con la evaluación económica ambiental para la construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo, y presentar los registros documentales de su realización en el primer informe de cumplimiento ambiental (ICA) que se cauce producto de la presente modificación o en el término establecido en cada obligación y presentar los registros documentales de su realización en el primer informe de cumplimiento ambiental (ICA) que se cauce producto de la presente modificación o en el término establecido en cada obligación:

3. Ajustar la valoración económica del impacto "Pérdida o fragmentación de hábitat" y los impactos "alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológicas" en el sentido de incluir estudios válidos que permitan validar la metodología de transferencia beneficio planteada.

No obstante este caso, a partir de la información evaluada se puede concluir que las falencias señaladas se presentaron en los cuatro casos identificados.

Causa

La situación descrita es consecuencia de deficiencias en la evaluación de la información contenida en el estudio de impacto ambiental, específicamente en lo correspondiente a la valoración económica de impactos no internalizables, en cuanto a la aplicación de la metodología de transferencia de beneficios en la evaluación económica ambiental.

Efecto

La situación presentada afecta el contar con información apropiada y suficiente que brinde soporte los estudios de impacto ambiental en cuanto a la valoración de impactos no internalizables con el uso de la metodología de transferencia de beneficios, información

⁴⁸ Alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológicas.

⁴⁹ Por la cual se modifica una licencia ambiental y se adoptan otras determinaciones.

clave para la evaluación a cargo de la autoridad ambiental y la consecuente toma de decisiones.

Debilidades en los procesos de valoración económica, no detectadas ni corregidas durante el proceso de evaluación a cargo de las autoridades ambientales, plantean posibles escenarios de incertidumbre respecto a los resultados reales de la evaluación de viabilidad ambiental debido a tales debilidades, incertidumbre que sólo se logrará eliminar cuando se obtenga la información definitiva para la evaluación.

Para el caso concreto, por ejemplo, aunque en uno de cuatro casos identificados la autoridad ambiental detectó falencias en el estudio seleccionado y procedió a imponer la obligación respectiva en la resolución de modificación de la licencia, al momento de cumplir tal obligación existe una posibilidad cierta de que se impacte el flujo económico del proyecto, los indicadores económicos y el análisis de sensibilidad, aspectos clave para la decisión sobre la viabilidad ambiental. Al respecto, en la resolución de aprobación se establece una obligación adicional:

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. [...]

4. Actualizar el flujo económico del proyecto, los indicadores económicos y el análisis de sensibilidad de acuerdo lo solicitado en las cuantificaciones biofísicas, las valoraciones económicas, y actualizándolas a precios 2020. Igualmente, considerar la tasa social de descuento acorde con la temporalidad del proyecto. Así mismo, anexar las respectivas memorias de cálculo en archivo Excel desprotegido.

Así, al otorgarse un licenciamiento ambiental sin contar con una evaluación económica ambiental apropiada y suficientemente soportada y con la rigurosidad que se exige de este tipo de estudios, presuntamente no se habría dado pleno cumplimiento a lo establecido en la normatividad vigente sobre licenciamiento ambiental y citada en la sección criterios de este hallazgo, en especial: 1) el Manual de evaluación de estudios ambientales (MADS, 2002), en cuanto al enfoque del evaluador, componentes de cobertura, soportes adecuados, consistencia, exactitud y la identificación de vacíos en la información, 2) los Criterios técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o instrumento equivalente (MADS & ANLA, 2017), en cuanto a la verificación del cumplimiento de los criterios para la aplicación de la metodología de transferencia de beneficios.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000934221 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 28 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

En atención a las observaciones presentadas sobre los criterios de evaluación considerados en el Concepto Técnico 4177 del 21 de julio de 2021, con Resolución 1347 del 30 de julio de 2021, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones y aclaraciones:

En el caso de la observación 12, están relacionadas con la valoración económica de impactos para los que se propone la metodología de transferencia de beneficios, la cual se desarrolló para dos impactos negativos, "alteración de la geoforma y alteración del paisaje, y alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológica", y para dos impactos positivos, "alteración de la calidad del agua superficial, alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológica, y alteración en las concentraciones de sustancias generadoras de olores ofensivos en el aire".

En las siguientes secciones se presentan respuestas detalladas a estas observaciones planteados por la Contraloría General de la República, proporcionando explicaciones técnicas acerca de la pertinencia de la metodología empleada, los estudios utilizados para la transferencia de beneficios, y los criterios técnicos considerados en la evaluación de cada valoración económica. Así mismo, se abordan las observaciones de la Contraloría respecto a la suficiencia y claridad de la información evaluada.

A continuación, se considera cada impacto valorado económicamente a través de la técnica de transferencia beneficios.

Alteración de la geoforma y alteración del paisaje

De acuerdo con la evaluación ambiental del proyecto PTAR Canoas, la alteración de la geoforma se presenta a partir del cambio del modelo de elevación del terreno a causa de los movimientos de tierra relacionado con la actividad de explanación, nivelación y excavaciones del terreno. Por su parte, la alteración del paisaje se asocia a la modificación en la percepción visual del territorio (belleza escénica) generada mediante las actividades de remoción de vegetación; construcción, operación y mantenimiento de obras civiles y el montaje de estructuras, equipos, sistemas eléctricos e instrumentalización.

Debido al efecto residual de estos impactos, por ejemplo, el paisaje y las geoformas no regresan a sus condiciones iniciales (antes del desarrollo del proyecto), son considerados no internalizables, por lo cual, la Solicitante propone su valoración económica. A continuación, se presenta el procedimiento realizado para su evaluación.

Tabla 1. Estudios presentados y evaluados para los impactos: Alteración de la geoforma y alteración del paisaje

Estudios	Descripción	Aspectos considerados en la evaluación
The economic value of urban forest amenities: an application of the contingent valuation method. Liisa Tyrvaïnen - Hannu Vaananen (1998); Finlandia	Este artículo emplea el método de valoración contingente para medir los valores de uso de las áreas de recreación arboladas urbanas y la disposición a pagar (DAP) por pequeños parques forestales que contribuyen a la calidad del entorno de las viviendas (consideradas áreas de posible construcción urbana) en Joensuu, la capital de Carelia del Norte, Finlandia.	La evaluación del estudio se realizó considerando los pasos de esta técnica establecidos en el Manual de Criterios, acogido bajo la Resolución 1669 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En cuanto a las situaciones en las que se puede aplicar esta técnica, la solicitante indica en el capítulo 6. Evaluación ambiental del EIA (radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021) que, permite estimar los beneficios provistos por los ecosistemas a un bajo costo y en un periodo de tiempo razonable, al utilizar los resultados de la valoración económica ambiental de un caso previo para establecer el valor económico del caso de interés. Este argumento, se consideró pertinente para esta Autoridad debido a que corresponde con los lineamientos establecidos en el Manual, donde se señala, "...la aplicación de estos métodos presenta algunas



Estudios	Descripción	Aspectos considerados en la evaluación
		<p>dificultades como la de que no siempre se dispone de la totalidad de la información que se requiere, ya sea por falta de disponibilidad o por limitaciones en tiempo y recursos financieros. En estos casos se puede usar el recurso de la transferencia de beneficios, que puede ofrecer valores de referencia adaptables al contexto del proyecto" (Página 41). De igual forma, esta técnica se puede utilizar para obtener el valor monetario de cualquier servicio ecosistémico (cultural, aprovisionamiento, regulación y soporte).</p> <p>Luego, en la revisión bibliográfica la Solicitante emplea las bases de datos Jstor, Evri, y Google Scholar para seleccionar el estudio de Liisa Tyrvaïnen y Hannu Vaananen, de acuerdo con lo expuesto por el Solicitante en el capítulo 6. Evaluación ambiental del EIA (radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021) el estudio presenta valores de referencia adaptables al proyecto. Si bien, en el planteamiento del ejercicio no presenta los estudios revisados, la Solicitante referencia la base de datos de The Economics of Ecosystems and Biodiversity, Ecological and Economic Foundations – TEEB, bajo la cual, se presentan diferentes estudios de acuerdo con el servicio ecosistémico afectado, el nivel de ingresos, el bioma, entre otros parámetros, lo cual, permitió a esta Autoridad evidenciar la rigurosidad en la revisión bibliográfica realizada.</p> <p>Respecto a la relevancia y aplicabilidad de los datos provistos, esta Autoridad partió de la identificación de la equivalencia ecosistémica entre el estudio fuente y el área del proyecto.</p> <p>En dicho análisis se evidenció que la zona de vida del proyecto corresponde a bosque seco montano bajo con la presencia de dos grandes biomas asociados al Orobioma Azonal del Zonobioma Húmedo Tropical y el Pedobioma del Zonobioma Húmedo Tropical, por su parte, la región del estudio fuente corresponde a bosque montano (extremo norte de Finlandia). Además, se constató que el servicio ecosistémico afectado (belleza escénica) corresponde con el servicio valorado en el estudio, debido a que la Disponibilidad a Pagar-DAP se estima considerando el dinero que estarían dispuestos a pagar los hogares por mantener los espacios verdes y no ser intervenidos para áreas urbanas.</p> <p>Así mismo, el estudio seleccionado emplea</p>



Estudios	Descripción	Aspectos considerados en la evaluación
		<p>una metodología directa de valoración y propone la estimación del valor de referencia utilizando el software SPSS y LIMDEP y estimando modelos de regresión lineal y modelos Tobit. Lo anterior, evidencia, la similitud del estudio con el área del proyecto y que los métodos de estimación empleados son acertados.</p> <p>Adicionalmente, se selecciona este estudio como uno de los documentos fuentes de transferencia de valor debido a la confiabilidad que genera al equipo evaluador en términos de su estructura, el manejo de los datos (encuestas), su análisis y la base de datos y plataforma digital (Elsevier) donde se encuentra su publicación.</p> <p>Finalmente, como medida de bienestar del estudio se evaluó cada uno de los criterios anteriores (equivalencia ecosistémica, servicio ecosistémico valorado, metodología, software empleado en el análisis, y la rigurosidad y manejo de los datos) y se generó como resultado la aceptación del estudio.</p> <p>Por lo tanto, a pesar de que el EIA expone de forma general los motivos de la elección del estudio, esta Autoridad realizó una evaluación técnica robusta y detallada del mismo, en la que se evidenció su confiabilidad y la coherencia de los métodos aplicados, lo que asegura que los resultados reflejan adecuadamente el valor económico de los impactos.</p>
<p>Valoración económica de los espacios verdes en el corredor Aguacatala–Belén rincón. Universidad Nacional de Colombia (2007); Colombia.</p>	<p>El estudio explora los beneficios obtenidos por la conservación o restauración de una zona verde con un alto grado de importancia para la comunidad con respecto a la posibilidad de la no existencia de dicha zona o la permanencia en un estado de degradación renunciando a una belleza paisajística o escénica que la misma pudiese aportar. Fue realizado en un contexto urbano para barrios ubicados en la ciudad de Medellín haciendo uso de la metodología de valoración contingente.</p>	<p>La evaluación del estudio se realizó considerando los pasos de esta técnica, establecidos en el Manual de Criterios, acogido bajo la Resolución 1669 de 2017. Con relación a las situaciones en las que se puede aplicar y la revisión bibliográfica, corresponde al mismo proceso llevado a cabo en el estudio "The economic value of urban forest amenities: an application of the contingent valuation method", debido a que, hacen parte del mismo ejercicio de valoración económica.</p> <p>En términos de la relevancia y aplicabilidad de los datos provistos, esta Autoridad identificó la equivalencia ecosistémica y socioeconómica entre el estudio fuente y el área del proyecto. Al respecto, se evidenció que la población objetivo del estudio transferido está ubicada en barrios de la ciudad de Medellín, capital del Departamento de Antioquia, lo que guarda relación cultural y económica con el área del</p>



Estudios	Descripción	Aspectos considerados en la evaluación
		<p>proyecto, teniendo en cuenta que poseen un rango de ingresos similares y condiciones socioeconómicas semejantes al ser habitantes del mismo país. Además, se constató la similitud ecosistémica entre las dos áreas.</p> <p>Aunado a lo anterior, el estudio fuente investiga los beneficios obtenidos por la conservación o restauración de una zona verde respecto a la posibilidad de su no existencia o su permanencia en un estado de degradación renunciando a una belleza paisajística o escénica que la misma pudiese aportar. Lo cual, implica que tiene en consideración el servicio ecosistémico cultural de belleza escénica, acorde con la afectación que se produciría con el desarrollo del proyecto.</p> <p>Por otro lado, y en relación con los datos provistos, el valor transferido se obtuvo mediante la aplicación del método de valoración contingente, donde se desarrolló un riguroso procedimiento que incluía la realización de una prueba piloto en dos fases para calibrar el monto de disponibilidad a pagar (primer ejercicio a partir de un formato abierto (Open Ended) y luego en un segundo ejercicio se testean los precios sugeridos a partir del formato dicotómico (Single Bounded). La muestra final se desarrolló de una forma corregida por protesta de 569 observaciones. El análisis de los datos se realiza a partir de modelos Logit, los cuales resultaron estadísticamente significativos, por lo que se evidencia una estimación adecuada de la DAP.</p> <p>Por último, se valida la selección este estudio como uno de los documentos fuentes de transferencia de valor debido a la confiabilidad que genera al equipo evaluador en términos de su estructura, el manejo de los datos (encuestas), su análisis y la credibilidad de la Universidad que lo desarrolla (Universidad Nacional).</p> <p>Adicionalmente, como medida de bienestar del estudio se evaluaron cada uno de los criterios anteriores (equivalencia ecosistémica y socioeconómica, servicio ecosistémico, metodología, software empleado en el análisis y en general la rigurosidad de aplicación de la técnica y manejo de los datos) y se generó como resultado la aceptación y validación del estudio, ya que, se evidencia alta calidad en las estimaciones propuestas; similitud en las características propias del estudio como</p>



Estudios	Descripción	Aspectos considerados en la evaluación
		población, área geográfica, calidad del recurso a valorar y variables socioeconómicas, esto en cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Manual acogido bajo la Resolución 1669 de 2017.

Fuente: Adaptado por la Autoridad Nacional de Licencias ambientales a partir del capítulo 6. Evaluación ambiental del EIA presentado ante ANLA con radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021.

Es importante recalcar sobre la información anteriormente presentada, la dificultad de identificar estudios de calidad sobre paisaje en el contexto colombiano o de América Latina, que permita establecer una equivalencia cultural y económica con el proyecto, y que obtengan el valor monetario a través de información primaria.

Alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológica

En la etapa de construcción del proyecto estos impactos se califican como negativos debido a las actividades de remoción de vegetación, como el desmonte y el descapote. En este contexto, la Solicitante identifica la alteración al servicio ecosistémico de soporte de la biodiversidad, estimando su valor mediante la aplicación de la metodología de transferencia de beneficios. A continuación, se presentan los aspectos evaluados y considerados por el equipo evaluador de la ANLA.

Tabla 2. Estudios presentados y evaluados para los impactos alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológica.

Estudios	Descripción	Aspectos evaluados
Valuing research leads: bioprospecting and the conservation of genetic resources. UC Berkeley; Berkeley Program in Law and Economics. Journal of Political Economy. Gordon C. Rausser & Arthur A. Small, (2000).	Es un artículo el cual se enfoca en analizar y realizar simulaciones que permitan evidenciar el valor de la bioprospección de ciertos recursos genéticos y si pudiera ser lo suficientemente grande como para respaldar la conservación de la biodiversidad basada en el mercado.	<p>La evaluación y consideración del estudio se realizó siguiendo los pasos establecidos en el Manual de Criterios, acogido por la Resolución 1669 de 2017.</p> <p>En cuanto a las situaciones en las que se puede aplicar esta técnica, la Solicitante menciona que se abordó a partir de la metodología de transferencia de beneficios. Esta técnica está detallada en el numeral 6.1.3.4.2.1.1 del estudio presentado ante ANLA (radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021). Esta Autoridad correspondiente consideró válida esta metodología, ya que se ajusta a los lineamientos establecidos en el Manual de Criterios, que señala lo siguiente: "...la aplicación de estos métodos presenta algunas dificultades, como la falta de disponibilidad de toda la información requerida, ya sea por limitaciones de tiempo o recursos financieros. En estos casos se puede usar el recurso de la transferencia de beneficios, que puede ofrecer valores de referencia adaptables al contexto del proyecto" (Página 41). De igual forma, esta técnica se puede utilizar para cualquier SSEE (cultural, aprovisionamiento, regulación y soporte).</p> <p>Para la revisión bibliográfica, la Solicitante relaciona como búsqueda bibliográfica las bases de datos especializadas tales como</p>



Estudios	Descripción	Aspectos evaluados
		<p>Google School y la base de datos de The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Ecological and Economic Foundations – "TEEB Database", que contiene una amplia recopilación de estudios relacionados con servicios ecosistémicos, biomas, ciudades, estimaciones monetarias, años, entre otros aspectos relevantes. Esta base de datos fue utilizada como fuente de información por el equipo evaluador para verificar y sustentar los estudios relacionados y aplicables al servicio ecosistémico propuesto e identificado para el impacto.</p> <p>Con relación a la relevancia y aplicabilidad de los datos provistos, este equipo evaluador realizó un ejercicio de verificación a partir de la información del estudio proporcionado, encontrando lo siguiente:</p> <p>El estudio utiliza ejemplos globales para ilustrar la importancia de áreas biodiversas, como selvas tropicales, en la bioprospección. Se identifica que este no se limita a una región específica. Dado que su principal enfoque es teórico y se basa en modelos económicos. Por lo que se evidencia que los autores trabajan con casos hipotéticos y parámetros generales derivados de investigaciones previas y datos disponibles sobre bioprospección, biodiversidad y descubrimientos farmacéuticos.</p> <p>De esta manera, el equipo evaluador evidencia que el enfoque del estudio se centra en la valoración de recursos genéticos en contextos de bioprospección en ecosistemas biodiversos y términos globales, lo cual no establece una relación directa ni una equivalencia ecosistémica y socioeconómica entre las condiciones ambientales analizadas y las características del área de intervención del proyecto PTAR Canoas.</p> <p>El estudio utiliza un marco teórico basado en modelos económicos que calculan valores potenciales derivados de descubrimientos farmacéuticos. Sin embargo, no aplica una metodología de valoración económica, con información primaria. De manera que las estimaciones presentadas a transferir no aplican para la propuesta de valoración económica.</p> <p>Por lo tanto, y acorde con la consideración presentada en el Concepto Técnico 04177 del 21 de julio de 2021, este equipo evaluador no acepta el estudio propuesto y solicita a través de una obligación el ajuste</p>



Estudios	Descripción	Aspectos evaluados
		en la ampliación de revisión bibliográfica, para seleccionar de forma adecuada y acorde con el servicio ecosistémico alterado por los impactos. Resultados que deben ir alineados con lo estipulado en los "Criterios Técnicos para el Usos de Herramientas Económicas para el Proyectos, obras o Actividades objeto de Licenciamiento Ambiental", adoptado por el MADS mediante Resolución 1669 del 2017. Así mismo, se menciona la importancia que el análisis evidencie la equivalencia ecosistémica y socioeconómica que a su vez pueda ser homologada y comparada con el lugar donde se desarrolla el proyecto.

Fuente: Adaptado por la Autoridad Nacional de Licencias ambientales a partir del capítulo 6. Evaluación ambiental del EIA presentado ante ANLA con radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021.

Beneficios

Alteración de la calidad del agua superficial, alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológica

Estos impactos se consideran positivos para la etapa de operación. La Solicitante indicó que, a partir de la puesta en marcha de la planta, se logrará una mejora sustancial en las características fisicoquímicas y bacteriológicas del río Bogotá. De acuerdo con esto, y una vez identificado el elemento ambiental alterado (en este caso, de forma positiva), la Solicitante propone la valoración económica de los impactos mediante la metodología de transferencia de beneficios. A continuación, se presentan y especifican los aspectos evaluados y considerados por el equipo evaluador de la ANLA.

Tabla 3. Estudios presentados y evaluados para los impactos: Alteración de la calidad del agua superficial, alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológica

Estudios	Descripción	Aspectos evaluados
Estudio de viabilidad económica para el tratamiento de aguas residuales a través de un análisis coste beneficio" de Hernández Francesc, Molinos María y Sala Ramón. 2010; España.	El estudio presenta una aplicación empírica para una muestra de 43 plantas de tratamiento de aguas residuales ubicadas en la Comunidad Valenciana teniendo en cuenta la generación de cinco outputs no deseables y cuatro posibles destinos de vertido del efluente. Los resultados obtenidos son muy variables en función del destino del efluente y de los contaminantes eliminados. Bajo la consideración de que la depuración de aguas residuales representa un proceso productivo en el que se obtiene un output deseable (agua tratada) junto con una serie de outputs no deseables (sólidos en suspensión, fósforo, nitrógeno, etc) se plantea el cálculo de un precio sombra para estos últimos que representa el valor del daño ambiental evitado o beneficio ambiental derivado del tratamiento de las aguas residuales.	La evaluación y consideración del estudio se realizó siguiendo los pasos establecidos en el Manual de Criterios, acogido por la Resolución 1669 de 2017. En cuanto a las situaciones en las que se puede aplicar esta técnica, la Solicitante menciona que se abordó a partir de la metodología de transferencia de beneficios, específicamente a través de la transferencia de precios sombra de los contaminantes eliminados en la depuración de aguas residuales. Esta técnica está detallada en el numeral 6.1.3.4.2.1.1 del estudio presentado ante ANLA (radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021). Esta Autoridad consideró válida esta metodología, ya que se ajusta a los lineamientos establecidos en el Manual de Criterios, que señala lo siguiente: "...la aplicación de estos métodos presenta algunas dificultades, como la falta de disponibilidad de toda la información requerida, ya sea por limitaciones de tiempo o recursos financieros. En estos casos, se



Estudios	Descripción	Aspectos evaluados
		<p>puede recurrir a la transferencia de beneficios, que ofrece valores de referencia adaptables al contexto del proyecto" (Página 41).</p> <p>Para la revisión bibliográfica, aunque no se específica de manera detallada en la estimación económica, el EIA hace referencia a la base de datos de The Economics of Ecosystems and Biodiversity, Ecological and Economic Foundations – TEEB "TEEB Database", que contiene una amplia recopilación de estudios relacionados con servicios ecosistémicos, biomas, ciudades, estimaciones monetarias, años, entre otros aspectos relevantes. Esta base de datos fue utilizada como fuente de información por el equipo evaluador para verificar y sustentar los estudios relacionados y aplicables al servicio ecosistémicos propuesto.</p> <p>Con relación a la relevancia y aplicabilidad de los datos provistos, este equipo evaluador realizó un ejercicio de verificación a partir de la información del estudio proporcionado.</p> <p>Este estudio analizó 43 plantas de tratamiento de aguas residuales localizadas en la Comunidad Valenciana, con información estadística al año 2006 proveniente de la entidad pública de saneamiento de aguas residuales de España.</p> <p>Estas plantas procesan volúmenes de agua residual que oscilan entre 1.000.000 y 10.000.000 m³/año, lo cual incluye capacidades equiparables a la de la PTAR Canoas, cuyo volumen proyectado es de 504.576.000 m³/año. Esto demuestra que las condiciones técnicas analizadas en el estudio son aplicables al contexto de la PTAR Canoas, ya que dentro de las plantas estudiadas se encuentran capacidades que se aproximan al tamaño y la complejidad de operación de la planta en cuestión.</p> <p>La PTAR Canoas está ubicada en un área con necesidades ambientales significativas debido al deterioro de la calidad del agua en la subzona hidrográfica del Río Bogotá. De manera similar, las plantas de la Comunidad Valenciana operan en zonas que enfrentan desafíos ambientales similares, como la recuperación de la calidad del agua en cuerpos afectados por actividades urbanas y agrícolas.</p> <p>El estudio (Hernández et al., 2010) utiliza</p>



Estudios	Descripción	Aspectos evaluados
		<p>datos de 43 plantas de tratamiento en España, enfocándose en los costos asociados a la depuración de contaminantes, que son universales debido al uso de tecnologías estandarizadas.</p> <p>Aunque España tiene un nivel económico más alto, los costos de tratamiento de aguas son comparables, ya que siguen patrones técnicos globales. De manera que el equipo evaluador evidencia que estos valores reportados, se ajustan de forma adecuada a las condiciones locales de la PTAR Canoas en Colombia, teniendo en cuenta que la solicitante realiza el ajuste a través de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), que reflejan las diferencias en costos y niveles de vida entre ambos países. Esto asegura que el valor transferido sea representativo en las condiciones locales.</p> <p>En este sentido, a partir de lo anterior, este equipo evaluador identificó que la selección del estudio se basó en las alteraciones identificadas por los impactos, las cuales estaban alineadas con las características del proyecto y las condiciones de la zona. Aunque el EIA menciona de manera general las consideraciones técnicas y motivos de la elección, esta Autoridad realizó una evaluación detallada, y robusta técnicamente del estudio, en la que se evidenció su confiabilidad y la coherencia de los métodos aplicados, lo que asegura que los resultados reflejan adecuadamente el valor económico de los impactos. Esto llevó a que se validara y considerara acertada la propuesta de valoración.</p>

Fuente: Adaptado por la Autoridad Nacional de Licencias ambientales a partir del capítulo 6. Evaluación ambiental del EIA presentado ante ANLA con radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021.

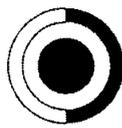
Alteración en las concentraciones de sustancias generadoras de olores ofensivos en el aire

Desde la evaluación ambiental, este impacto en la etapa de operación de la Construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas (PTAR Canoas) se considera como positivo, dado que los modelos realizados en el EIA indican una reducción sustancial de olores a lo largo del río Bogotá.

De acuerdo con lo anterior y una vez identificado el elemento ambiental alterado, en este caso de forma positiva, la Solicitante propone la valoración económica del impacto, a través de la metodología de transferencia beneficio. A continuación, se presentan y detallan los aspectos evaluados y considerados por el equipo evaluador de la ANLA.

Tabla 4. Estudio presentado y evaluado para el impacto: Alteración en las concentraciones de sustancias generadoras de olores ofensivos en el aire

Estudios	Descripción	Aspectos evaluados
Valoración económica de los beneficios	El estudio analiza el nivel de calidad ambiental en tres escenarios. La	La evaluación y consideración del estudio se realizó siguiendo los pasos establecidos en



Estudios	Descripción	Aspectos evaluados
<p>ambientales directos de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales del río Salitre. Bermúdez Mauricio. 1997; Colombia El estudio analiza el nivel de calidad ambiental en tres escenarios. La primera era solamente tratar el olor mohoso, la segunda consistía en tratar por completo el olor (inodoro) y que el río quedara con color natural y la tercera se trataba de que el río quedara inodoro, igual que en la segunda, pero además erradicando la presencia de patógenos. Se halló la disponibilidad a pagar (DAP) de un hogar para valorar los beneficios que se generan en el ambiente como consecuencia del tratamiento de aguas residuales, incidiendo es una disminución de los olores ofensivos a partir del tratamiento primario y secundario de la construcción de la PTAR del salitre. La evaluación y consideración del estudio se realizó siguiendo los pasos establecidos en el Manual de Criterios, acogido por la Resolución 1669 de 2017. En cuanto a las situaciones en las que se puede aplicar esta técnica, la Solicitante menciona que se abordó a partir de la metodología de transferencia de beneficios. Esta técnica está detallada en el numeral 6.1.3.4.2.1.1 del estudio presentado ante ANLA (radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021).</p>	<p>primera era solamente tratar el olor mohoso, la segunda consistía en tratar por completo el olor (inodoro) y que el río quedara con color natural y la tercera se trataba de que el río quedara inodoro, igual que en la segunda, pero además erradicando la presencia de patógenos. Se halló la disponibilidad a pagar (DAP) de un hogar para valorar los beneficios que se generan en el ambiente como consecuencia del tratamiento de aguas residuales, incidiendo es una disminución de los olores ofensivos a partir del tratamiento primario y secundario de la construcción de la PTAR del salitre.</p>	<p>el Manual de Criterios, acogido por la Resolución 1669 de 2017.</p> <p>En cuanto a las situaciones en las que se puede aplicar esta técnica, la Solicitante menciona que se abordó a partir de la metodología de transferencia de beneficios. Esta técnica está detallada en el numeral 6.1.3.4.2.1.1 del estudio presentado ante ANLA (radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021). Esta Autoridad consideró válida esta metodología, ya que se ajusta a los lineamientos establecidos en el Manual de Criterios, que señala lo siguiente: "...la aplicación de estos métodos presenta algunas dificultades, como la falta de disponibilidad de toda la información requerida, ya sea por limitaciones de tiempo o recursos financieros. En estos casos, se puede recurrir a la transferencia de beneficios, que ofrece valores de referencia adaptables al contexto del proyecto" (Página 41).</p> <p>Para la revisión bibliográfica, aunque no se especifica de manera detallada en la estimación económica, el EIA hace referencia a varias bases de datos como Google School y la base de datos de The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Ecological and Economic Foundations – "TEEB Database", que contiene una amplia recopilación de estudios relacionados con servicios ecosistémicos, biomas, ciudades, estimaciones monetarias, años, entre otros aspectos relevantes. Esta base de datos fue utilizada como fuente de información por el equipo evaluador para verificar y sustentar los estudios relacionados y aplicables al servicio ecosistémico propuesto e identificado para el impacto.</p> <p>Con relación a la relevancia y aplicabilidad de los datos provistos, este equipo evaluador realizó un ejercicio de verificación a partir de la información del estudio proporcionado.</p> <p>El estudio se identificó como homologable y comparable con el proyecto de la PTAR Canoas, debido a que ambos se encuentran ubicados en la misma región hidrográfica, con áreas de intervención adyacentes y objetivos comunes en la mejora de la calidad del agua. Esta similitud permitió al equipo evaluador validar la correspondencia en términos de las características ambientales y socioeconómicas de la zona.</p> <p>En cuanto a la verificación de los valores calculados, el equipo evaluador realizó un</p>

Estudios	Descripción	Aspectos evaluados
<p>Esta Autoridad consideró válida esta metodología, ya que se ajusta a los lineamientos establecidos en el Manual de Criterios, que señala lo siguiente: "...la aplicación de estos métodos presenta algunas dificultades, como la falta de disponibilidad de toda la información requerida, ya sea por limitaciones de tiempo o recursos financieros. En estos casos, se puede recurrir a la transferencia de beneficios, que ofrece valores de referencia adaptables al contexto del proyecto" (Página 41).</p>		<p>proceso de validación del valor transferido, el cual se calcula utilizando el método de valoración contingente. Este método estima la disposición a pagar por hogar en relación con las mejoras ambientales asociadas a la construcción de la planta de tratamiento del río Salitre. Los resultados obtenidos, junto con el modelo econométrico utilizado, fueron verificados y aportaron evidencias que respaldan la exactitud de los cálculos presentados y su posterior transferencia.</p> <p>Finalmente, el equipo evaluador identificó que el estudio seleccionado está alineado con las características del proyecto PTAR Canoas y las condiciones específicas de la zona. Aunque el EIA menciona de manera general los motivos de la elección del estudio, el equipo llevó a cabo una evaluación detallada del mismo, verificando su confiabilidad y la coherencia de los métodos aplicados, especialmente considerando la limitada disponibilidad de información sobre el servicio ecosistémico evaluado. Por lo tanto, la metodología fue aplicada correctamente, lo que garantiza la confiabilidad de los resultados obtenidos y refleja adecuadamente el valor económico del impacto.</p>

Fuente: Adaptado por la Autoridad Nacional de Licencias ambientales a partir del capítulo 6. Evaluación ambiental del EIA presentado ante ANLA con radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021.

El análisis que se muestra en este documento para cada estudio propuesto por la Solicitante muestra el rigor técnico con el que se realizan las evaluaciones de los trámites acogidos por esta Autoridad de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental. De modo que, la consideración, "...Al respecto, este grupo evaluador considera acertado el ejercicio propuesto", incluida en el Concepto Técnico acogido bajo la Resolución 1347 del 30 de julio de 2021, con la que se aprobó la modificación a la licencia ambiental del proyecto "Construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas (PTAR Canoas)", se estableció después de revisar el absoluto cumplimiento de cada uno de los pasos de la técnica de transferencia de beneficios y en pro de generar un producto preciso y conciso.

En razón a lo expuesto, se solicita respetuosamente al equipo auditor retirar la observación 12 por las evidencias y argumento aquí indicados.

Análisis de respuesta CGR

Para cada uno de los casos identificados por la CGR, la ANLA presenta un conjunto de explicaciones sobre la pertinencia de la metodología seleccionada, los estudios utilizados en la transferencia de beneficios, en cuanto a la suficiencia y calidad de la información presentada y analizada. Sin embargo, a lo largo de la respuesta se pueden identificar elementos comunes que ratifican a la observación comunicada:

1. En ningún caso se da cuenta sobre la evaluación que realizó la ANLA sobre porqué el solicitante optó por este método de valoración, teniendo en cuenta que, aunque requiere

menos inversión de recursos y tiempo, también acarrea consigo dificultades que en suma lo hacen menos preciso que los otros métodos de valoración, por tanto, acarrea ciertos riesgos al proceso mismo de evaluación. A cambio, la ANLA sólo menciona que este método se puede aplicar debido a restricciones de tiempo y/o recursos, y en este sentido, no se brindó evidencia suficiente y apropiada sobre si el solicitante demostró enfrentarse a este tipo de restricciones para emplear un método de valoración distinto.

Al respecto, se retoma lo planteado en el documento de criterios técnicos para el uso de herramientas económicas (MADS & ANLA, 2017):

Para la valoración de los impactos se requiere evaluar las alternativas metodológicas disponibles y aplicar aquella que de manera sustentada se considere la más adecuada y consistente de acuerdo a las necesidades. De manera general se recomiendan las metodologías de valoración económica por medio de precios de mercado, gastos actuales y potenciales, y aquellas desarrolladas bajo el enfoque de preferencias reveladas y preferencias declaradas (pág. 72).⁵⁰

2. En ningún caso la ANLA da cuenta sobre la evaluación que realizó la ANLA a efectos de constatar la realización de revisiones bibliográficas rigurosas y detalladas para la selección de los estudios a emplear en la valoración. A cambio, la repuesta sólo indica lo que manifestó el solicitante, en dos sentidos: 1) que realizó consultas a bases de datos documentales idóneas para hacer la búsqueda, y 2) la dificultad de identificar estudios de calidad que permitan establecer equivalencias.

En este sentido, la entidad no brindó evidencia suficiente y apropiada sobre si el solicitante demostró el trabajo realizado en este sentido, a efectos de contar con un universo de estudios como resultado de la revisión bibliográfica y a partir del cual realizar la selección de los estudios a emplear para la transferencia de beneficios. Al respecto, se retoma lo planteado en el documento de criterios técnicos para el uso de herramientas económicas (MADS & ANLA, 2017):

[...] la confiabilidad de sus resultados depende de la calidad de los estudios seleccionados para el análisis, la metodología utilizada para transferir el valor y el propósito de la valoración.

De acuerdo con Carriazo, Ibáñez y García (2003), existen cuatro desventajas potenciales para su aplicación, la primera que mencionan está relacionada con la calidad de los estudios seleccionados como base para la transferencia del valor; en segundo lugar, se encuentra la escasez de estudios específicos para ciertos bienes o servicios ecosistémicos; tercero, en la mayoría de los casos los estudios no revelan información suficiente y necesaria para realizar una transferencia del valor con la totalidad de las variables que se desearían modificar, esto es, porque no han sido elaborados con este fin. Como cuarta y última desventaja, está el hecho que sólo debe aplicarse cuando no es necesaria una precisión alta en las medidas de bienestar.

Por otro lado, la fuente de error en la transferencia de beneficios está determinada por alteraciones en gran proporción a condiciones como la homogeneidad espacial en los ecosistemas o espacios naturales a valorar, las características socioeconómicas de las poblaciones afectadas y las semejanzas en cantidad y calidad de los servicios proveídos (Osorio, 2006) (pág. 118).

⁵⁰ Subrayado fuera de texto.

3. En cuanto a la evaluación de relevancia y aplicabilidad de los datos proporcionados por los estudios seleccionados y la elección de las medidas de bienestar empleadas, aunque la ANLA manifiesta una serie de consideraciones que según su respuesta le permitieron expresar los conceptos sobre su validez y que fueron acertados estos ejercicios, la entidad no aportó evidencia respecto a tales análisis y consideraciones. Al respecto, se retoma lo planteado en el documento de criterios técnicos para el uso de herramientas económicas (MADS & ANLA, 2017):

Para garantizar una correcta aplicación de la metodología de transferencia de beneficios se deben aplicar los siguientes pasos previos al inicio de la aplicación: i) definir el sitio de intervención a evaluar, el bien o servicio ecosistémico a valorar y la población de interés; ii) identificar los estudios potenciales y relevantes para el caso; iii) evaluar su aplicabilidad consiguiendo el cumplimiento con las siguientes características: alta calidad en sus estimaciones; similitud en características propias del estudio como población, área geográfica, calidad del recurso a valorar, variables socioeconómicas, tamaño del mercado del bien o servicio ambiental y asignación de los derechos de propiedad. Finalmente, una vez revisado lo anterior, se procede a la estimación de los beneficios (Carriazo, Ibáñez, & García, 2003) (pág. 118).

4. Finalmente, en todos los casos la ANLA refiere para cada tabla incluida en su respuesta es una adaptación a partir del capítulo sobre evaluación ambiental del EIA presentado por el solicitante, cuando, a juicio de la CGR, se pudo haber tomado como base los documentos de análisis propios que el equipo evaluador realizó durante la evaluación en 2021, documentos que no fueron remitidos a la CGR, ni durante la ejecución de la auditoría, ni como soportes a esta respuesta.

En este sentido, aunque pesar que al final de su respuesta la ANLA concluye que las consideraciones plasmadas en el concepto técnico son el resultado de las revisiones realizadas y “en pro de generar un producto preciso y conciso”, para la CGR, esta afirmación no es de recibo, ya que tales consideraciones, ahora puestas de manifiesto en esta respuesta, no aparecen documentadas, ni en el concepto técnico analizado, ni en algún documento soporte en los que se haya consignado los análisis que las originaron.

Con todo lo anterior, a juicio de la CGR, con los requerimientos, lineamientos y criterios establecidos en instrumentos como el manual de evaluación (MADS, 2002) y el documento de criterios técnicos para el uso de herramientas económicas (MADS & ANLA, 2017), se espera que las evaluaciones a cargo de las autoridades ambientales cuenten con todo el acervo necesario que brinde soporte al trabajo realizado y las conclusiones, conceptos y recomendaciones que se obtengan al final de cada evaluación, de manera que en los conceptos técnicos (o sus anexos) se documente con suficiencia todas las consideraciones sobre los aspectos que hicieron parte de la evaluación, en términos de análisis argumentativo y de consistencia.

En esta línea, la versión del procedimiento EL-PR-04⁵¹ vigente para este caso, define la evaluación de estudios ambientales como un proceso documentado y sistemático y

⁵¹ Procedimiento evaluación de solicitudes de licenciamiento ambiental, versión 8.

establece entre sus políticas de operación un ciclo de revisión y ajustes en términos de análisis, coherencia, consistencia, presentación y redacción⁵², que además incluye, a efecto de asegurar la calidad del proceso, la realización de una reunión previa a la finalización del concepto técnico, para verificar la aplicación de argumentación técnica y jurídica en la toma de las decisiones⁵³.

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 3. [D3] Información disponible para decidir sobre la viabilidad ambiental del proyecto

Resumen
Se evidenciaron debilidades en la aplicación de los requerimientos, lineamientos y criterios establecidos en Manual de evaluación de estudios ambientales (MADS, 2002), respecto a la evaluación a cargo de la ANLA, ya que otorgó la viabilidad ambiental al proyecto, al mismo tiempo que establece obligaciones cuyo objetivo es obtener información de calidad, pertinente y suficiente para la evaluación y que debió ser presentada, valorada y evaluada antes de la toma de decisión sobre otorgar o no la viabilidad ambiental y por tanto, la aprobación de la modificación de la licencia, ya que el resultado final de los ajustes requeridos deriva en la modificación del análisis costo-beneficio.

Criterios

- Ley 99 de 1993⁵⁴

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.

⁵² "Para efectos del presente procedimiento, una vez sean elaborados los diferentes documentos requeridos durante el trámite de evaluación el (los) ejecutor(es), lo cargarán en el SILA, para ser revisado por el revisor(es)/líder(es), quienes determinarán si su calidad y contenido son adecuados, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento de salidas no conformes y los parámetros de calidad establecidos en el SILA (Análisis, Coherencia, Consistencia, Presentación y redacción). Es así como en caso de considerarlo el revisor(es)/líder(es) o el finalizador, será devuelto mediante el SILA con comentarios para realizar ajustes indicados; y una vez se considere conforme el documento, el revisor, mediante el mismo SILA pasará a finalización a quien corresponda, quien a su vez puede también devolverlo para que surta nuevamente el mismo proceso, hasta que el finalizador considere que es posible finalizarlo y enumerarlo, para su acogimiento mediante acto administrativo (pág. 3)".

⁵³ "Con el propósito de asegurar la calidad del proceso de evaluación y el cumplimiento del presente procedimiento en las solicitudes de licenciamiento ambiental, el Subdirector de Evaluación de Licencias Ambientales o su delegado, deberá realizar una reunión previa a la finalización del Concepto técnico, en donde se verifique la aplicación de argumentación técnica y jurídica en la toma de las decisiones durante el proceso de evaluación en la cual se deberá diligenciar el formato de lista de chequeo de verificación del procedimiento de evaluación (Ibid., pág. 3)."

⁵⁴ 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.

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

- Decreto 1076 de 2015⁵⁵

Artículo 2.2.2.3.3.1. De los estudios ambientales. Los estudios ambientales a los que se refiere este título son el diagnóstico ambiental de alternativas y el estudio de impacto ambiental que deberán ser presentados ante la autoridad ambiental competente.

Los estudios ambientales son objeto de emisión de conceptos técnicos, por parte de las autoridades ambientales competentes.

Artículo 2.2.2.3.5.2. Criterios para la evaluación del estudio de impacto ambiental. La autoridad ambiental competente evaluará el estudio con base en los criterios generales definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de proyectos. Así mismo deberá verificar que este cumple con el objeto y contenido establecidos en los Artículos 14 y 21 del presente decreto; contenga información relevante y suficiente acerca de la identificación y calificación de los impactos, especificando cuáles de ellos no se podrán evitar o mitigar; así como las medidas de manejo ambiental correspondientes.

- Decreto 3573 de 2011⁵⁶

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

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

1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.
14. Las demás funciones que le asigne la ley.

- Decreto 376 de 2020⁵⁷

Artículo 9. Funciones de la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales. Las funciones de la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales son las siguientes:

1. Evaluar las solicitudes de licencias ambientales y planes de manejo ambiental o su modificación para definir la viabilidad ambiental de los proyectos, obras o actividades.
12. Las demás que le asigne la ley o que sean necesarias para el normal funcionamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

- Resolución 1445 de 2021 [ANLA]⁵⁸

Artículo segundo. Modificar el artículo décimo sexto de la Resolución No. 0254 de 2021, el cual quedará así:

⁵⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁵⁶ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones.

⁵⁷ Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-.

⁵⁸ Por la cual se modifica la Resolución No. 254 de 2021.



“ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. Las funciones del Grupo de Valoración y Manejo de Impactos en Trámites de Evaluación, adscrito a la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales serán las siguientes:

1. Realizar la evaluación ambiental de las licencias ambientales y otros instrumentos de manejo y control de competencia de la ANLA, en relación con la evaluación económica ambiental, planes de gestión de riesgo y contingencias y compensaciones bióticas e inversión forzosa de no menos del 1%, de acuerdo con la normatividad vigente y los procedimientos de la Entidad.

2. Expedir y/o participar en los conceptos técnicos que soportan los actos administrativos que se deban proferir en el marco de la evaluación de licencias ambientales y otros instrumentos de manejo y control ambiental, que les sean asignados de acuerdo con los procedimientos de la Entidad.

5. Realizar la Verificación Preliminar de Documentos y diligenciar formato VPD, según el procedimiento de evaluación de las solicitudes de licenciamiento ambiental en términos de oportunidad y calidad. [...]”

- Resolución 1552 de 2005 [MADS]⁵⁹

Artículo 1°. Adoptar los manuales de evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos, que se anexan a la presente resolución y hacen parte integral de la misma.

Artículo 2°. Los manuales que por este acto administrativo se adoptan, son un instrumento de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental, por parte de las autoridades ambientales competentes, para la evaluación y seguimiento de los proyectos que requieren licencia ambiental y/o establecimiento de planes de manejo ambiental.

- Manual de evaluación de estudios ambientales [MADS, 2002]⁶⁰

1. OBJETIVOS DEL MANUAL

1.1 OBJETIVO GENERAL

Establecer y definir criterios técnicos y procedimentales para la evaluación de estudios ambientales presentados a las diferentes autoridades ambientales como parte del proceso de licenciamiento ambiental (pág. 21).

2. ENFOQUE DEL EVALUADOR

Manteniendo un enfoque integral, el evaluador o equipo evaluador (en adelante el evaluador) puede asegurar que sus evaluaciones enfatizan sobre los problemas más significativos, dedicando menos atención y tiempo a aquellos aspectos menos relevantes.

En esencia hay seis componentes prioritarios en los que un evaluador de estudios ambientales debe enfocarse.

2.1 Cobertura: Todas las alternativas razonables, los tipos significativos de impacto, los recursos y datos deben estar identificados y evaluados.

⁵⁹ Por la cual se adoptan los manuales para evaluación de Estudios Ambientales y de seguimiento ambiental de Proyecto y se toman otras determinaciones.

⁶⁰ Ministerio del Medio Ambiente (2002). Adoptado mediante la Resolución 1552 de 2005 (MADS). Consultado en: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Manual-de-seguimiento-ambiental-de-proyectos-2002.pdf>.

2.3 Soportes adecuados: El soporte de la información, el análisis y los datos en que se basa el estudio ambiental deben ser válidos y confiables.

2.4 Consistencia: Las predicciones deben ser sólidas, manteniendo la lógica interna y la integridad del proyecto.

2.5 Exactitud: La información, los modelos y los supuestos usados por el solicitante deben ser precisos (pág. 25-26).

3. LINEAMIENTOS DE EVALUACIÓN

El evaluador debe seguir los siguientes lineamientos para garantizar el éxito y desarrollo efectivo de su aporte en los procesos de licenciamiento ambiental:

3.2 Identificar los vacíos en la información importante y las alternativas relevantes excluidas

[...] el evaluador debe tener las herramientas y disponer de los criterios necesarios para identificar qué información de la que se presenta en los estudios ambientales es válida, qué vacíos estarían impidiendo la toma de decisiones y qué alternativas viables han sido injustificadamente excluidas del análisis (pág. 26).

3.3 Distinguir entre lo significativo y lo secundario

[...] el evaluador juega un papel muy importante en el análisis de esta información, identificando los aspectos realmente significativos en cuanto a alternativas e impactos, y estableciendo prioridades para cada uno de los componentes ambientales.

4. RESPONSABILIDADES DEL EVALUADOR

El evaluador es la persona que facilita el proceso de toma de decisiones en las instancias de la autoridad ambiental competente, para su correspondiente definición legal sobre el licenciamiento de proyectos, obras o actividades. Los estudios ambientales (DAA, EIA y PMA) son los instrumentos básicos para la toma de decisiones, y con ellos se busca integrar ambiental, económica y socialmente los criterios para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad propuesta, con opciones alcanzables y razonables.

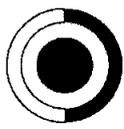
La toma de decisiones juega un papel muy importante en el proceso de licenciamiento ambiental. Por tal motivo una de las responsabilidades más importantes del evaluador es facilitarlas, a través de la evaluación de los estudios ambientales y de la elaboración de un concepto técnico que refleje los resultados del proceso de evaluación.

El evaluador no es quien en definitiva toma una decisión final acerca de la viabilidad ambiental de un proyecto propuesto. Por ello, debe presentar de manera clara y sistemática toda la información relevante, de suerte que facilite la decisión al responsable de la misma (pág. 27).

INSTRUCTIVO B - Evaluación de estudios ambientales

B.1 OBJETIVO:

Establecer los pasos a seguir y los criterios que se deben considerar durante la evaluación de estudios ambientales presentados a la autoridad ambiental competente.



B.2 ALCANCE:

El presente instructivo se debe aplicar desde el momento en que al evaluador se le asigna un estudio ambiental para su evaluación, luego de haber realizado la revisión procedimental de carácter legal, con el fin de establecer: a) si el estudio suministra la información necesaria para poder toma decisiones; b) si el estudio identifica, interpreta, predice y previene las consecuencias de la ejecución de un proyecto, obra o actividad sobre la salud y el bienestar humano, los ecosistemas y los bienes de interés cultural y patrimonial, y c) si el proyecto, obra o actividad es ambientalmente viable.

Los procedimientos y los criterios presentados son aplicables para los siguientes casos: Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), Estudio de Impacto Ambiental (EIA)...

B.3 RESPONSABLE

Técnico evaluador y/o equipo evaluador designado por la persona encargada del licenciamiento ambiental en las autoridad ambiental, en adelante el evaluador (pág. 61).

B.5 INSTRUCCIONES

PASO 4. Evaluación detallada: En este paso se realiza una cualificación detallada del estudio ambiental, modificación de licencia ambiental u otorgamiento del permiso para uso y/o aprovechamiento de recursos naturales [...] (pág. 66)

PASO 9. Bases para la elaboración del concepto técnico Este paso debe ejecutarse una vez se haya finalizado el proceso de evaluación y se tengan todos los criterios específicos identificados como "adecuadamente cubiertos" o "cubiertos con condiciones"; es decir, se cuenta con toda la información necesaria para tomar una decisión con respecto al proyecto evaluado. Aquí se detallan los criterios que permiten al evaluador establecer su recomendación sobre la viabilidad o no de un proyecto, obra o actividad (o de las alternativas presentadas, para el caso de un DAA). [...]

En este punto de la evaluación ya debe contarse con un estudio ambiental adecuado, que cumpla con los objetivos de identificar, interpretar, predecir y prevenir las consecuencias de la ejecución de un proyecto sobre la salud y el bienestar humano, los ecosistemas y los bienes de interés cultural y patrimonial. Considerando lo anterior, el estudio debe mostrar claramente los aspectos que lo hacen viable o no (pág. 72-73).

Condición

La ANLA expidió la Resolución 1347 del 30 de julio de 2021⁶¹, con la que aprobó la modificación a la licencia ambiental del proyecto "Descontaminación del Río Bogotá"⁶² (expediente LAM0368), para la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Canoas, con base en las consideraciones, conclusiones y recomendaciones contenidas en el Concepto técnico 4177 del 21 de julio de 2021, que concluyó:

14 RESULTADO DE LA EVALUACIÓN

14.1 RESULTADO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL PROYECTO

⁶¹ Por la cual se modifica una licencia ambiental y se adoptan otras determinaciones.

⁶² Otorgada con la Resolución 817 del 24 de julio de 1996, por el entonces Ministerio de Medio Ambiente.

Con base en la evaluación ambiental del proyecto Construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas (PTAR Canoas), y de acuerdo con el análisis y las consideraciones presentadas a lo largo de este Concepto Técnico, se recomienda, desde el punto de vista técnico, lo siguiente:

DAR VIABILIDAD AMBIENTAL AL PROYECTO Construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas (PTAR Canoas).

Para el desarrollo del Proyecto Construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas (PTAR Canoas), localizado en jurisdicción del municipio de Soacha, departamento de Cundinamarca, en las coordenadas del área de proyecto entregadas en el modelo de almacenamiento geográfico radicado con número 2021101533-1-000 del 24 de mayo del 2021 (p. 420-421).

Sin embargo, en la misma resolución establece un conjunto de obligaciones cuyo objetivo es contar con información de calidad que permita obtener datos finales necesarios para la toma de decisión sobre otorgar o no la viabilidad ambiental. Son las siguientes:

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. deberá dar cumplimiento a las siguientes obligaciones relacionadas con la evaluación económica ambiental para la construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo, y presentar los registros documentales de su realización en el primer informe de cumplimiento ambiental (ICA) que se cauce producto de la presente modificación o en el término establecido en cada obligación y presentar los registros documentales de su realización en el primer informe de cumplimiento ambiental (ICA) que se cauce producto de la presente modificación o en el término establecido en cada obligación:

1. Ajustar el análisis de internalización en el sentido de:

1.1. Excluir del análisis de internalización el impacto "alteración de las especies amenazadas o en algún grado de peligro" el cual debe ser valorado económicamente por medio de una metodología adecuada y su valor incorporada en el flujo económico.

1.2. Actualizar el cálculo de VPN de internalización. [...]

2. Ajustar la valoración económica del impacto "Modificación de las propiedades físicas y químicas de los suelos" en el sentido de aplicar de manera correcta la metodología de valoración propuesta para estimar el valor económico del servicio ecosistémico de Regulación de la erosión. Así mismo verificar la cuantificación biofísica utilizada.

3. Ajustar la valoración económica del impacto "Pérdida o fragmentación de hábitat" y los impactos "alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológicas" en el sentido de incluir estudios válidos que permitan validar la metodología de transferencia beneficio planteada.

4. Actualizar el flujo económico del proyecto, los indicadores económicos y el análisis de sensibilidad de acuerdo lo solicitado en las cuantificaciones biofísicas, las valoraciones económicas, y actualizándolas a precios 2020. Igualmente, considerar la tasa social de descuento acorde con la temporalidad del proyecto. Así mismo, anexar las respectivas memorias de cálculo en archivo Excel desprotegido.

En todos los casos, se observa que las obligaciones impuestas tienen como objetivo obtener información de calidad, pertinente y suficiente para la evaluación y que debió ser presentada, valorada y evaluada antes de la toma de decisión sobre otorgar o no la

viabilidad ambiental y por tanto, la aprobación de la modificación de la licencia, ya que el resultado final de los ajustes requeridos deriva en la modificación del análisis costo-beneficio. Al respecto, en el Concepto técnico 4177 de 2021 el equipo evaluador concluye:

De acuerdo con lo anterior, este equipo evaluador de la ANLA considera que, aunque la Sociedad actualiza el flujo económico, los criterios de decisión y el análisis de sensibilidad del proyecto buscando responder el requerimiento 29, estos mismos se deben actualizar, con fines de seguimiento, de acuerdo con los cambios requeridos en las cuantificaciones biofísicas y las valoraciones económicas siguiendo lo establecido en las consideraciones precedentes, los cuales no impiden la toma de decisión debido a que se cuenta con una RBC amplia que permite realizar algunas actualizaciones sin afectar el bienestar de la población del área de influencia del proyecto (pág. 327).⁶³

Aunque el equipo evaluador indica que para este caso concreto los cambios requeridos no impiden la toma de la decisión, dado que se cuenta con una relación costo-beneficio amplia que permite realizar tales actualizaciones, ni en el concepto técnico ni en la información de soporte proporcionada a la auditoría se evidenciaron análisis que permitan validar esta consideración, teniendo en cuenta que los cambios requeridos implican nuevos procesos de cuantificación biofísica y de valoración económica de impactos.

Causa

La situación descrita es consecuencia de deficiencias en la evaluación detallada que se debe realizar, específicamente en lo correspondiente a garantizar que, para realizar la evaluación económica ambiental, sí se cuenta con toda la información de calidad necesaria para la toma de decisiones.

Efecto

La situación presentada afecta el contar con información de calidad, apropiada y suficiente para la evaluación a cargo de la autoridad ambiental y la consecuente toma de decisiones. También plantea un posible escenario de incertidumbre respecto a los resultados reales de la evaluación de viabilidad ambiental debido a tales debilidades, incertidumbre que sólo se logrará eliminar cuando se obtenga la información definitiva para la evaluación.

Así, al otorgarse un licenciamiento ambiental sin contar con una evaluación económica ambiental apropiada y suficientemente soportada y con la rigurosidad que se exige de este tipo de estudios, presuntamente no se habría dado pleno cumplimiento a lo establecido en la normatividad vigente sobre licenciamiento ambiental y citada en la sección criterios de este hallazgo, en especial: 1) el Manual de evaluación de estudios ambientales (MADS, 2002), en cuanto al enfoque del evaluador, componentes de cobertura, soportes adecuados, consistencia, exactitud y la identificación de vacíos en la información, y los lineamientos descritos en el Instructivo B sobre la evaluación de estudios ambientales.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

⁶³ Subrayado fuera de texto.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000934221 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 28 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

En cuanto a la Observación 13, de la información disponible para decidir sobre la viabilidad ambiental del proyecto. La Solicitante presenta el flujo de costos y beneficios del estudio presentado ante ANLA con número de radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021, con el cual se obtiene un Valor Presente Neto (VPN) de \$1.413.310.977.663 y una Relación Beneficio Costo (RBC) de 10,09, a partir de una tasa de descuento (TD) de 12% en un horizonte de 57 años. También presenta un análisis de sensibilidad con diferentes tasas de descuento y variaciones porcentuales de costos y beneficios, obteniendo en todos los casos un VPN positivo y RBC mayor a 1, lo cual indica que, frente a los ajustes requeridos en algunas valoraciones económicas, los resultados de la viabilidad del proyecto desde el punto de vista de la economía ambiental permanecerán positivos, y también indica que a partir del desarrollo de la modificación del proyecto se generan cambios igualmente positivos en el bienestar social. De modo que, a pesar de que los indicadores económicos del proyecto deben ser actualizados (VPN y RBC) en la etapa de seguimiento del proyecto, los resultados anteriores colaboran de manera positiva con la decisión integral del equipo evaluador de la ANLA respecto a la viabilidad del trámite de modificación.

Adicionalmente, con relación a lo expuesto por la Contraloría General de la República:

"(...) Aunque el equipo evaluador indica que para este caso concreto los cambios requeridos no impiden la toma de la decisión, dado que se cuenta con una relación costo beneficio amplia que permite realizar tales actualizaciones, ni en el concepto técnico ni en la información de soporte proporcionada a la auditoría se evidenciaron análisis que permitan validar esta consideración, teniendo en cuenta que, en los tres casos, se va a realizar nuevos procesos de cuantificación biofísica y de valoración económica de tales impactos..".

Esta Autoridad, en correspondencia con el Manual de Criterios Técnicos para el Uso de Herramientas Económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de Licenciamiento Ambiental, acogido por la Resolución 1669 de 2017. En la Resolución 1347 del 30 de julio de 2021 que acoge el concepto 4177 del 21 de julio de 2021, indica que la RBC es amplia, es decir que los beneficios son mayores que los costos ambientales, y permite realizar actualizaciones - específicas- sin afectar el bienestar de la población del área de influencia del proyecto, considerando los resultados del análisis de sensibilidad presentado por el solicitante, sobre el cual en la página 37 del Manual de Criterios, se expone lo siguiente,

"(...) Análisis de sensibilidad e incertidumbres: En el ACB siempre resulta necesario realizar el análisis de sensibilidad, con el fin de verificar la robustez de los resultados e investigar el impacto de los parámetros en escenarios con mayores incertidumbres (Diakoulaki & Karan-gelis, 2007); para ello se debe calcular el VPN y la RBC variando los valores de variables críticas en los diferentes escenarios posibles, comparando en cada caso los resultados entre alternativas, con el fin de identificar qué parámetro afecta en mayor medida los criterios de aceptación o rechazo (MAVDT & CEDE, 2010).

En este sentido, para el trámite de modificación la Solicitante plantea el análisis de sensibilidad a partir de cambios en diferentes escenarios que se muestran a continuación.

Tabla 5. Resultados del análisis de sensibilidad.

<i>Variación en la tasa de descuento del 10%</i>	<i>VPN: \$1.964.299.703.508 RBC: 11,9</i>
<i>Reducción de la dinamización temporal de la</i>	<i>VPN: \$1.375.712.891.895 RBC: 10,6</i>

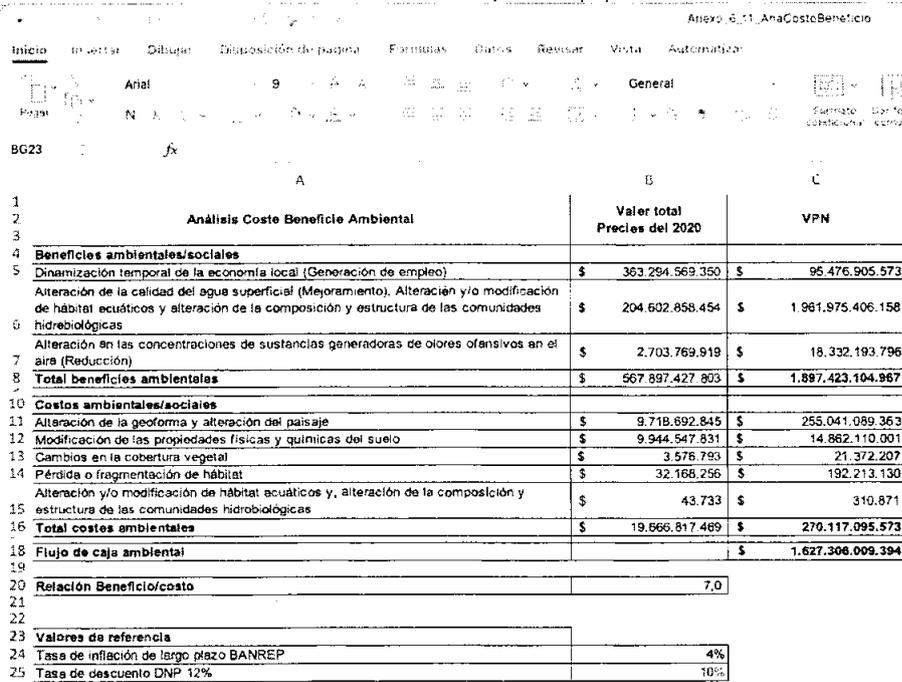
economía (30%)	
Reducción beneficio mejoramiento calidad del agua (10%)	VPN: \$568.307.969.196 RBC: 5,0
Reducción beneficio de olores (30%)	VPN: \$1.398.370.373.659 RBC: 10,7

Fuente: Adaptado por la Autoridad Nacional de Licencias ambientales a partir del capítulo 6. Evaluación ambiental del EIA presentado ante ANLA con radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021.

Adicionalmente, el equipo evaluador de la ANLA realizó un ejercicio de simulación, en el cual, se incrementaron los costos en un 50% y se mantiene la propuesta de la disminución en los beneficios del Solicitante, con lo que se identifica que los indicadores económicos permanecen positivos, específicamente se obtuvo una RBC de 7,0 y un VPN de \$1.627.306.009.394, resultados que confirman la certidumbre que posee el grupo evaluador para la toma de decisión acerca del trámite de licenciamiento. Si bien, esta información no es incluida en las consideraciones expuestas en la Resolución 1347 del 30 de julio de 2021 que acoge el Concepto Técnico 4177 del 21 de julio de 2021, estos ejercicios hacen parte de la evaluación, análisis y validación interna del equipo evaluador para confirmar los resultados propuestos por la Solicitante. A continuación, se muestran los valores de los costos y beneficios considerados en esta simulación.

Figura 1. Simulación análisis de sensibilidad realizado por el equipo evaluador de la ANLA

Anexo_6_11_AnaCostoBeneficio



	Valer total Precios del 2020	VPN
Análisis Coste Beneficio Ambiental		
Beneficios ambientales/sociales		
Dinamización temporal de la economía local (Generación de empleo)	\$ 363.294.569.350	\$ 95.476.905.573
Alteración de la calidad del agua superficial (Mejoramiento). Alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológicas	\$ 204.632.858.454	\$ 1.981.975.406.158
Alteración en las concentraciones de sustancias generadoras de olores ofensivos en el aire (Reducción)	\$ 2.703.769.919	\$ 18.332.193.795
Total beneficios ambientales	\$ 567.897.427.803	\$ 1.887.423.104.967
Costos ambientales/sociales		
Alteración de la geoforma y alteración del paisaje	\$ 9.718.892.845	\$ 255.041.089.363
Modificación de las propiedades físicas y químicas del suelo	\$ 9.944.547.831	\$ 14.862.110.001
Cambios en la cobertura vegetal	\$ 3.576.793	\$ 21.372.207
Pérdida o fragmentación de hábitat	\$ 32.168.256	\$ 192.213.130
Alteración y/o modificación de hábitat acuáticos y, alteración de la composición y estructura de las comunidades hidrobiológicas	\$ 43.733	\$ 310.871
Total costos ambientales	\$ 19.866.817.469	\$ 270.117.095.573
Flujo de caja ambiental		\$ 1.627.306.009.394
Relación Beneficio/costo		7,0
Valores de referencia		
Tasa de inflación de largo plazo BANREP		4%
Tasa de descuento DNP 12%		10%

Fuente: Adaptado por la Autoridad Nacional de Licencias ambientales a partir del Anexo_6-11_AnaCostoBeneficio del EIA presentado ante ANLA con radicado 2021101533-1-000 del 24 de mayo de 2021.

Finalmente, se toma la decisión acerca de la viabilidad del trámite de licenciamiento a partir de un Concepto Técnico cercano a la realidad del proyecto e integral, en correspondencia y en conjunto con los demás componentes del Estudio de Impacto Ambiental. En el caso específico de la evaluación económica ambiental, con los resultados de los criterios de decisión y el análisis de sensibilidad se logró establecer que con el desarrollo del proyecto se puede generar un cambio en el bienestar social de forma positiva para la población presente en el área de influencia del proyecto.

De conformidad con lo expuesto, se solicita respetuosamente al equipo auditor retirar la observación 13, por las razones aquí indicadas.

Análisis de respuesta CGR

En la primera parte de la respuesta, la ANLA enfatiza en los resultados del análisis de sensibilidad, ya que en todos los casos se obtuvo un VPN positivo y RBC mayor a 1. En la segunda parte indica que realizó un ejercicio de adicional de simulación y que como resultado los indicadores económicos permanecen positivos, y esto permite tener la certidumbre para la toma de la decisión de otorgar viabilidad ambiental. Además aclara que estos análisis "hacen parte de la evaluación, análisis y validación interna del equipo evaluador" y para el efecto, adjunta como soporte un recorte de imagen de pantalla de un archivo Excel no identificado en el que refiere como fuente una adaptación a partir del anexo 6-11 sobre análisis costo beneficio del estudio de impacto ambiental presentado por el solicitante. Finalmente, indica que los resultados de la evaluación económica ambiental, los criterios de decisión y el análisis de sensibilidad permiten establecer que con el desarrollo del proyecto se genera un cambio positivo en el bienestar social de la población presente en el área de influencia del proyecto.

Respecto a los análisis de sensibilidad, la CGR considera que ninguno de las variaciones puestas a prueba (variación de la tasa de descuento, reducción de la dinamización temporal de la economía, reducción del beneficio mejoramiento calidad del agua, reducción del beneficio de olores) corresponden a las variaciones que se ocasionarán con los cambios requeridos: 1) Excluir un impacto en el análisis de internalización para ser valorado económicamente e incorporarlo en el flujo económico, 2) ajustar la valoración económica de un impacto y verificar la cuantificación biofísica utilizada, y 3) ajustar la valoración económica de otros tres impactos.

Referente al análisis de sensibilidad presentado por ANLA en esta respuesta, aunque considera un incremento en los costos, que quizás sea el efecto de los cambios requeridos objeto de esta observación, no se podría tener certeza que este efecto sea inferior, igual o superior al propuesto en el análisis de sensibilidad. Por otra parte, este análisis no aparece documentado, ni en el concepto técnico, ni en la documentación del proceso de evaluación remitida a la auditoría. Y respecto a la tabla presentada en esta respuesta, Es preciso señalar lo que la Corte Constitucional⁶⁴ afirmó sobre el valor probatorio de los pantallazos: que estos tienen un valor suasorio atenuado, que deben ser apreciados con fuerza de indicios y analizarse de manera conjunta con otros medios de prueba, actuaciones que fueron realizadas por la CGR al ponderar las pruebas aportadas por la entidad y las recabadas en el ejercicio auditor.

Con lo anterior, para este análisis de respuesta la CGR reitera lo expresado en el análisis de la respuesta al Hallazgo 2, en el sentido de lo que se espera que sean las evaluaciones a cargo de las autoridades ambientales; que cuenten con todo el acervo necesario que brinde soporte al trabajo realizado y las conclusiones, conceptos y recomendaciones que se obtengan al final de cada evaluación, de manera que en los conceptos técnicos (o sus

⁶⁴ Sentencia T-238 de 2022

anexos) se documente con suficiencia todas las consideraciones sobre los aspectos que hicieron parte de la evaluación, en términos de análisis argumentativo y de consistencia.

En esta línea, la versión del procedimiento EL-PR-04 vigente para este caso, define la evaluación de estudios ambientales como un proceso documentado y sistemático y establece entre sus políticas de operación un ciclo de revisión y ajustes en términos de análisis, coherencia, consistencia, presentación y redacción, que además incluye, a efecto de asegurar la calidad del proceso, la realización de una reunión previa a la finalización del concepto técnico, para verificar la aplicación de argumentación técnica y jurídica en la toma de las decisiones⁶⁵.

A efectos del plan de mejoramiento resultante, la CGR se permite recordar que en auditorías anteriores se han constituido hallazgos relacionados con la información disponible para los análisis que hacen parte de la evaluación económica ambiental, como por ejemplo las auditorías de cumplimiento realizadas para los casos del proyecto Área de explotación Nashira⁶⁶ o centrales termoeléctricas⁶⁷.

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

2.2. OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Objetivo Específico 2
2. Evaluar la gestión desarrollada por la entidad en relación con el seguimiento a las obligaciones establecidas en la licencia ambiental otorgada para la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales Salitre (PTAR salitre), desde junio 2021 hasta junio 2024.

Hallazgo 4. [D4] Cubierta del invernadero del predio “El Corzo” [ANLA]

Resumen
En visita de campo se evidenció que la cubierta del invernadero para el secado de lodos en el predio “El Corzo” se encontraba averiada, a pesar que la ANLA había conceptualizado como cumplidas y efectivas las medidas de manejo correspondientes.

⁶⁵ “Con el propósito de asegurar la calidad del proceso de evaluación y el cumplimiento del presente procedimiento en las solicitudes de licenciamiento ambiental, el Subdirector de Evaluación de Licencias Ambientales o su delegado, deberá realizar una reunión previa a la finalización del Concepto técnico, en donde se verifique la aplicación de argumentación técnica y jurídica en la toma de las decisiones durante el proceso de evaluación en la cual se deberá diligenciar el formato de lista de chequeo de verificación del procedimiento de evaluación (Ibid., pág. 3).”

⁶⁶ Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/318643/018+Informe+Auditoria+Cumplimiento+ANLA+Proyecto+%C3%81rea+de+Explotaci%C3%B3n+Nashira+ls.pdf>.

⁶⁷ Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/318948/202102025+Informe+Auditor%C3%ADa+Cumplimiento+ANLA+Termoel%C3%A9ctricas.pdf>.

Criterios

- Decreto Ley 2811 de 1974⁶⁸

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;

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;

- Decreto 3573 de 2011⁶⁹

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

2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

14. Las demás funciones que le asigne la ley.

- Decreto 1287 de 2014⁷⁰

Artículo 7°. Almacenamiento. Los biosólidos que cumplan con lo establecido en el presente decreto podrán ser almacenados hasta por un período máximo de seis (6) meses, en condiciones que garanticen el control de las emisiones de gases, manejo de lixiviados y el control a la proliferación de vectores. El sitio de almacenamiento deberá contar con un sistema de gestión de aguas residuales.

Parágrafo. El almacenamiento no será un requisito para la caracterización de los biosólidos.

⁶⁸ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

⁶⁹ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.

⁷⁰ Por el cual se establecen criterios para el uso de los biosólidos generados en plantas de tratamiento de aguas residuales municipales.

- Acta 288 de 24 de mayo de 2024⁷¹

6. OBLIGACIONES CUMPLIDAS Y CONCLUIDAS PARA EL PERIODO DE SEGUIMIENTO.

OBLIGACIONES CUMPLIDAS

Acta 445 de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental del 26 de julio de 2023

Requerimiento 6. Relacionado con presentar en cumplimiento de la medida 2 de la Ficha de Manejo 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio “La Magdalena”, los soportes documentales donde se acredite la ejecución de las siguientes: a. Actividades de mantenimiento y/o recuperación de la cubierta del invernadero en el predio El Corzo, donde se realiza la recepción y manejo del biosólidos generado en la PTAR El Salitre. b. Aplicar las acciones y actividades para la recepción y manejo del biosólido en el predio el Corzo, del Plan de Manejo Ambiental para el aprovechamiento del biosólido en el predio la Magdalena, Se establece el cumplimiento definitivo del presente requerimiento toda vez que la sociedad mediante comunicación con radicado 20246200338492 del 27 de marzo del 2024, dio respuesta. [...]

Concepto técnico 3310 de 24 de mayo de 2024

5.3.2. Plan de manejo PTAR Fase II

5.3.2.1. Medio Abiótico

Programas y proyectos:

7.1.1.3 Subprograma de transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena

Ficha de Manejo: No. 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena

Durante la visita se observó que la EAAB E.S.P., adelantó la construcción de la ampliación del área de secado (invernadero), dentro de estas actividades se involucró el mantenimiento de la cubierta, la impermeabilización del piso y de las cunetas perimetrales del área de secado existente, integrando toda el área de secado en una sola estructura, actualmente las instalaciones del invernadero presentan buenas condiciones físicas, ver siguientes fotografías:



⁷¹ Acta de reunión de control y seguimiento ambiental.

Teniendo en cuenta lo anterior, se establece que las medidas han sido cumplidas por parte de la EAAB E.S.P. siendo efectivas, dando cumplimiento a esta medida de manejo ambiental para el presente periodo de seguimiento.⁷²

7. ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

7.47. Acta 445 de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental del 26 de julio de 2023

Requerimientos

Se solicita que la presente obligación sea declarada cumplida y concluida.

Requerimiento 6. Presentar en cumplimiento de la medida 2 de la Ficha de Manejo 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio “La Magdalena”, los soportes documentales donde se acredite la ejecución de las siguientes: a. Actividades de mantenimiento y/o recuperación de la cubierta del invernadero en el predio El Corzo, donde se realiza la recepción y manejo del biosólido generado en la PTAR El Salitre. b. Aplicar las acciones y actividades para la recepción y manejo del biosólido en el predio el Corzo, del Plan de Manejo Ambiental para el aprovechamiento del biosólido en el predio la Magdalena. [...]

Análisis de cumplimiento

Durante el desarrollo de la visita de seguimiento se observó que la EAAB E.S.P., realizó actividades de mantenimiento y/o recuperación de la cubierta del invernadero existente y se realizó la construcción de una segunda zona de secado y adecuación del área del patio existente en el predio El Corzo. [...]

Así las cosas, se puede evidenciar que la EAAB E.S.P., realizó las actividades requeridas y presento la información solicitada, dando cumplimiento al Requerimiento 6 y por ser de carácter temporal se recomienda su cierre definitivo en el acto administrativo que acoja el presente concepto técnico.

- Ley 734 de 2002⁷³

Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

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:

⁷² Subrayado fuera de texto.

⁷³ 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, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continuo 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.

- Ley 1952 de 2019⁷⁴

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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.

Condición

La auditoría realizó una visita de campo a los predios “El Corzo” y “La Magdalena” el 29 de octubre de 2024, que incluyó la verificación del estado de las obligaciones del licenciatario⁷⁵ declaradas cumplidas en las actas de seguimiento por la ANLA⁷⁶.

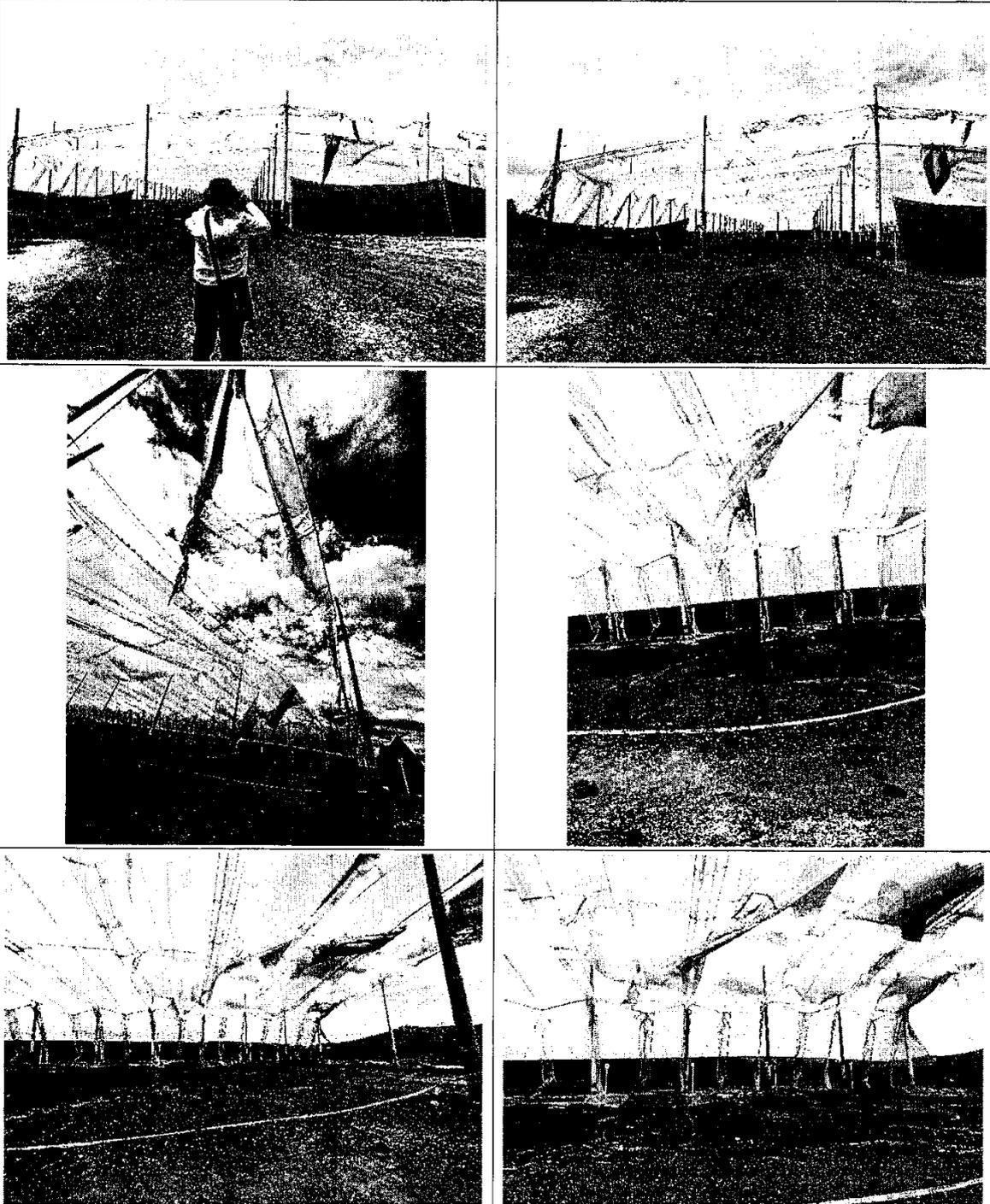
En el predio “El Corzo” se evidenció averiada la cubierta del invernadero, tal y como se muestra en las siguientes imágenes:

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB.

⁷⁶ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

Gráfica 2. Evidencia fotográfica visita de campo CGR: cubierta de invernadero El Corzo



Elaboró: CGR. Fuente: visita de campo a predio El Corzo.

El predio se utiliza para el proceso de secado de los biosólidos generados por la PTAR Salitre, para luego ser aprovechados en el predio “La Magdalena”, por lo tanto, es primordial que los biosólidos no se encuentren expuestos a aguas lluvias por lo que afectaría su principal propósito.

Por otro lado, en el acta de seguimiento 288 de 24 de mayo de 2024 se dio por cumplido el requerimiento 6 de la Acta 445 de 26 de julio de 2023, el cual contenía actividades de mantenimiento y/o recuperación de la cubierta del invernadero. El acta 288 también acogió el concepto técnico 3310 de 24 de mayo de 2024, en el que se evaluó lo correspondiente a la ficha de manejo establecida en el plan de manejo para el transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena. En el documento, la ANLA expresó:

Durante la visita se observó que la EAAB-ESP adelantó la construcción de la ampliación del área de secado (invernadero), dentro de estas actividades se involucró el mantenimiento de la cubierta, la impermeabilización del piso y de las cunetas perimetrales del área de secado existente, integrando toda el área de secado en una sola estructura, actualmente las instalaciones del invernadero presentan buenas condiciones físicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ANLA concluye que las medidas han sido cumplidas por parte del licenciataria, “siendo efectivas, dando cumplimiento a esta medida de manejo ambiental para el presente periodo de seguimiento”⁷⁷.

Sin embargo, para la CGR estas medidas no resultan efectivas, teniendo en cuenta lo evidenciado en la visita de campo: la cubierta del invernadero averiada a sólo cinco meses de la emisión del concepto técnico.

Ahora bien, la CGR también realizó una revisión de los antecedentes de requerimientos relacionados con el mantenimiento de la cubierta del invernadero en el predio “El Corzo”, evidenciando lo siguiente:

Tabla 7. Requerimientos relacionados con cubierta del invernadero en el predio “El Corzo”	
Resolución, Auto y/o Acta	Requerimientos
Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016	<p>ARTÍCULO NOVENO</p> <p>La presente modificación de la Licencia Ambiental sujeta a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá D.C. – EAB E.S.P., al cumplimiento del Estudio de Impacto Ambiental, a los respectivos Planes de Manejo Ambiental, a la normatividad ambiental vigente, así como al cumplimiento de las obligaciones indicadas a continuación, cuyos soportes deberán ser allegados en el próximo informe de cumplimiento ambiental [...]</p> <p>2. Respecto a la descripción del proyecto:</p> <p>2.3. Remitir el soporte relativo a las actividades de mantenimiento de la cubierta de la zona de acopio del biosólido en los futuros informes ICA.</p>

⁷⁷ Subrayado fuera del texto.

Tabla 7. Requerimientos relacionados con cubierta del invernadero en el predio "El Corzo"	
Resolución, Auto y/o Acta	Requerimientos
Auto 6530 del 24 de octubre de 2018	<p>ARTÍCULO SEGUNDO</p> <p>Requerir a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB E.S.P., para que ejecute las actividades que se indican a continuación y remita en el (los) próximo (s) Informe (s) de Cumplimiento Ambiental (ICA), la respectiva información documental, los soportes y registros fotográficos que evidencien su ejecución, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo: [...]</p> <p>III. PREDIO LA MAGDALENA</p> <p>2. En relación con lo establecido en la Ficha 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena, realizar lo siguiente:</p> <p>a. Presentar soportes documentales de las actividades realizadas en el predio El Corzo para la recepción y el manejo del biosólido, así como del mantenimiento efectuado a la cubierta; lo anterior, para los periodos correspondientes a los informes de cumplimiento ambiental (ICA) Nos. 19, 20 y 21.</p>
Acta 445 del 26 de julio de 2023	<p>REQUERIMIENTO 6</p> <p>Presentar en cumplimiento de la medida 2 de la Ficha de Manejo 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio "La Magdalena", los soportes documentales donde se acredite la ejecución de las siguientes:</p> <p>a. Actividades de mantenimiento y/o recuperación de la cubierta del invernadero en el predio El Corzo, donde se realiza la recepción y manejo del biosólidos generado en la PTAR El Salitre.</p> <p>b. Aplicar las acciones y actividades para la recepción y manejo del biosólido en el predio el Corzo, del Plan de Manejo Ambiental para el aprovechamiento del biosólido en el predio la Magdalena.</p>
Acta 288 de 24 de mayo de 2024	<p>6. OBLIGACIONES CUMPLIDAS Y CONCLUIDAS PARA EL PERIODO DE SEGUIMIENTO</p> <p>OBLIGACIONES CUMPLIDAS</p> <p>Acta 445 de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental del 26 de julio de 2023</p> <p>Requerimiento 6.</p> <p>Relacionado con presentar en cumplimiento de la medida 2 de la Ficha de Manejo 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio "La Magdalena", los soportes documentales donde se acredite la ejecución de las siguientes:</p> <p>a. Actividades de mantenimiento y/o recuperación de la cubierta del invernadero en el predio El Corzo, donde se realiza la recepción y manejo del biosólidos generado en la PTAR El Salitre.</p>

Tabla 7. Requerimientos relacionados con cubierta del invernadero en el predio "El Corzo"	
Resolución, Auto y/o Acta	Requerimientos
	b. Aplicar las acciones y actividades para la recepción y manejo del biosólido en el predio el Corzo, del Plan de Manejo Ambiental para el aprovechamiento del biosólido en el predio la Magdalena, Se establece el cumplimiento definitivo del presente requerimiento toda vez que la sociedad mediante comunicación con radicado 20246200338492 del 27 de marzo del 2024, dio respuesta.
Elaboró: CGR. Fuente: información ANLA-SILA.	

Igualmente, se relaciona el seguimiento de los anteriores requerimientos y a la ficha de manejo en los siguientes conceptos técnicos:

Tabla 8. Seguimiento ANLA a requerimientos relacionados con cubierta del invernadero en el predio "El Corzo"		
Conceptos técnicos	Seguimiento ANLA	Seguimiento ANLA ⁷⁸
Concepto 3134 del 30 de junio 2017	<p>3. ESTADO DEL PROYECTO</p> <p>3.2. ESTADO DE AVANCE</p> <p>3.2.1. Medio Abiótico</p> <p>En el predio El Corzo se dispone de un patio de secado señalizado, se evidencia deterioro en la mayor parte cubierta plástica (tipo invernadero) instalada lo cual permite ante posibles lluvias el ingreso de agua al biosólido.</p>	<p>Con respecto al soporte relativo a las actividades de mantenimiento de la cubierta de la zona de acopio del biosólido, se evidencia que en el anexo 11 del ICA No. 18 se allego dicho informe de fecha 15 y 25 de abril, 27 de mayo y 11 de julio de 2016, no obstante, en la visita de seguimiento ambiental se observó que la cubierta del área del acopio se encuentra deteriorada (plástico roto).</p>
Concepto 5319 del 14 de septiembre de 2018	<p>Ficha de Manejo: No. 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena</p> <p>Según lo visto en campo, el sitio donde se hace la disposición de biosólidos, consta de una cubierta tipo invernadero cuyos plásticos se encontraban en un 97% completos sin rasgaduras, sin embargo, debido a los fuertes vientos presentes en la zona, se encontraba un sector del techo rasgado, según manifestó la empresa, el mantenimiento lo efectúan cada 2 a 3 meses o según la necesidad, cabe aclarar que en la zona donde la cubierta estaba deteriorada, no se había dispuesto material para secado</p>	<p>2.3. En la información entrega en el ICA No.19 y No. 20 fase I, no se presenta evidencia de las actividades de mantenimiento efectuadas a la cubierta del invernadero en el patio de secado y de acuerdo a lo observado en la visita de seguimiento ambiental en el mes de mayo de 2018, se presentaba una rasgadura del plástico debido a los fuertes vientos que se presentan en el lugar.</p> <p>Por tanto se considera que no ha dado cumplimiento a la obligación.</p> <p>Requerimiento:</p> <p>Presentar evidencia documental, de las actividades realizadas en el predio El Corzo para el mantenimiento efectuado a la cubierta, durante el periodo de los ICA No. 19 y No. 20, en cumplimiento de la ficha 3 – Transporte, recepción, manejo y</p>

⁷⁸ Numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016.

Tabla 8. Seguimiento ANLA a requerimientos relacionados con cubierta del invernadero en el predio "El Corzo"		
Conceptos técnicos	Seguimiento ANLA	Seguimiento ANLA ⁷⁸
		aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena, del artículo sexto y subnumeral 2.1, numeral 2 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016.
Concepto 4532 del 16 de agosto de 2019	El patio de secado contaba con cubierta tipo invernadero (Fotografía 27), la cual no presentaba rasgaduras, el titular de la licencia manifiesta que le hace mantenimiento periódico, dado que los fuertes vientos que se presentan en la zona rompen frecuentemente el plástico.	Para verificar las actividades efectuadas a fin de dar alcance a esta obligación (durante el periodo comprendido entre julio y diciembre de 2018), se requieren las evidencias documentales del Informe de Cumplimiento Ambiental No. 22 de la operación de la PTAR El Salitre Fase 1., el cual no pudo ser evaluado por esta Autoridad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo cuarto de la Resolución 0077 del 16 de enero de 2019, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que se considera que no aplica la revisión de la presente obligación durante este periodo de seguimiento.
Concepto 4710 del 31 de julio de 2020	<p>Obligación - Auto 6530 del 24 de octubre de 2018</p> <p>El ICA 23 de la PTAR El Salitre Fase I fue declarado "NO CONFORME"</p> <p>Por consiguiente se establece como no presentado y al definirse en dicho estado, no pueden ser objeto de análisis y evaluación en el Concepto Técnico de Seguimiento Ambiental.</p>	<p>Consideraciones:</p> <p>La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, por medio del radicado 2020012640-1-000 del 29 de enero de 2020, presenta la respuesta a los requerimientos establecidos en los radicados ANLA 2019187348-2-000 del 28 de noviembre de 2019 y 2020000601-2-000 del 3 de enero del 2020, con relación al ICA 22 de la PTAR El Salitre Fase I, donde informan que actualmente se cuenta con el Contrato 2-06-25596-0864-2018 celebrado con la empresa PLANTINES NIKOL LTDA, cuyo objeto es realizar el "Suministro y mantenimiento de la cubierta tipo invernadero ubicado en el patio de secado del biosólido proveniente de la PTAR El Salitre, Predio El Corzo"; a través de esta empresa se está garantizando las labores de mantenimiento de la cubierta del área de secado; en el anexo fotográfico se observa en buen estado la cubierta del área de disposición de biosólido del predio El Corzo.</p> <p>Acorde a lo anterior se establece que la EAAB, ha venido dando cumplimiento a esta obligación durante el periodo de presente seguimiento.</p>



Tabla 8. Seguimiento ANLA a requerimientos relacionados con cubierta del invernadero en el predio "El Corzo"		
Conceptos técnicos	Seguimiento ANLA	Seguimiento ANLA ⁷⁸
Concepto 1479 del 26 de marzo de 2021	<p>Ficha de Manejo: No. 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena:</p> <p>Durante el desarrollo de la visita de seguimiento se evidencia que la cubierta del patio de secado del predio el Corzo ya fue reparada, el material se viene disponiendo en los diferentes submódulos para el secado.</p> <p>Obligación - Auto 6530 del 24 de octubre de 2018:</p> <p>La empresa dio cumplimiento al auto 6530 de 2018 y se solicita su cierre.</p>	No hay seguimiento del numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016.
Concepto 6853 del 02 de noviembre de 2021	N/A	No hay seguimiento del numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016.
Concepto 3513 del 23 de junio de 2022	<p>Ficha de Manejo: No. 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena</p> <p>Se construirá un segundo patio de secado en un área de aproximadamente 2378 m² y la adecuación del terreno del patio de secado existente, el cual consta de un área aproximada de 4316 m². La ampliación, contará con una cubierta tipo invernadero y se dividirá en 2 módulos, que a su vez estarán divididos en 6 submódulos.</p>	No hay seguimiento del numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016.
Concepto 7917 del 16 de diciembre de 2022	<p>Ficha de Manejo: No. 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena.</p> <p>Durante la visita de seguimiento ambiental realizada el día 16 de noviembre de 2022, se evidencia que la EAAB E.S.P., ha acumulado temporalmente biosólido por fuera del área de secado adecuada en el invernadero, es decir se ha acumulado biosólido al frente del invernadero.</p>	No hay seguimiento del numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016.

Tabla 8. Seguimiento ANLA a requerimientos relacionados con cubierta del invernadero en el predio "El Corzo"

Conceptos técnicos	Seguimiento ANLA	Seguimiento ANLA ^{7B}
Concepto 4524 del 26 de julio de 2023	<p>Ficha de Manejo: No. 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena.</p> <p>Durante la visita se observó que las instalaciones del invernadero presentan regulares condiciones físicas, dado que se evidencia que la cubierta por acción del viento se está rompiendo, encontrándose afectada más de 1/3 parte de la cubierta, esta situación afecta la función y eficiencia del invernadero; por lo anterior se requiere de actividades de mantenimiento, las cunetas perimetrales del área del invernadero presentan buenas condiciones, se evidencia actividades de mantenimiento.</p>	No hay seguimiento del numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016.
Concepto 8995 del 18 de diciembre de 2023	N/A	No hay seguimiento del numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016.
Concepto 3310 del 24 de mayo de 2024	<p>Ficha de Manejo: No. 3 – Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena.</p> <p>Durante la visita se observó que la EAAB E.S.P., adelantó la construcción de la ampliación del área de secado (invernadero) (...) se establece que las medidas han sido cumplidas por parte de la EAAB E.S.P. siendo efectivas, dando cumplimiento a esta medida de manejo ambiental para el presente periodo de seguimiento.</p>	No hay seguimiento del numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016.

Elaboró: CGR. Fuente: información ANLA-SILA.

De acuerdo con la información presentada, se evidenció que desde 2021 no se ha realizado seguimiento al numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 de 31 de octubre de 2016, ni se evidenció cierre del requerimiento en algún concepto técnico, resolución, auto y/o acta. Lo anterior, es importante, toda vez que en este requerimiento se solicitaba soportes de las actividades de mantenimiento de la cubierta del invernadero en los futuros informes ICA.

También se evidenció que en los conceptos técnicos 5319 de 2018 y 4532 de 2019, la ANLA manifiesta que, según el titular de la licencia, este realiza el mantenimiento de la cubierta cada 2 a 3 meses o según la necesidad, debido a que son conscientes que los fuertes vientos que se presentan en la zona rompen frecuentemente el plástico. Al respecto, también se observa que el requerimiento del mantenimiento de la cubierta es reiterativo desde el 2016, por lo que la medida que se ha utilizado para el mantenimiento de la cubierta no ha sido efectiva, ya que se presentan diferentes periodos en los que los biosólidos quedan expuestos a las aguas lluvias, situación que no está considerada como un factor inherente para la definición de la medida de manejo.

El Decreto 1287 de 2014⁷⁹ establece que, los biosólidos podrán ser almacenados en condiciones que garanticen manejo de lixiviados y el control a la proliferación de vectores; sin embargo, al tener los biosólidos descubiertos a la intemperie como es el caso del predio “El Corzo”, corren el riesgo de ser mezclados con aguas lluvias, lo cual, podría acarrear posibles contaminantes al suelo, aguas subterráneas, aire, generador de olores y ser foco de vectores.

Con lo anterior, en conclusión, se evidencian debilidades en el seguimiento de la autoridad ambiental para evitar que la empresa reincida en el incumplimiento de la misma obligación cuando han pasado 5 meses aproximadamente desde que se dio por cumplida la obligación y ya se encuentra averiada la cubierta.

Causa

Debilidades en la gestión dirigida al establecimiento de medidas de manejo apropiadas y el ejercicio del respectivo seguimiento para el caso del tratamiento de biosólidos en el predio “El Corzo”.

Efecto

Esta situación ocasiona contaminación por lixiviados al suelo y atentar contra la calidad del ambiente.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta ANLA

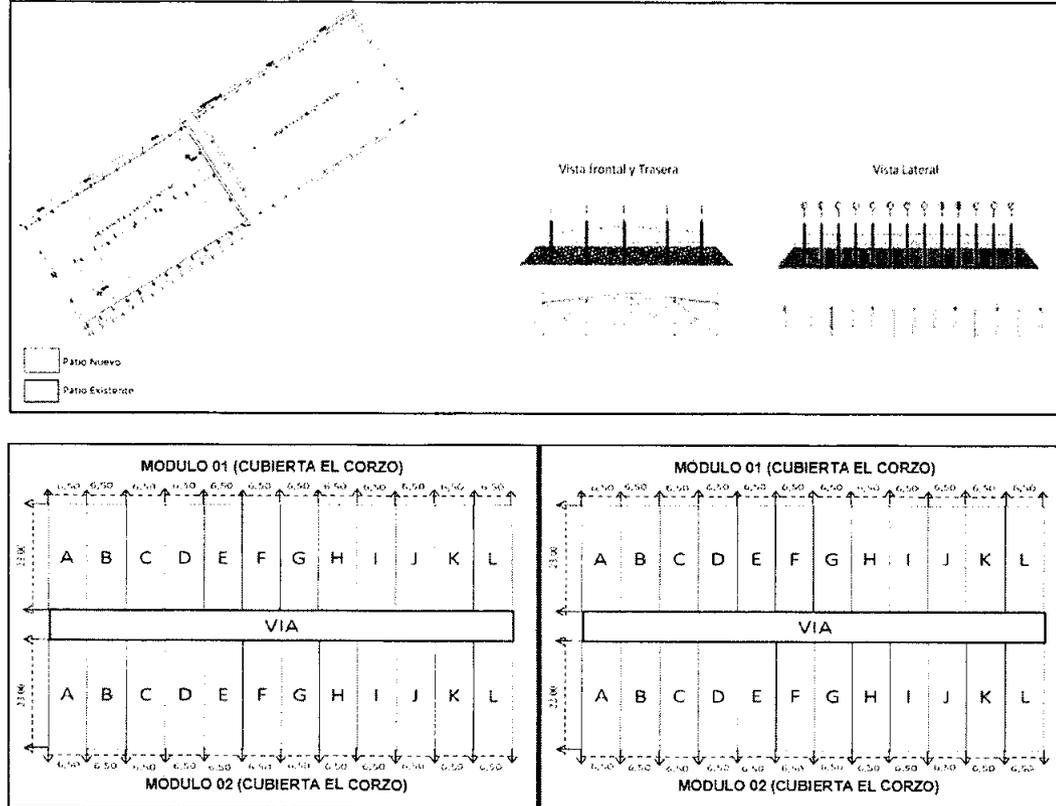
La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 25 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

Al respecto es importante indicar cómo se utiliza la infraestructura del invernadero en el proceso de secado de los biosólidos generados por la operación de la PTAR El Salitre.

⁷⁹ Por el cual se establecen criterios para el uso de los biosólidos generados en plantas de tratamiento de aguas residuales municipales.

Actualmente el área de manejo del biosólido en el predio El Corzo, está conformado por dos patios de secado o de manejo del biosólido, donde cada área de secado está conformada por dos módulos de recibo, conformados a su vez por 12 submódulos, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 1. Zona de manejo y disposición de módulos y submódulos bajo cubierta tipo invernadero en el predio el Corzo

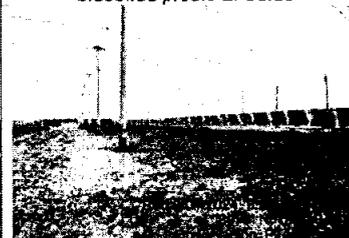


Esta distribución permite contar con un área efectiva de 6400 m², lo que permite tener un margen de maniobra, controlar el espesor de la capa de biosólido extendido (espesor = 0.5 m.) y las variables del tiempo de estadía, producción de biosólido y densidad del biosólido.

Ahora bien, es necesario resaltar que el área de la cubierta afectada se ubica en el área de secado 1, localizada al ingreso del invernadero y que afecta 4 submódulos a ambos costados de la vía interna (aproximadamente un 17% del total de la cubierta del área de secado 1), área que se encontraba aislada y sin utilizar; es decir en estos submódulos no se había dispuesto biosólido para acondicionamiento de parámetros físicos.

También es prudente considerar que durante la visita realizada por ANLA en el mes de mayo del 2024 y como se plasmó en el concepto técnico 3310 del 24 de mayo del 2024 (Anexo 3.1.) "durante la visita se observó que la EAAB E.S.P., adelantó la construcción de la ampliación del área de secado (invernadero), dentro de estas actividades se involucró el mantenimiento de la cubierta, la impermeabilización del piso y de las cunetas perimetrales del área de secado existente, integrando toda el área de secado en una sola estructura, actualmente las instalaciones del invernadero presentan buenas condiciones físicas.", como se identifica en la siguiente toma de pantalla (Ficha de manejo 3. Transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena), del citado concepto, en donde se establece que la EAAB ESP adelanta periódicamente el mantenimiento de la

cubierta del invernadero, evidenciándose a demás, que el deterioro de este tipo de estructuras es esperado y por ello se incluye en la planificación el mantenimiento de esta infraestructura.

	 <p>Fuente: Equipo de Seguimiento Ambiental ANLA, 9/04/2024</p>	 <p>Fuente: Equipo de Seguimiento Ambiental ANLA, 9/04/2024</p>
<p>Adicional se informó por parte de la EAAB E.S.P., que se inició el proceso de compostaje en un área del municipio de Bojacá con la empresa TERRAZAN, con un promedio diario de 200 ton/día, proceso que se encuentra en evaluación de resultados, el volumen restante se traslada al predio el Corzo, donde actualmente está llegando en promedio 14 viajes/diarios de 12 m³ de biosólido.</p> <p>Durante la visita se observó que la EAAB E.S.P., adelantó la construcción de la ampliación del área de secado (invernadero), dentro de estas actividades se involucró el mantenimiento de la cubierta, la impermeabilización del piso y de las cunetas perimetrales del área de secado existente, integrando toda el área de secado en una sola estructura, actualmente las instalaciones del invernadero presentan buenas condiciones físicas, ver siguientes fotografías:</p>		
<p>Fotografía 67. Panorámica del invernadero de secado de los biosólidos predio El Corzo</p>  <p>Fuente: Equipo de Seguimiento Ambiental ANLA, 9/04/2024</p>		<p>Fotografía 68. Mantenimiento del área de secado y acondicionamiento del biosólido predio El Corzo</p>  <p>Fuente: Equipo de Seguimiento Ambiental ANLA, 9/04/2024</p>
<p>Teniendo en cuenta lo anterior, se establece que las medidas han sido cumplidas por parte de la EAAB E.S.P., siendo efectivas, dando cumplimiento a esta medida de manejo ambiental para el presente periodo de seguimiento.</p>		

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que en el área del invernadero en donde está pendiente el mantenimiento de la cubierta, no expone a la lluvia, los biosólidos en proceso de secado.

Adicionalmente el área de los invernaderos cuenta con un sistema perimetral de aguas lluvias, sistema que es objeto de seguimiento a través de las obligaciones de la licencia ambiental, específicamente las establecidas en el Programa 7.1.2 de manejo del recurso hídrico, en la Ficha de Manejo: 5 – Manejo de residuos líquidos y escorrentías superficiales, específicamente la medida 3, que dentro de lo evidenciado en el seguimiento realizado por la ANLA en el primer semestre de 2024 (concepto técnico 3310 del 24 de mayo del 2024 - Anexo 3.1.), se estableció que:

- El sistema de cunetas perimetrales del patio de secado (invernadero) del predio el Corzo se encuentra en buen estado y funcionando.
- Que se realizó al patio de secado un cambio de toda la geomembrana de las canaletas perimetrales.
- Se presentaron los monitoreos de aguas de escorrentía de este sector.

Ahora, en relación con la potencial afectación de las aguas subterráneas, dentro de las obligaciones establecidas en el Programas 7.1.2 de manejo del recurso hídrico, en la Ficha de Manejo: 5 – Manejo

de residuos líquidos y escorrentías superficiales, se establece en la medida 4, el manejo de aguas sub superficiales, de acuerdo con lo evidenciado en el seguimiento realizado por la ANLA en el primer semestre de 2024 (concepto técnico 3310 del 24 de mayo del 2024 - Anexo 3.1.), se estableció que:

- Se realizaron los monitoreos de 3 piezómetros del predio El Corzo.
- Durante la visita de seguimiento se observó que los piezómetros se encontraban en buen estado y funcionales.

De igual forma, y consecuentemente con lo evidenciado por la ANLA en el seguimiento rutinario al proyecto, dentro del plan de trabajo de ANLA, se realizan 2 visitas al año, sin perjuicio de realizar seguimiento en cualquier momento al proyecto "Descontaminación del río Bogotá – PTAR Salitre", donde se consideran todas las actividades autorizadas en la licencia ambiental, con miras a evaluar si las medidas ejecutadas por el titular de la licencia ambiental, vienen atendiendo los impactos o efectos ambientales identificados y si las medidas son efectivas o no; es por ello que en los distintos conceptos técnicos de seguimiento que adelanta la ANLA, se realizan requerimientos frente a situaciones identificadas en el predio el Corzo y la Magdalena, en relación con el manejo del biosólido y su aprovechamiento, aspecto que reviste gran importancia dentro del seguimiento, y sobre los cuales se evidencia la atención oportuna, por lo que se considera que no hay contaminación por lixiviados al suelo, producto del manejo de los biosólidos en el predio el Corzo.

Análisis de respuesta CGR

Con respecto a lo manifestado por la entidad en cuanto a:

"es necesario resaltar que el área de la cubierta afectada se ubica en el área de secado 1, localizada al ingreso del invernadero y que afecta 4 submódulos a ambos costados de la vía interna (aproximadamente un 17% del total de la cubierta del área de secado 1), área que se encontraba aislada y sin utilizar; es decir en estos submódulos no se había dispuesto biosólido para acondicionamiento de parámetros físicos."

Aunque la ANLA menciona que el área de la cubierta averiada se encontraba aislada y sin utilizar, en la visita de campo realizada por la CGR el 29 de octubre de 2024 se evidenció restos de biosólidos mezclados con agua observándose un color verdoso, lo cual, puede ser una causa de la proliferación de materia orgánica. Al efecto, se incluyeron las respectivas fotografías tomadas en la visita de campo.

La ANLA trae a colación el seguimiento que se realiza a la EAAB-ESP, en donde, menciona el Concepto técnico 3310 del 24 de mayo de 2024. Al respecto, es preciso resaltar que en dicho concepto técnico, la ANLA concluyó que las medidas de la ficha de manejo para el transporte, recepción, manejo y aprovechamiento de biosólidos en el predio La Magdalena, son efectivas, lo cual, no es del todo cierto si la cubierta se evidenció averiada en menos de 6 meses.

Igualmente, se evidenció en los conceptos técnicos de la ANLA, que es reiterativo que la cubierta se presente dañada, por lo que, se cuestiona si la cubierta se presenta la mayoría del tiempo en ese estado.

Por otra parte, la ANLA no se pronunció con respecto al seguimiento del numeral 2.3 del artículo noveno de la Resolución 1301 del 31 de octubre de 2016, el cual, se encuentra sin seguimiento desde el 2021 y no se ha dado por culminado este requerimiento.

Si bien puede que no exista contaminación por lixiviados al suelo en estos momentos, no obstante, es una situación que podría ocurrir por los constantes daños de la cubierta que permitan el ingreso de aguas lluvias y escurrimiento de lixiviados.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 5. [D5] Inicio de procesos administrativos sancionatorios ambientales [ANLA]

Resumen
Se evidenciaron debilidades en el trámite interno de la entidad respecto a evaluar el inicio de procesos administrativos sancionatorios por incumplimientos reiterados a requerimientos producto del seguimiento ambiental realizado.

Crterios

- Constitución Política

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. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

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

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

- Ley 1437 de 2011⁸⁰

Artículo 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. [...]

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades

⁸⁰ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

- Ley 1333 de 2009⁸¹

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

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

Artículo 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

- Decreto 3573 de 2011⁸²

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

2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.

- Decreto 1076 de 2015⁸³

Artículo 1.1.2.2.1 Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de atad manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País"

⁸¹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

⁸² Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.

⁸³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1 %, si aplican.

2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental. [...]

4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área. [...]

6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad. [...]

8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir; mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto. [...]

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental. [...]

- Decreto 376 de 2020⁸⁴

ARTÍCULO 6. Funciones de la Oficina Asesora Jurídica. [...]

3. Asesorar a la Dirección general y a las dependencias de la entidad en relación con la interpretación y aplicación de las disposiciones legales y velar por la unidad de criterio jurídico en la entidad.

7. Revisar los actos administrativos que deba proferir el Director General en ejercicio del procedimiento sancionatorio ambiental regulado en la Ley 1333 de 2009, o la norma que la modifique o sustituya.

- Resolución 254 de 2021 [ANLA]⁸⁵

ARTÍCULO TERCERO. Las funciones del Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales, adscrito a la Oficina Asesora Jurídica, serán las siguientes:

2. Evaluar y analizar los conceptos e informes técnicos y jurídicos y hechos susceptibles de ser investigados cuando le sean puestos en su conocimiento por parte de las demás áreas, grupos o dependencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, incluso de otras entidades externas y proceder de conformidad con la ley.

3. Adelantar oportunamente las indagaciones preliminares, investigaciones y/o actuaciones sancionatorias en contra de las personas naturales o jurídicas, cuando las subdirecciones técnicas de la Entidad a través de sus coordinadores pongan en su conocimiento mediante concepto técnico una posible infracción ambiental.

⁸⁴ Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.

⁸⁵ Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se asignan sus funciones y se dictan otras disposiciones. 2 de febrero de 2021

- Resolución 2814 de 2023 [ANLA]⁸⁶

Artículo décimo. Las funciones del Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales, adscrito a la Oficina Asesora Jurídica, serán las siguientes:

2. Evaluar y analizar los conceptos e informes técnicos y jurídicos y hechos susceptibles de ser investigados cuando le sean puestos en su conocimiento por parte de las demás áreas, grupos o dependencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, incluso de otras entidades externas y proceder de conformidad con la ley.

- Procedimiento Sancionatorio Ambiental SA-PR-01 [ANLA]⁸⁷

1. Objetivo:

Adelantar el procedimiento sancionatorio ambiental para establecer la existencia o no de la responsabilidad ante el presunto incumplimiento de la normatividad ambiental vigente y actos administrativos, por acciones u omisiones que constituyan infracción o por la ocurrencia de un daño ambiental, respetando los principios legales y constitucionales al derecho a la defensa y el debido proceso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

2. Alcance:

Inicia de oficio como resultado del proceso de seguimiento, de evaluación, a petición de parte, o como consecuencia de la imposición de una medida preventiva, para investigar las acciones u omisiones presuntamente constitutivas de infracción ambiental; finaliza con el archivo de la indagación preliminar, la cesación del procedimiento, la declaratoria de responsabilidad o la exoneración, para luego incorporar al Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA), en el caso que se impongan sanciones ambientales, verificar el cumplimiento y ordenar el archivo del proceso.

- Ley 1952 de 2019⁸⁸

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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

⁸⁶ Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se asignan sus funciones y se dictan otras disposiciones. 4 de diciembre de 2023.

⁸⁷ Versión 8. Consultado en: https://gespro.anla.gov.co:4434/reportes_pdf/vista_publicada?vs=1640725014.

⁸⁸ 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.

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.

Condición

Como resultado de la revisión a los conceptos técnicos, actas y actos administrativos emitidos por la ANLA en el marco del seguimiento y control a la licencia ambiental LAM0368, la CGR evidenció requerimientos reiterados al titular del instrumento de manejo y control. Son los siguientes:

Inicio de requerimiento		Requerimientos reiterados			Descripción requerimiento
		Vigencia 2023		Vigencia 2024	
		Acta 445	Acta 980	Acta 288	
	Requerimiento 16 del Acta 326 de 2022	Requerimiento 12	Requerimiento 10	Requerimiento 20	Presentar las evidencias documentales del establecimiento de la barrera ambiental 4. Lo anterior, en cumplimiento a las medidas 1 y 3 de la Ficha de Manejo 6.2.7 Control de olores, la medida 3 de la Ficha de Manejo 6.2.8 Control de ruido y la medida 2 de la Ficha de Manejo: 6.2.11 Proyecto de manejo forestal y paisajístico
	Requerimiento 13 del Acta 954 de 2022		Requerimiento 9	Requerimiento 19	Presentar el recibo a satisfacción por parte de los entes públicos, de los individuos que se establecieron en cada una de las áreas de compensación,

Elaboró: CGR. Fuente: información ANLA-SILA.

De acuerdo con la información presentada, la CGR evidenció una presunta omisión por parte del Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales adscrito a la Oficina Asesora Jurídica frente al incumplimiento reiterado de los requerimientos, ya que de acuerdo con la Resolución ANLA 2814 de 2023⁸⁹ el grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales tiene como función evaluar y analizar los conceptos e informes técnicos por parte de las demás áreas, grupos o dependencias de la ANLA.

Así mismo, en la visita llevada a cabo por el equipo auditor⁹⁰ se observó que el titular de la licencia ambiental aún no ha dado cumplimiento a los siguientes requerimientos: 1) el establecimiento de la barrera ambiental 4 (Requerimiento 16 del Acta 326 de 2022), y 2) presentar el recibo a satisfacción por parte de los entes públicos, de los individuos que se

⁸⁹ Resolución ANLA No. 002814 del 4 de diciembre de 2023, capítulo III, artículo décimo, ítem 2 - Evaluar y analizar los conceptos e informes técnicos y jurídicos y hechos susceptibles de ser investigados cuando le sean puestos en su conocimiento por parte de las demás áreas, grupos o dependencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, incluso de otras entidades externas y proceder de conformidad con la ley.

⁹⁰ Días 28 y 29 de octubre en compañía de los funcionarios de la ANLA y de la EAAB a los siguientes sitios: PTAR Salitre Fase I y II, zonas de compensación y predios El Corzo y La Magdalena.

establecieron en cada una de las áreas de compensación (Requerimiento 13 del Acta 954 de 2022).

Adicionalmente, en los conceptos técnicos de la ANLA 6853 del 2 de noviembre de 2021, 3513 del 23 de junio de 2022, 7917 del 16 de diciembre de 2022, 4524 del 26 de julio de 2023, 8995 del 18 de diciembre de 2023 y 3310 del 24 de mayo de 2024, se constató que el grupo de seguimiento ha comunicado varias recomendaciones relacionadas con los requerimientos reiterados al grupo jurídico de la entidad, en los siguientes términos:

Como no se encuentra evidencia que el titular del instrumento de manejo y control ambiental, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB E.S.P., satisfizo las obligaciones que en adelante se relacionan; se recomienda al grupo jurídico que en el acto administrativo que acoja el presente concepto técnico se reiteren los siguientes requerimientos, que en caso de no subsanarse dará lugar a las acciones legales que se estimen pertinentes.⁹¹

A juicio de la CGR, estas recomendaciones no han sido tenidas en cuenta por la Oficina Asesora Jurídica al no haber dado inicio a los procesos administrativos sancionatorios ambientales con ocasión de incumplimientos reiterados, y al no brindar en el expediente de seguimiento evidencia sobre las consideraciones tenidas en cuenta para no hacerlo, afectando la función de seguimiento para el cumplimiento de los requerimientos por parte del licenciatario.

Finalmente, en el sistema misional SILA no se encuentra evidencia de la comunicación por parte del grupo de seguimiento al Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales o a la Oficina Asesora Jurídica. Por otra parte, ni en la resolución que establece las funciones para los grupos internos de trabajo de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, ni en el procedimiento SL-PR-01⁹² se establece de manera específica alguna instrucción sobre la comunicación entre los grupos de seguimiento y la Oficina Asesora Jurídica sobre el posible inicio de procesos administrativos sancionatorios ambientales como resultado de los seguimientos realizados.

Causa

Debilidades en los mecanismos de control interno para garantizar la toma de decisiones eficaces y oportunas en el ámbito de la potestad sancionatoria frente a los incumplimientos reiterados, al no considerar el inicio procesos administrativos sancionatorios ambientales frente a tales requerimientos, ni al existir trazabilidad sobre las consideraciones tenidas en cuenta para no iniciar los procesos.

Efecto

Incumplimientos ambientales que persisten en el tiempo y que pueden generar impactos acumulativos, debido a la actitud permisiva de la autoridad ambiental frente a requerimientos reiterados.

Este es un hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

⁹¹ Conceptos técnicos citados.

⁹² Procedimiento control y seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 25 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

En la presente situación no existe omisión alguna por parte del Grupo de Actuaciones Sancionatorias (en adelante GASA), teniendo en cuenta lo establecido en el procedimiento SA-PR-01, versión 8, "Procedimiento Sancionatorio Ambiental", publicado en GESPRO, en el cual se establece de forma expresa que para proceder con el inicio de un procedimiento sancionatorio, es necesario que la subdirección de seguimiento (en adelante SSLA) elabore un concepto de inicio de procedimiento sancionatorio (SA-FO-19), el cual es un documento diferente e independiente del que se elabora en la etapa de seguimiento (SL-FO-05).

De conformidad con lo establecido en el procedimiento sancionatorio (SA-PR-01), de acuerdo con el resultado o hallazgo que resulte durante el proceso de seguimiento, las diferentes subdirecciones, según corresponda, deben elaborar un concepto de inicio de procedimiento sancionatorio (SA-FO-19) el cual contiene los elementos esenciales para adelantar la respectiva apertura y remitirlo, a través de un memorando al GASA, quien evalúa la procedencia del inicio de un procedimiento sancionatorio. Estos pasos se encuentran descritos en el procedimiento SA-PR-01, versión 8, como a continuación se demuestra:

7	ETAPA DE INICIO O APERTURA DE INVESTIGACION Elaborar concepto técnico	Elaborar concepto técnico de apertura y/o informe de seguimiento Documental Especial SDE.	NO	Concepto técnico de inicio de procedimiento sancionatorio ambiental, Lista de Chequeo criterios de validación conceptos técnicos de apertura, Seguimiento documental espacial, cargados en SILA	Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales	Profesional técnico Subdirección de Evaluación, Subdirección de Seguimiento y Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales, Geomática
8	Revisar el concepto técnico	Revisar el concepto técnico de apertura y/o informe de Seguimiento Documental Especial SDE NOTA: La aprobación de los conceptos técnicos de apertura y/o informe de seguimiento SDE depende del cumplimiento de los criterios establecidos	NO	Concepto técnico de inicio de procedimiento sancionatorio ambiental, Lista de Chequeo criterios de validación conceptos técnicos de apertura, Seguimiento documental espacial, cargados en SILA	Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales	Líderes de Sector Subdirección de Evaluación, Subdirección de Seguimiento y Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales
9	Validar técnica y jurídicamente el concepto técnico de apertura y/o informe de seguimiento Documental Especial SDE. ¿Cumple los criterios de validación? SI: pasa a la actividad 10. NO: Se solicita alcance o aclaración al sector a través de memorando y/o correo electrónico	No Aplica	SI	Memorando y/o correo electrónico Lista de Chequeo criterios de validación conceptos técnicos de apertura, cargado en SILA	Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales	Profesionales técnico y jurídico Oficina Asesora Jurídica
10	Elaborar, revisar y firmar auto de apertura	No Aplica	NO	Auto de inicio procedimiento sancionatorio ambiental cargado en SILA	Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales	Profesional Jurídico Oficina Asesora jurídica Coordinador del grupo de actuaciones sancionatorias ambientales

Ahora bien, es necesario aclarar a la CGR que si bien en virtud de la Resolución ANLA 2814 de 2023 el GASA tiene como función evaluar y analizar los conceptos e informes técnicos por parte de las demás áreas, esta competencia NO se refiere al Concepto Técnico de seguimiento SL-FO-05, sino al Concepto Técnico de inicio de procedimiento sancionatorio SA-FO-19, el cual, según el procedimiento arriba descrito, es el que debe ser remitido al GASA de la OAJ, para su correspondiente validación y emisión del correspondiente auto de apertura, si es del caso.

Igualmente es necesario aclarar que, si bien como lo indica en su observación en los conceptos técnicos 6853 del 2 de noviembre de 2021, 3513 del 23 de junio de 2022, 7917 del 16 de diciembre de 2022, 4524 del 26 de julio de 2023, 8995 del 18 de diciembre de 2023 y 3310 del 24 de mayo de 2024, se mencionan recomendaciones al "grupo jurídico de la entidad", estas recomendaciones se dirigen al grupo jurídico de la Subdirección de Seguimiento, el cual es el encargado de elaborar los respectivos autos de seguimiento, y no se refieren a la OAJ, pues como arriba se aclaró, para este caso la vía de comunicación entre SSLA y esta oficina no es una recomendación inmersa en el concepto técnico, sino un memorando dirigido al GASA mediante el cual se remite el Concepto Técnico para inicio de sancionatorio (SA-FO-19).

Por lo tanto, no puede afirmarse que exista una omisión por parte del GASA o de la OAJ, pues tal como indicó la CGR en su observación "no se encuentra evidencia de la comunicación por parte del grupo de seguimiento al Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales o a la Oficina Asesora Jurídica", y por lo tanto, no existió solicitud de inicio del procedimiento sancionatorio en lo que refiere a los requerimientos reiterados mencionados por la CGR.

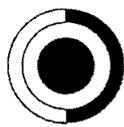
Ahora bien, de manera particular en relación con los requerimientos reiterados al titular del instrumento de manejo y control, que se relacionan en la observación 4 del informe de la Contraloría General de la República, es importante considerar que en el análisis que realiza la entidad para considerar el inicio de un proceso administrativo sancionatorio ambiental con ocasión de incumplimientos reiterados, se considera entre otros aspectos, que explicaremos puntualmente a continuación para cada caso expuesto en el Informe de la CGR, lo establecido en el memorando con radicación 2019031150-3-000 de 2019 de la OFICINA ASESORA JURÍDICA (Anexo 4.1 Criterios orientadores Ley 1333 de 2009.), en el que se establece:

"Este principio consiste en que, "(...) cuando se constate que formalmente se quebrantó un deber pero que en lo sustancial no se ha cuestionado la funcionalidad del mismo, la conducta resulta apenas aparentemente ilícita. Esto es, podemos encontrarnos frente a la inexistencia de antijuridicidad sustancial aunque sí formal, y, siendo la primera el fin de la infracción (...), el hecho punible queda desestructurado"¹²

Entonces no aplica la ilicitud sustancial cuando pese a la inobservancia de un deber administrativo, no existe transgresión al contenido sustancial del mismo, esto es, no se afecta la función social del Estado o la prestación del servicio público y, específicamente en materia ambiental, cuando no se configura un riesgo, interrupción o afectación material a la función de control o seguimiento ambiental¹³.

Lo precedente significa que, no sería factible iniciar un procedimiento administrativo por la mera constatación de una contrariedad formal, es decir, apenas se verifique una oposición entre una conducta con la norma, porque el inicio de un procedimiento siempre debe superar la etapa de evaluación del "mérito" de la conducta del presunto infractor".

En consideración a lo anterior y teniendo en cuenta la situación particular de cada requerimiento, a continuación, se relaciona para cada uno de los requerimientos reiterados, las consideraciones relacionadas con su cumplimiento.



1. Presentar las evidencias documentales del establecimiento de la barrera ambiental 4. Lo anterior, en cumplimiento a las medidas 1 y 3 de la Ficha de Manejo 6.2.7 Control de olores, la medida 3 de la Ficha de Manejo 6.2.8 Control de ruido y la medida 2 de la Ficha de Manejo: 6.2.11 Proyecto de manejo forestal y paisajístico.

Requerimiento 16 del Acta 326 de 2022
Requerimiento 12 del Acta 445 de 2023
Requerimiento 10 del Acta 445 de 2023
Requerimiento 20 del Acta 288 de 2024

Al revisar la información contenida en el expediente relacionado con este requerimiento, establecido desde 2022, y como se puede verificar en los conceptos técnicos de los años 2022, 2023 y 2024⁹³, se inició la siembra de la barrera ambiental 4, se realizó un mantenimiento, pero no se completó la siembra en la extensión total que debía ocupar. Sin embargo, no se realizó concepto de solicitud de apertura de investigación, ya que el plazo para la ejecución de la obligación abarcaba la etapa constructiva del proyecto la cual finalizó el 30 de abril de 2024, fecha límite en la que aún era posible establecer la barrera ambiental.

Ahora, es necesario considerar que la obligación se requirió en 2022, teniendo en cuenta que se esperaba la terminación de los trabajos constructivos de la Fase II, sin embargo debido a las múltiples situaciones contractuales presentadas entre el concesionario Consorcio Expansión PTAR Salitre CEPS, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, como se mencionó anteriormente, fue solo hasta abril de 2024 que se finalizó esta etapa. En este sentido y teniendo en cuenta que la ANLA no puede incidir en el avance de las obras constructivas de la ampliación y optimización de la planta y en consecuencia no se tenía claridad la fecha de finalización de las obras, se decidió reiterar la obligación.

Posteriormente, estas obligaciones pasaron a formar parte de las actividades contempladas en el conflicto de las obras del contrato, en cuanto a la responsabilidad de su ejecución, lo que sigue aun manejado por un comité de arbitramento para resolver estas cuestiones, con lo cual se podría configurar un imposible cumplimiento.

Así las cosas, esta Autoridad ambiental no adelantó o inició un proceso sancionatorio, dado que la empresa se encontraba en Etapa Constructiva y adelantaba el proceso de Operación Asistida con el apoyo del Consorcio CEPS ejecutor de las obras de ampliación y optimización de la planta, etapa en la cual aún podían ejecutar la siembra de la barrera ambiental 4.

Por lo anteriormente descrito se considera que la ANLA actuó en consecuencia con la etapa del proyecto y el tiempo de ejecución previsto para la implementación de la obligación. [...]

7. Presentar el recibo a satisfacción por parte de los entes públicos, de los individuos que se establecieron en cada una de las áreas de compensación.

Requerimiento 13 del Acta 954 de 2022
Requerimiento 9 del Acta 445 de 2023
Requerimiento 19 del Acta 288 de 2024

El cumplimiento a esta obligación como se ha manifestado en los seguimientos de los años 2022, 2023 y 2024, se está buscando el ente público que se debe hacer responsable ya que como se mencionó anteriormente, las actividades desarrolladas en el Parque metropolitano deben quedar bajo la

⁹³ Anexo 4.2. CT 3513 del 23 de junio de 2022
Anexo_4.3. CT_7917_dic_16_2022
Anexo_4.4. CT_4524_jul_26_2023
Anexo_4.5. CT_8995_dic_18_2023
Anexo_4.6. CT_3310_may_24_2024



responsabilidad de un ente público quien se hará cargo de los individuos sembrados, ya que si bien la EEAB ESP, realizó la compensación, el propietario de las áreas o el responsable del parque sería el actor que debería recibir a satisfacción la siembra realizada en la compensación realizada dentro del Parque.

Este requerimiento como se evidencia se genera en el Acta de control y seguimiento ambiental 954 de 2022 (Anexo 4.8.).

REQUERIMIENTO No. 13 Concepto Técnico 7917 de 16 de diciembre de 2022	OBSERVACIONES DEL TITULAR DEL INSTRUMENTO DE MANEJO Y CONTROL AMBIENTAL	SE MANTIENE EL REQUERIMIENTO ORIGINAL/ SE MODIFICA EL REQUERIMIENTO
Presentar el recibo a satisfacción por parte de los entes públicos, de los individuos que se establecieron en cada una de las áreas de compensación, en cumplimiento al numeral 5 del Artículo primero de la Resolución 1091 del 8 de septiembre de 2017.	La EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ – EAAB E.S.P., manifiesta que no precisa aclaraciones sobre el requerimiento, lo entiende y dará respuesta al mismo.	Sin modificación al requerimiento efectuado

Fuente: Acta 954 de 2022.

Frente al cual la EEAB ESP no presento respuesta a este requerimiento el cual por lo cual fue requerido una segunda vez, posteriormente se dio la siguiente respuesta por parte del Consorcio CEPS quien aún se encontraba a cargo.

Mediante el radicado 20246200338492 del 27 de marzo del 2024, la EAAB E.S.P., presenta el Informe de Cumplimiento Ambiental "ICA 32" correspondiente al periodo del 1 de julio al 31 de diciembre de 2023, en el Formato Ica 3a. Seguimiento de los requerimientos de los actos administrativos. se informa: "la respuesta al presente requerimiento se dio en el radicado ANLA 20246200188372 con fecha del 21 de Febrero de 2024."

En la revisión de dicho radicado se presenta la respuesta al requerimiento donde informan que "La medida de compensación impuesta en el marco del permiso de aprovechamiento forestal atendiendo el numeral 5 del artículo primero de la Resolución 1091 del 8 de septiembre de 2017 y requerimiento 13 del Acta de control y seguimiento ambiental 954 del 20 de diciembre de 2022, se encuentra ejecutada por el Contratista de Obra de la Fase 2 de la PTAR El Salitre, CONSORCIO EXPANSION PTAR SALITRE, como se pudo verificar por la Autoridad Ambiental en las visitas de seguimiento y control al Proyecto por parte de ANLA. La compensación consistió en la siembra de 3 ejemplares por cada árbol talado; en total se talaron 2.250 árboles y realizó la compensación con la siembra de 7.815 de las 7.650 especies requeridas, evidenciado en la información consignada en la GeoDataBase (GDB) del ICA No. 9 de Fase II del Proyecto un cumplimiento a lo determinado dentro de la orden ambiental que nos compete. No obstante lo anterior, el envío de "...el recibo a satisfacción por parte de los entes públicos, de los individuos que se establecieron en cada una de las áreas de compensación..." hacen parte de las actividades contractuales pactadas dentro del Parque Metropolitano, perteneciente al Lote de Control No. 1, dentro del Hito 2, etapa que conforme a lo pactado en la Enmienda 12 del contrato de obra 803 de 2016, finaliza el día 29 de febrero de 2024, fecha a partir de la cual se dará inicio a la entrega de la planta a la entidad competente y en virtud de ello, dentro de la documentación respectiva se entregará lo solicitado".

En el análisis de lo anteriormente citado se puede concluir que no se presenta aún algún documento que respalde la entrega de la compensación a la entidad competente, por lo anterior se considera que no se ha dado cumplimiento y se reitera la obligación.

Fuente: Concepto técnico CT3310 del 24 mayo de 2024.

Como se puede observar, el Consorcio CEPS presentó un resumen de la compensación realizada, pero no aportó el sustento necesario de los trámites ante las entidades públicas correspondientes. Además, manifiestan que entregarán la documentación correspondiente una vez se termine el contrato. Sin embargo, esto no ha sucedido, ya que, al finalizar el contrato en abril de 2024, no se ha legalizado lo mencionado, según indicó la EEAB ESP.

La Empresa ha asumido la responsabilidad de gestionar esta situación, pero hasta el momento se ha aclarado que el IDRD se encargará de las zonas recreativas del parque. Sin embargo, respecto a la flora del parque, no tiene ninguna responsabilidad, y actualmente se está consultando al Jardín Botánico de Bogotá, que es el ente encargado del mantenimiento de las zonas verdes de la ciudad, para determinar quién debería asumir la responsabilidad de los individuos arbóreos.



Pese a lo anterior, la ANLA no inició un proceso sancionatorio, ya que los individuos arbóreos que forman parte de la compensación en el parque metropolitano se encuentran en buen estado, y la EEAB ESP se ha encargado del mantenimiento, tanto de las áreas como de los individuos, mientras se define cuál será la entidad responsable. Por lo tanto, no se ha identificado un impacto negativo debido al incumplimiento de este requerimiento, tal como se observó en la visita realizada por la Contraloría.

En este contexto, esta Autoridad decidió no iniciar un proceso sancionatorio, ya que el inconveniente ha sido principalmente entre entidades públicas y las áreas compensadas se encuentran bajo la responsabilidad de la EEAB ESP, mientras se definen las competencias para su recibo.

Por último, frente a lo mencionado por la CGR en cuanto a que “ni en la resolución que establece las funciones para los grupos internos de trabajo de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, ni en el procedimiento SL-PR-017 se establece de manera específica alguna instrucción sobre la comunicación entre los grupos de seguimiento y la Oficina Asesora Jurídica sobre el posible inicio de procesos administrativos sancionatorios ambientales como resultado de los seguimientos realizados”, se informa que dicha instrucción se encuentra explícita en el procedimiento SA-PR-01, versión 8 (ver pasos del 7 al 9), el cual, como ya indicamos, es el que se refiere de manera específica al procedimiento sancionatorio. Los anexos se encuentran en el SharePoint de la Contraloría en el siguiente enlace: [...]

De acuerdo con lo anterior, solicitamos respetuosamente a la Contraloría General de la República se retire esta observación del informe final de auditoría.

Análisis de respuesta CGR

A partir de la respuesta brindada por la entidad, la CGR parte por considerar que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 376 del 11 de marzo de 2020, estableció que los responsables de elaborar y revisar el concepto técnico de indagación preliminar o de apertura de investigación son los profesionales técnicos del sector⁹⁴, con el objeto de que luego, por parte de la Oficina Asesora Jurídica, se proyecte el auto de apertura de investigación. A continuación, se presenta el análisis de respuesta a cada uno de los requerimientos reiterados:

Tabla 10. Análisis CGR a respuesta ANLA	
Requerimiento	Análisis CGR
<p>1. Presentar las evidencias documentales del establecimiento de la barrera ambiental 4. Lo anterior, en cumplimiento a las medidas 1 y 3 de la Ficha de Manejo 6.2.7 Control de olores, la medida 3 de la Ficha de Manejo 6.2.8 Control de ruido y la medida 2 de la Ficha de Manejo: 6.2.11 Proyecto de manejo forestal y paisajístico.</p> <p><u>Reiteraciones:</u></p> <p>Requerimiento 16 del Acta 326 de 2022 Requerimiento 12 del Acta 445 de 2023 Requerimiento 10 del Acta 445 de 2023</p>	<p>Aunque la entidad manifiesta que no inició un proceso sancionatorio dado que la segunda fase de la planta de tratamiento se encontraba en etapa constructiva y operación asistida, en la que aún se podía realizar la siembra de la barrera ambiental, para la CGR, a pesar que el licenciatario finalizó la etapa de construcción de la fase II en abril de 2024, la entidad reiteró nuevamente este requerimiento en su Concepto técnico 3310 del 24 de mayo de 2024, lo que permite afirmar que, al no realizarse un seguimiento riguroso por parte de la ANLA al cumplimiento de los requerimientos realizados, se presenta un incumplimiento reiterado posterior a la finalización de las obras.</p>

⁹⁴ Bien sea de la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales o la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales.

<p>Requerimiento 20 del Acta 288 de 2024</p> <p>7. Presentar el recibo a satisfacción por parte de los entes públicos, de los individuos que se establecieron en cada una de las áreas de compensación.</p> <p><i>Reiteraciones:</i></p> <p>Requerimiento 13 del Acta 954 de 2022 Requerimiento 9 del Acta 445 de 2023 Requerimiento 19 del Acta 288 de 2024</p>	<p>La entidad cita el resumen presentado por el Consorcio CEPS, en el que claramente se menciona que el recibo a satisfacción por parte de los entes públicos hace parte de las actividades contractuales pactadas dentro del Parque Metropolitano, etapa que, conforme a lo pactado en el contrato de obra 803 de 2016, finalizó el 29 de febrero de 2024, fecha en la que se dio inicio a la entrega de la planta a la entidad competente y en virtud de ello, se debió entregar todo lo solicitado.</p> <p>Por otra parte, cabe resaltar que el mantenimiento a esta compensación por parte de la EEAB ESP, se prestó durante los primeros 3 años posterior a la entrega, es decir, durante los años 2017 a 2020.</p> <p>Adicionalmente, en el artículo décimo tercero, numeral 6 de la Resolución 1347 del 30 de julio de 2021, la ANLA requiere a la EEAB-ESP en relación al monitoreo y seguimiento, presentar informes con una frecuencia anual durante los 5 primeros años luego del enriquecimiento; lo que indica para la CGR que este término ya expiró para el año 2022.</p> <p>Por último, durante la visita del equipo auditor al Parque Metropolitano, se evidenció que, aunque los individuos se encuentran establecidos y en buen estado, esta compensación no cuenta con una adecuada administración, lo que afirma el incumplimiento reiterado al requerimiento 13 del Acta 954 de 2022.</p>
<p>Elaboró: CGR. Fuente: información ANLA-SILA y radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024.</p>	

Ahora bien, la respuesta de la ANLA se basa en que por parte del Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales (GASA) no existe omisión alguna con relación al inicio de los procesos administrativos sancionatorios, teniendo en cuenta lo establecido en el procedimiento SA-PR-01, sin embargo, para la CGR, esto no desvirtúa lo expuesto en la observación, teniendo en cuenta el sentido de las recomendaciones dadas por el Grupo de Seguimiento respecto a los requerimientos reiterados, a saber:

“Como no se encuentra evidencia que el titular del instrumento de manejo y control ambiental, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB E.S.P., satisfizo las obligaciones que en adelante se relacionan; se recomienda al grupo jurídico que en el acto administrativo que acoja el presente concepto técnico se reiteren los siguientes requerimientos, que en caso de no subsanarse dará lugar a las acciones legales que se estimen pertinentes...”

Precisamente estas recomendaciones son las que no son tenidas en cuenta por parte del Grupo Jurídico de la Subdirección de Seguimiento, que es el encargado de elaborar los conceptos de inicio de procedimiento sancionatorio a través del formato (SA-FO-19) para ser remitidos al Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales adscrito a la Oficina de Asesora Jurídica, y al no hacerlo, se incumplen las instrucciones y lineamientos establecidos en este procedimiento.

En ese orden de ideas, es de importancia resaltar, que la entidad al no iniciar de manera oportuna los procesos administrativos sancionatorios ambientales permite que se genere un impacto negativo para el medio ambiente.

En consecuencia, se evidencia la falta de articulación y comunicación entre los distintos grupos de la Subdirección de Seguimiento de la Entidad con respecto a la trazabilidad y



seguimiento de las recomendaciones establecidas para dar inicio oportuno a los procesos administrativos sancionatorios por incumplimientos reiterados en los dos casos señalados.

En conclusión, por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 6. [F1-D6] Liquidación del cobro por servicio de seguimiento [ANLA]

Resumen
En un cobro de servicio de seguimiento del total de cobros auditados (n=6), se evidenció una diferencia de \$25.639.000 entre el valor real del servicio y el valor cobrado por la ANLA al licenciario, valor que se constituye en un menor ingreso para la entidad, al no incluirse todos los costos asociados a los profesionales que participaron en el proceso, lo cual constituye un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$25.639.000, además de incumplir lo dispuesto en el literal a) del artículo 28 de la Ley 344 de 1996 ⁹⁵ .

Crterios

- Constitución Política

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

- Decreto 3573 de 2011⁹⁶

Artículo 1. Creación Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-. Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁹⁵ Modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000: "Artículo 28. Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos. [...]"

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:

a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta; [...]"

⁹⁶ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones.

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

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

- 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.*
- 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 14. Las demás funciones que le asigne la ley.*

Artículo 4°. Recursos. Los recursos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- estarán constituidos por: [...]

- 3. Los recursos provenientes del Fondo Nacional Ambiental -Fonam- establecidos en el numeral 2 del artículo 6° del Decreto 4317 de 2004.*

- Decreto 376 de 2020⁹⁷

Artículo 1°. Estructura. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), tendrá la siguiente estructura para el cumplimiento de su objeto y funciones: [...]

- 6. Subdirección Administrativa y Financiera.*

Artículo 12. Funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera. Las funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera son las siguientes: [...]

- 14. Realizar los cobros por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley 344 de 1996 modificada por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, en los asuntos de su competencia.*

- 15. Planificar, dirigir y coordinar los procesos de recaudo, presupuesto, contabilidad y tesorería de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).*

- Ley 633 de 2000⁹⁸

Artículo 96. Tarifa de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental. Modifícase el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, el cual quedará así:

"Artículo 28. Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos.

Los costos por concepto de cobro de los citados servicios que sean cobrados por el Ministerio del Medio Ambiente entrarán a una subcuenta especial del Fonam y serán utilizados para sufragar los costos de evaluación y seguimiento en que deba incurrir el Ministerio para la prestación de estos servicios.

⁹⁷ Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.

⁹⁸ Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.



De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:

- a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;
- b) El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio, la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo de la licencia ambiental, permisos, concesiones o autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos;
- c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos tanto para la evaluación como para el seguimiento.

Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: Para el literal a) se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán las categorías y tarifas de sueldos de contratos del Ministerio del Transporte y para el caso de contratistas Internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD; para el literal b) sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente; para el literal c) el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con las cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos tres costos a), b), y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio del Medio Ambiente por gastos de administración.

Las tarifas que se cobran por concepto de la prestación de los servicios de evaluación y de los servicios de seguimiento ambiental, según sea el caso, no podrán exceder los siguientes toques:

1. Aquellos que tengan un valor de dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto seis por ciento (0.6%).
2. Aquellos que tengan un valor superior a los dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto cinco por ciento (0.5%).
3. Aquellos que tengan un valor superior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del cero punto cuatro por ciento (0.4%).

Las autoridades ambientales prestarán los servicios ambientales de evaluación y seguimiento a que hace referencia el presente artículo a través de sus funcionarios o contratistas. [...]"

- Resolución 324 de 2015 [ANLA]⁹⁹

Artículo 1. Objeto. La presente Resolución tiene por objeto fijar las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental, así como dictar algunas disposiciones complementarias.

Artículo 4. Actividades y autorizaciones susceptibles de cobro en la etapa de seguimiento. Las siguientes actividades, autorizaciones, instrumentos de control y manejo ambiental y las demás que le sean asignadas por la ley y los reglamentos son susceptibles de cobro en seguimiento por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA:

2) Licencia ambiental.

Artículo 5. Valor del proyecto [...]

⁹⁹ Por la cual se fijan las tarifas para el Cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental y se dictan otras disposiciones.

Parágrafo 3. Para el servicio de seguimiento, el beneficiario de una licencia ambiental u otro instrumento de control y manejo ambiental, podrá reportar dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero de cada año, el valor de los costos anuales del proyecto, teniendo en cuenta los ítems señalados en este artículo. En los casos en los que la información no haya sido reportada, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA procederá a aplicar la tarifa correspondiente de conformidad con las tablas previstas en la presente Resolución.

Artículo 8. Método cálculo tarifa. El valor total del servicio de evaluación y seguimiento se obtendrá del resultado de sumar el costo de los honorarios por la dedicación Hombre-Mes, más el costo total de los viáticos; el porcentaje establecido de gastos de administración y el valor del trayecto por concepto de tiquetes aéreos, aplicando para ello la siguiente fórmula:

V.T.S. = (Honorarios x Dedicación Hombre-Mes) + (Total viáticos + Gastos Admón. + Tiquetes aéreos).

Donde:

V.T.S. es el valor total del servicio

Honorarios. Corresponde a la remuneración de los profesionales o contratistas requeridos para realizar las labores de evaluación y seguimiento. Este valor se calculará tomando como referencia los honorarios y salarios fijados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA mediante Resolución No.148 del 14 de febrero de 2013, o la que la modifique o sustituya, al total de los profesionales-mes o contratistas-mes establecidos en la presente Resolución.

Los profesionales por mes o contratistas por mes requeridos para el servicio de evaluación y seguimiento, así como los destinados por otras autoridades o entidades ambientales para la expedición de los conceptos que les competen, se establecen en las Tablas 1 a 28 del anexo, que forma parte de la presente Resolución.

Total viáticos. Corresponde al valor de los gastos de transporte y viáticos por concepto de visitas requeridas para realizar las labores de evaluación y seguimiento.

El valor del transporte se calculará aplicando las tarifas de transporte público vigentes en el momento de la liquidación, por el número de visitas a la zona del proyecto establecidas en la presente Resolución. En caso de no existir transporte público hasta el sitio del proyecto, el valor de estos gastos sólo cubrirá los transportes hasta el sitio más próximo al proyecto, y el transporte entre dicho sitio y el sitio del proyecto, deberá ser suministrado o sufragado directamente por el interesado.

El valor de los viáticos se calculará aplicando la escala vigente que expida el Gobierno Nacional al momento de liquidar las tarifas, por el tiempo de duración de las visitas establecidas en la presente Resolución.

Tiquetes aéreos. El valor del transporte aéreo se calculará teniendo en cuenta el promedio histórico del valor del tiquete por destino de la vigencia inmediatamente anterior, para lo cual se tendrá en cuenta la ubicación geográfica del proyecto, manteniendo cobros individuales por cada instrumento de manejo y control ambiental.

Gastos de Administración. Corresponde al valor que anualmente fijará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por gastos de administración en que incurra la entidad por concepto de servicios de evaluación y seguimiento. [...]

Artículo 12. Procedimiento de cobro por el servicio de seguimiento. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA notificará al beneficiario de la Licencia Ambiental, Plan de Recuperación o Restauración Ambiental, Documento de Evaluación Ambiental, Permiso, Viabilidad Ambiental otorgada con anterioridad a la vigencia de la Ley 99 de 1993, autorización y demás instrumentos de control y manejo ambiental, el acto administrativo de cobro que contenga la liquidación de cobro por el servicio



de seguimiento correspondiente al año en curso, la cual deberá ser cancelada dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la ejecutoria del mismo.

Parágrafo 1. Si el seguimiento comprende evaluación técnico-jurídica sin requerir visita de campo, se cobrará la tarifa fijada en la Tabla No. 27 - seguimiento documental del anexo, que forma parte de la presente Resolución. [...]

Artículo 22. Tarifas de proyectos, obras o actividades de los distintos sectores. Las categorías, dedicación y duración de las visitas de los profesionales (funcionarios y/o contratistas) de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, requeridos para el seguimiento de la Licencia Ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental, están contenidas en las Tablas 19 a 25 del anexo que forma parte integral de la presente Resolución. [...]

Artículo 27. Modificación de las estructuras de cobro. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, se reserva la facultad de modificar en las estructuras de cobro, las visitas a la zona, la duración de las visitas y la cantidad de los profesionales que intervienen en la evaluación o el seguimiento, teniendo en cuenta los factores técnicos que determine cada sector según programación; sin embargo, las categorías y la dedicación hombre-mes seguirán siendo las contempladas en el presente acto administrativo.

Anexo Único: Estructuras de cobro

Tabla 24. Proyectos, Obras o Actividades de otros Sectores – Seguimiento								
Proyectos que adelantan las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)								
Categoría (1)	3	3	3	3	1	7	3	3
Dedicación hombre mes (2)	1.00	0.50	0.50	0.50	0.07	0.07	0.07	0.50
Visitas a la Zona	1	1	1	0	0	0	0	0
Duración por Visitas (días)	2	2	2	0	0	0	0	0
Notas: (1) Categorías según resolución ANLA (2) Profesionales - mes o contratistas – mes								

Tabla 26. Proyectos, obras o actividades de Inversión 1%, compensaciones, planes de contingencia y desmantelamiento y abandono - Seguimiento								
Categoría, Dedicación y Visitas de los profesionales Nacionales durante el Seguimiento								
Categoría (1)	3	3	3	3	3	5	3	6
hombre/mes (2)	0.50	0.50	0.50	0.50	0.15	0.10	0.20	0.15
Visita a la zona	1	1	0	0	0	0	0	0
Duración por visitas (días)	2	2	0	0	0	0	0	0
Notas: (1) Categorías según resolución ANLA (2) Profesionales - mes o contratistas – mes								

- Resolución 1978 de 2018 [ANLA]¹⁰⁰

Artículo 3. Modificar el párrafo 3 del artículo 5 de la Resolución 0324 de 2015, el cual quedará así:

"Párrafo 3. El valor presente del proyecto deberá incluir la actualización de los precios y todos aquellos costos que modifiquen el valor del mismo. Para el servicio de seguimiento, el beneficiario de una licencia ambiental u otro instrumento de control y manejo ambiental deberá reportar durante el mes de enero de cada año, el valor presente del proyecto y los costos y gastos reales del mismo causados a 31 de diciembre del año anterior, teniendo en cuenta la estructura señalada en el presente artículo. Los valores reportados durante todos los periodos serán acumulados y comparados con el valor presente del proyecto. En todo caso en los que la información no haya sido reportada, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, procederá a aplicar la tarifa correspondiente de conformidad con las tablas previstas en esta Resolución."

Artículo 10. Modificación Anexo Único - Estructura de Cobro. Modificar las tablas del anexo único de la Resolución 0324 de 2015, así:

1) Tablas de 1 a 28: en cuanto al profesional en Geomática que pasa de categoría 7 a 5 y la dedicación hombre/mes para el servicio de evaluación será de 1,50 y para el servicio de seguimiento será de 0,70.

Anexo Único: Estructuras de cobro

<i>Tabla 24. Proyectos, Obras o Actividades de otros Sectores - Seguimiento</i>								
<i>Proyectos que adelantan las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)</i>								
<i>Categoría (1)</i>	3	3	3	3	1	5	3	3
<i>Dedicación hombre/mes</i>	1.00	0.50	0.50	0.50	0.07	0.63	0.07	0.50
<i>Visitas a la Zona</i>	1	1	1	0	0	0	0	0
<i>Duración por Visitas (días)</i>	2	2	2	0	0	0	0	0

<i>Tabla 26. Proyectos, obras o actividades de Inversión 1%, compensaciones, planes de contingencia y desmantelamiento y abandono - Seguimiento</i>								
<i>Categoría</i>	3	3	3	3	3	5	3	6
<i>Dedicación hombre/mes</i>	0.50	0.50	0.50	0.50	0.15	0.70	0.20	0.15
<i>Visita a la zona</i>	1	1	0	0	0	0	0	0
<i>Duración por visitas (días)</i>	2	2	0	0	0	0	0	0

- Resolución 1166 de 2014¹⁰¹

Artículo 1. Los gastos de administración que cobran las autoridades ambientales corresponden a un porcentaje del veinticinco por ciento (25%), el cual se aplicará a la sumatoria de los costos a), b) y c) previstos en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, según la parte motiva del presente acto administrativo.

- Procedimiento Cobro del servicio de seguimiento GF-PR-13 [ANLA]¹⁰²

¹⁰⁰ Por la cual se modifica la Resolución 0324 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

¹⁰¹ Por la cual se establece el porcentaje de los gastos de administración que cobran las autoridades ambientales en relación con los servicios de evaluación y seguimiento ambiental.

¹⁰² Versión 7. Sistema de Gestión de Calidad ANLA.



Actividad 1. Programar la gestión por servicios de seguimiento, visita por evaluación, audiencia pública, reunión informativa:

Para el cobro de los servicios de seguimiento, visita por evaluación, audiencia pública y reunión informativa una vez finalizada la actividad de concepto técnico o legalizada la actividad de visita, respectivamente, el asistencial del grupo técnico misional selecciona la tabla que aplique, junto con los profesionales que participan en el servicio (con o sin visita) y el valor de los tiquetes.

Posteriormente, avanza la actividad "programación de gestión de seguimiento" en SILA, asignando los revisores del Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal. En caso de no poder realizar las liquidaciones a través del módulo, se tramitarán de forma manual, para ello el grupo técnico misional creará una actividad en SILA denominada "Auto de Cobro Manual por Seguimiento" y adjuntará a esta actividad el formato GF-FO-13.

Actividad 2. Revisión y verificación de la programación:

El Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal revisa y Verifica que la liquidación se encuentre debidamente ajustada. Es decir que la tabla se encuentre conforme al tipo de servicio, a las características propias del proyecto, el número de días de visita, el valor de los tiquetes y la comisión legalizada en el sistema utilizado por la Autoridad Ambiental. De no estar conforme la revisión en alguno de los elementos se devuelve a la actividad No. 1.

- Ley 1952 de 2019¹⁰³

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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 610 de 2000¹⁰⁴

Artículo 3. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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.

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Condición

Como resultado de la revisión a las liquidaciones que sustentan los valores incluidos en los autos de cobro por concepto del seguimiento ambiental realizado por la ANLA al expediente LAM0368, la CGR evidenció que, en cinco casos, la entidad no incluyó todas las variables requeridas para el cálculo del valor total cobrado al licenciataria. Son los siguientes:

1. Auto 1054 del 2 de marzo de 2021

La ANLA efectuó visita de seguimiento ambiental el 16, 17 y 18 de febrero de 2021 al proyecto “Descontaminación del Río Bogotá” (expediente LAM0368) en lo referente a la planta de tratamiento de aguas residuales Salitre, del cual se emitió el Concepto técnico 1479 del 26 de marzo de 2021.

En consecuencia, mediante el acto administrativo Auto 1054 del 2 de marzo de 2021, la entidad procedió a realizar el cobro por concepto del seguimiento ambiental realizado. En sus consideraciones la ANLA indica que, para llevar a cabo el seguimiento, dispuso de seis profesionales, de los cuales, dos realizaron visita al proyecto por un día. Para el cálculo de la liquidación, se empleó la Tabla 24 que hace parte integral de la Resolución 324 de 2015 y modificada por la Resolución 1978 de 2018:

Tabla 11. Liquidación ANLA incluida en el Auto 1054 del 2 de marzo de 2021

Tabla 24								
Proyectos que adelantan las corporaciones autónomas regionales (CAR)								
Categoría profesional	Honorario Mensual	Dedicación Mensual (Hombre/Mes)	Número de Visitas	Duración (días)	Viáticos Diarios	Total Viáticos	Costo Total	
Categoría 3	9.407.068	1	1	1	311.463	0	9.407.068	
Categoría 3	9.407.068	0,5	1	1	311.463	0	4.703.534	
Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	311.463	0	4.703.534	
Categoría 3	9.407.068	0	0	0	311.463	0	0	
Categoría 1	14.295.055	0,07	0	0	489.763	0	1.000.654	
Categoría 5	7.172.890	0	0	0	230.884	0	0	
Categoría 3	9.407.068	0,07	0	0	311.463	0	658.495	
Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	311.463	0	4.703.534	
Totales								
						Valor del Servicio	25.176.819	
						Valor de Administración 25%	6.294.205	
						Valor total ¹⁰⁵	31.471.000	

Elaboró: CGR. Fuente: Auto 1054 de 2 de marzo 2021 (ANLA).

En desarrollo del proceso auditor, se realizó una verificación a la liquidación elaborada por la ANLA, evidenciando lo siguiente:

1. La ANLA menciona que dispuso de la participación de seis profesionales para llevar a cabo el seguimiento, situación que se ve reflejada en la liquidación, sin embargo, en el Concepto técnico 1479 del 26 de marzo de 2021 aparecen firmando ocho profesionales como participantes en su elaboración y en el acta de reunión y seguimiento ambiental 82 de 26 de marzo de 2021 participaron tres profesionales más, distintos a los que participaron en el concepto técnico, por lo que, para este seguimiento ambiental integral, se evidencia que en realidad la ANLA requirió la participación de 11 profesionales.

Esta situación impacta el valor a liquidar para ser cobrado por la ANLA al licenciatarario por el servicio de seguimiento. Para comprobarlo, la CGR realizó el cálculo del valor total del servicio de seguimiento considerando el aspecto observado, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 344 de 1996¹⁰⁶, la Resolución 0324 de 2015¹⁰⁷, y las

¹⁰⁵ Ajustado a miles, de acuerdo con el artículo 577 del Estatuto Tributario.

¹⁰⁶ Modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000.

¹⁰⁷ Por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental y se dictan otras disposiciones. Modificada por las resoluciones 1978 y 2133 de 2018 y 2039 de 2020.

tablas 24 y 26 fijadas por la Resolución 1978 de 2018. Como resultado, se evidenció que el valor total del servicio realmente fue por \$57.110.000¹⁰⁸, tal como se detalla a continuación:

Tabla 12. Reliquidación CGR del servicio cobrado en Auto 1054 del 2 de marzo de 2021							
Tabla 24*	Proyectos, obras o actividades Otros Sectores y/o Proyectos Especiales						
	Proyectos que Adelantas las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)						
Categoría profesional	Honorario Mensual	Dedicación Mensual (Hombre/Mes)	Número de Visitas	Duración (días)	Viáticos Diarios	Total Viáticos	Costo Total
Categoría 3	9.407.068	1	1	2	392.912	0	9.407.068
Categoría 3	9.407.068	0,5	1	2	392.912	0	4.703.534
Categoría 3	9.407.068	0,5	1	1	392.912	0	4.703.534
Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	392.912	0	4.703.534
Categoría 1	14.295.055	0,07	0	0	617.838	0	1.000.654
Categoría 5	7.172.890	0,63	0	0	291.260	0	4.518.921
Categoría 3	9.407.068	0,07	0	0	392.912	0	658.495
Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	392.912	0	4.703.534
Tabla 26**	Inversión 1%, compensaciones, planes de contingencia y eventos de contingencia, desmantelamiento y abandono – Seguimiento						
	Planes de Contingencia y eventos de contingencia						
Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	0	0	4.703.534
Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	0	0	4.703.534
Categoría 3	9.407.068	0,2	0	0	0	0	1.881.414
Totales							
Valor del Servicio							45.687.755
Valor de Administración 25%							11.421.939
Valor Total Cálculo CGR							57.109.694
Valor total (ajuste a miles) [A]							57.110.000
Valor total cobrado ANLA [B]							31.471.000
Diferencia [A-B]							25.639.000
* Tabla 24: ocho (8) profesionales que conforman el equipo de seguimiento ordinario, aplicando la cantidad máxima de profesionales, sus categorías y dedicaciones (en tiempo) fijadas en la Resolución 1978 de 2018.							
** Tabla 26: tres (3) profesionales: dos (2) profesionales del equipo de contingencias reconocidos por la entidad y un (1) profesional jurídico que participa en las reuniones de control y seguimiento ambiental.							
Elaboró: CGR. Fuente: información ANLA-SILA y radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024.							

¹⁰⁸ Total matemático: \$57.109.694, ajustado a miles, de acuerdo con el artículo 577 del Estatuto Tributario.

La tabla permite observar que se evidencia una diferencia de \$25.639.000 entre el valor real del servicio de seguimiento y el valor cobrado por la ANLA al licenciatario, valor que se constituye en un menor ingreso para la entidad a partir del cálculo del servicio de acuerdo con las normas citadas y las condiciones evidenciadas por la CGR.

Al no incluirse todos los costos asociados a los profesionales adicionales que participaron en el proceso de seguimiento, se estaría subestimando los ingresos de la entidad, lo cual constituye un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$25.639.000, además de presuntamente incumplir lo dispuesto en el literal a) del artículo 28 de la Ley 344 de 1996¹⁰⁹.

Causa

Debilidades en la aplicación de acciones de control, verificación y monitoreo de los valores liquidados por parte de los responsables del proceso e incumplimiento a la normatividad aplicable para tal fin.

Efecto

Se genera un impacto negativo en el recaudo, subestimando los ingresos de la ANLA lo cual constituye un posible detrimento patrimonial en cuantía de \$25.639.000 correspondientes a los ingresos dejados de percibir debido a la inconsistencia evidenciada en el auto de cobro 1054 de 2021 y al imposibilitarse la recuperación de los costos en los que incurrió la entidad para llevar a cabo el seguimiento ambiental integral.

Este es un hallazgo con incidencia fiscal por valor de \$25.639.000 y presunta disciplinaria.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 25 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

A fin de dar respuesta a la observación de la contraloría, adicional a la norma que los auditores citan como antecedentes es necesario tener claros los siguientes conceptos necesarios al momento de establecer el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos y trámites ambientales.

¹⁰⁹ Modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000:

“Artículo 28. Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos. [...]”

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:

a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta; [...]”



Visita Guiada: De acuerdo con el artículo segundo de la Resolución 01464 del 31 de agosto de 2020:

“ARTÍCULO SEGUNDO. Cuando se presente imposibilidad de realizar visitas presenciales de evaluación, seguimiento y control ambiental, en atención a las medidas que expidan las autoridades departamentales y/o municipales o distritales, éstas se podrán realizar guiadas a través de las tecnologías de la información y comunicaciones, de conformidad con los protocolos definidos por esta entidad y previa verificación de la equivalencia funcional del mecanismo y de la disponibilidad de la información técnica necesaria por parte de esta Autoridad.

PARÁGRAFO. - El valor que se ordene pagar en los actos administrativos particulares por los servicios de evaluación y seguimiento, cuando se ordene las visitas guiadas a través de las tecnologías de la información y comunicaciones, no podrá exceder los costos previstos en la resolución de cobros para las visitas ordinarias.” Subrayado fuera de texto

En el procedimiento SL-PR-01, se definen:

“Visita técnica de control y seguimiento ambiental Guiada: Visita técnica al área del POA realizada de manera virtual/remota (empleando las tecnologías de la información y la comunicación) del ESA o profesional técnico designado. La visita ayuda a verificar lo expuesto en el Informe de Cumplimiento Ambiental, presentado por el beneficiario de la licencia ambiental, y apoya la elaboración del concepto técnico. Las visitas técnicas son desarrolladas por el ESA.

Visita técnica de control y seguimiento ambiental Mixta: Visita técnica al área del POA con presencia física de uno o más de los profesionales del ESA y de manera virtual/remota (empleando las tecnologías de la información y la comunicación) de uno o más de los profesionales del ESA. La visita ayuda a verificar lo expuesto en el Informe de Cumplimiento Ambiental, presentado por el beneficiario de la licencia ambiental, y apoya la elaboración del concepto técnico. Las visitas técnicas son desarrolladas por el ESA.”

Seguimiento Integral:

El "seguimiento integral" se define como un proceso sistemático y multidimensional que involucra el monitoreo, la evaluación y el control de las variables y factores que afectan el medio ambiente, con el propósito de garantizar la sostenibilidad, el cumplimiento de la normativa ambiental y la protección de los recursos naturales. Este seguimiento comprende un análisis detallado de aspectos físicos, biológicos, sociales y económicos relacionados con las actividades humanas y su impacto en el entorno. Incluye la revisión de los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA), la verificación de la adecuación y actualización de los planes de contingencia, y el análisis de los eventos de contingencia para asegurar respuestas oportunas y efectivas. Estas actividades se formalizan mediante un acto administrativo que documenta la participación de diversos colaboradores, entre ellos profesionales técnicos, jurídicos y de coordinación, garantizando un enfoque multidisciplinario y exhaustivo en el control y seguimiento ambiental.

En este contexto, el cobro de los servicios de seguimiento integral en materia ambiental implica su liquidación a través de estructuras tarifarias específicas, como lo establece la Resolución 1140 del 2 de junio de 2022. Este procedimiento considera diversos componentes que aseguran una cobertura completa de los costos asociados al servicio de seguimiento ambiental, permitiendo ajustar los cobros a las características particulares de cada proyecto o actividad. De esta manera, se garantiza que el cobro cumpla con principios fundamentales como la economía y la proporcionalidad, reflejando la equidad y eficiencia en la prestación de este servicio.

Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 [...]

“(…) ARTÍCULO 2.2.5.5.21 Comisión. El empleado se encuentra en comisión cuando cumple misiones, adelanta estudios, atiende determinadas actividades especiales en sede diferente a la



habitual o desempeña otro empleo, previa autorización del jefe del organismo. La comisión puede otorgarse al interior del país o al exterior. Subrayado fuera de texto

ARTÍCULO 2.2.5.5.25 Comisión de servicio. La comisión de servicios se puede conferir al interior o al exterior del país, no constituye forma de provisión de empleos, se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado.

Esta comisión hace parte de los deberes de todo empleado, por tanto, no puede rehusarse a su cumplimiento. (...) Subrayado fuera de texto

ARTÍCULO 2.2.5.5.27 Derechos del empleado en comisión de servicios. El empleado en comisión de servicios en una sede diferente a la habitual tendrá derecho al reconocimiento de la remuneración mensual que corresponde al cargo que desempeña y al pago de viáticos y, además, a gastos de transporte, cuando estos últimos se causen fuera del perímetro urbano. El valor de los viáticos se establecerá de conformidad con los lineamientos y topes señalados en el decreto anual expedido por el Gobierno Nacional.

Cuando la totalidad de los gastos que genere la comisión de servicios sean asumidos por otro organismo o entidad no habrá lugar al pago de viáticos y gastos de transporte. Tampoco habrá lugar a su pago cuando la comisión de servicios se confiera dentro de la misma ciudad.

Si los gastos que genera la comisión son asumidos de forma parcial por otro organismo o entidad, únicamente se reconocerá la diferencia. (...). Subrayado fuera de texto

Artículo 2.2.5.5.29 Informe de la comisión de servicios. Los servidores públicos, con excepción de los ministros y Directos (sic) de Departamento Administrativo, deberán presentar ante su superior inmediato y dentro de los tres (3) días siguientes a la finalización de la comisión que le haya sido conferida, un informe ejecutivo sobre las actividades desplegadas en desarrollo de la misma. (...)” Subrayado fuera de texto

Resolución 324 de 2015 [ANLA]

“Artículo 27. Modificación de las estructuras de cobro. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, se reserva la facultad de modificar en las estructuras de cobro, las visitas a la zona, la duración de las visitas y la cantidad de los profesionales que intervienen en la evaluación o el seguimiento, teniendo en cuenta los factores técnicos que determine cada sector según programación; sin embargo, las categorías y la dedicación hombre-mes seguirán siendo las contempladas en el presente acto administrativo.

Artículo 28. Componentes de las estructuras de cobro de evaluación y seguimiento. Las estructuras de cobro de evaluación y seguimiento están compuestas por siete (7) profesionales técnicos: Físico, Biótico, Social, Valorador Económico, Revisor, Geomático, Experto Adicional y un (1) profesional jurídico.”

Resolución 1140 de 2022 [ANLA]

“Artículo 16.- Modificación de las estructuras de cobro. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) se reserva la facultad de modificar en las estructuras de cobro la cantidad de los colaboradores que intervienen en la evaluación o el seguimiento ambiental, teniendo en cuenta los factores técnicos que determine cada sector según programación. Sin embargo, las categorías y la dedicación hombre-mes seguirán siendo las contempladas en el presente acto administrativo.”

1. Auto 1054 del 2 de marzo de 2021

Este auto de cobro está soportado con el Concepto técnico 1479 del 26 de marzo de 2021, en el concepto se menciona visita de seguimiento ambiental 16, 17 y 18 de febrero de 2021, frente a estos días de visita se adjunta el informe de visita con Radicado: 2021029268-3-000 en sus conclusiones se manifiesta lo siguiente:

“El grupo de seguimiento cumplió con los objetivos planeados previos a la realización de la visita de seguimiento ambiental guiada al área del proyecto de “Descontaminación del río Bogotá - Planta de tratamiento de aguas residuales PTAR el Salitre”, que se encuentra ubicado en la ciudad de Bogotá en el departamento de Cundinamarca, Expediente LAM 0368.” Subrayado fuera de texto.

De igual manera el concepto técnico hace alusión a la visita presencial legalizada con el informe de comisión radicado No. 2021030223-3-000 de fecha 22 de febrero de 2021.

En la ruta de desplazamiento contenido en el informe radicado 2021030223-3-000 se indica “Rutas de Desplazamiento: (ruta terrestre): Ruta Terrestre: Bogotá D.C. – Bogotá D.C.”

Por lo anterior a la observación del grupo auditor de la CGR que señala:

“1. La autoridad relaciona que dos profesionales realizaron visita durante un día, no obstante, el valor del viático no se ve reflejado en el cálculo del costo total de la liquidación. Adicionalmente, se pudo constatar que estos profesionales realizaron visita dos días según el “INFORME DE VISITA PARA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO-Código EL-F-25” del 16 y 17 de febrero de 2021, que reposa en el expediente correspondiente en el sistema SILA.”

Respecto al informe de visita con radicado 2021029268-3-000 se informa que, de acuerdo con la definición de visita guiada compartida al inicio, estas no generan pagos por viáticos a los colaboradores que en ellas participan, por lo tanto, en el auto de cobro no se debe incluir costo por esta variable.

Respecto al informe de visita con radicado 2021030223-3-000 se debe tener presente las definiciones citadas del Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto 648 de 2017 en cuanto a que las comisiones:

- a. Se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo.
- b. Se reconoce las comisiones cuando estas se causen fuera del perímetro urbano.
- c. Tampoco habrá lugar a su pago cuando la comisión de servicios se confiera dentro de la misma ciudad.

Por lo anterior la visita de seguimiento de fecha 16 de febrero de 2021 no generó pago de comisión a los colaboradores que participaron en ella, por lo tanto, en el auto de cobro no se debe incluir costo por esta variable.

Frente a la observación del grupo auditor de la CGR que señala:

“2. En el Auto de cobro 1054 de 2021, la ANLA menciona que dispuso de la participación de seis profesionales para llevar a cabo el seguimiento, situación que afectó la liquidación, sin embargo, en el Concepto técnico 1479 del 26 de marzo de 2021 aparecen firmando ocho profesionales como participantes en su elaboración.”

Al respecto, en primer lugar, se indica que la programación de cobro se realizó de acuerdo con el procedimiento establecido para la época (fecha 22-12-2020 - versión 4 - código GF-PR-13), el cual indica que una vez legalizada la visita de seguimiento se procede a ejecutar la actividad de cobro; en este sentido, la visita se legaliza con el informe de comisión de fecha 22 de febrero de 2021 con radicado 2021030223-3-000.



Así mismo, teniendo en cuenta lo indicado en el Concepto Técnico 1479 del 26 de marzo de 2021, en el numeral 4.1.4 Plan de Contingencias, página 380 (Anexo 1), se registró que, "Revisada la información que reposa en el expediente LAM0368 no se evidencia que la Sociedad haya entregado soportes que den cuenta del cumplimiento correspondiente al Plan de Contingencia al que hace referencia el Decreto 2157 de 2017".

De igual manera, en el numeral 4.1.4.1 Contingencias reportadas ante ANLA, página 381, se indicó que, "Según la revisión documental realizada por esta Autoridad a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL), para el expediente LAM0368 no se reportan contingencias para el periodo de seguimiento del proyecto".

En ese sentido, tal y como se menciona en el concepto técnico en comento, el Titular del instrumento de manejo y control ambiental no presentó información asociada al Plan de Contingencias, y adicionalmente, dado que no se reportaron contingencias durante el periodo de seguimiento, la participación de los profesionales del área se dio de manera específica en el sentido de verificar este aspecto y reiterar las obligaciones previamente establecidas.

Por lo anterior, si bien aparecen firmando ocho profesionales como participantes de la elaboración del concepto técnico, la necesidad de la participación de los profesionales del área de Contingencias, fue mínima y específica. Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Resolución 1140 de 2022 - Modificación de las estructuras de cobro, las dedicaciones de los profesionales no se pueden modificar; en consecuencia, la dedicación de los profesionales que intervinieron en el seguimiento de contingencias no puede ser inferior a los mencionados 15 días, según la tabla de cobro, por tanto, no aplicó su inclusión.

2.8.03 Planes de Contingencia y eventos de contingencia

COLABORADOR	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
CATEGORIA	3	3	3	3	3	5	3	6	-	-
DEDICACIÓN	0.500	0.500	0.500	0.500	0.150	0.700	0.200	0.150	-	-

Fuente: Resolución 1140 de 2022.

2. Auto 4262 del 7 de junio de 2022

Este auto de cobro está soportado con el Concepto técnico 3513 del 23 de junio de 2022, en el concepto se mencionó visita de seguimiento ambiental 10 y 11 de mayo de 2022; la visita de seguimiento esta soporta con el informe de comisión radicado 2022100370-3-000.

En la ruta de desplazamiento contenido en el informe radicado 2022100370-3-000 se indica "Desplazamiento terrestre Bogotá – Bogotá – Bogotá".

Por lo anterior a la observación del grupo auditor de la CGR que señala:

"La autoridad registró que dos profesionales realizaron visita al proyecto durante dos días, no obstante, el valor de los viáticos no hizo parte del cálculo de la liquidación (Total viáticos)."

En respuesta a esta observación se debe tener presente las definiciones citadas del Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto 648 de 2017 en cuanto a que las comisiones:

Se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo. Se reconoce las comisiones cuando estas se causen fuera del perímetro urbano.

Tampoco habrá lugar a su pago cuando la comisión de servicios se confiera dentro de la misma ciudad.



Por lo anterior la visita de seguimiento de fecha 10 y 11 de mayo de 2022 no generó pago de comisión a los colaboradores que participaron en ella, por lo tanto, en el auto de cobro no se debe incluir costo por esta variable.

3. Auto 11654 del 27 de diciembre de 2022

Este auto de cobro está soportado con el Concepto técnico 7917 del 16 de diciembre de 2022, en el concepto se menciona visita de seguimiento ambiental 15, 16 y 17 de noviembre de 2022; la visita de seguimiento esta soporta con el informe de comisión radicado 2022268408-3-000.

En la ruta de desplazamiento contenido en el informe radicado 2022268408-3-000 se indica "Desplazamiento terrestre Bogotá –Bogotá".

Por lo anterior a la observación del grupo auditor de la CGR que señala:

"La autoridad registró que dos profesionales realizaron visita al proyecto durante dos días, no obstante, el valor de los viáticos no hizo parte del cálculo de la liquidación (Total viáticos)."

En respuesta a esta observación se debe tener presente las definiciones citadas del Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto 648 de 2017 en cuanto a que las comisiones:

- a. Se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo.*
- b. Se reconoce las comisiones cuando estas se causen fuera del perímetro urbano.*
- c. Tampoco habrá lugar a su pago cuando la comisión de servicios se confiera dentro de la misma ciudad.*

Por lo anterior la visita de seguimiento de fecha 15, 16 y 17 de mayo de 2022 no generó pago de comisión a los colaboradores que participaron en ella, por lo tanto, en el auto de cobro no se debe incluir costo por esta variable.

4. Auto 7528 del 19 de septiembre de 2023

Este auto de cobro está soportado con el Concepto técnico 4524 del 26 de julio de 2023, en el concepto se menciona visita de seguimiento ambiental 8 y 9 de junio de 2023; la visita de seguimiento esta soporta con el informe de comisión radicado 20234105039713.

En la ruta de desplazamiento contenido en el informe radicado 20234105039713 se indica "Desplazamiento terrestre Bogotá – Bogotá".

Por lo anterior a la observación del grupo auditor de la CGR que señala:

"La autoridad registró que dos profesionales realizaron visita al proyecto durante dos días, no obstante, el valor de los viáticos no hizo parte del cálculo de la liquidación (Total viáticos)."

En respuesta a esta observación se debe tener presente las definiciones citadas del Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto 648 de 2017 en cuanto a que las comisiones:

- a. Se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo.*
- b. Se reconoce las comisiones cuando estas se causen fuera del perímetro urbano.*
- c. Tampoco habrá lugar a su pago cuando la comisión de servicios se confiera dentro de la misma ciudad.*

Por lo anterior la visita de seguimiento de fecha 8 y 9 de junio de 2023 no generó pago de comisión a los colaboradores que participaron en ella, por lo tanto, en el auto de cobro no se debe incluir costo por esta variable.



5. Auto 7126 del 2 de septiembre de 2024

Este auto de cobro está soportado con el Concepto técnico 3310 del 24 de mayo de 2024, en el concepto se menciona visita de seguimiento ambiental 9 y 10 de abril de 2024; la visita de seguimiento esta soporta con el informe de comisión radicado 20244105179433.

En la ruta de desplazamiento contenido en el informe radicado 20244105179433 se indica "Desplazamiento terrestre Bogotá – Bogotá".

Por lo anterior a la observación del grupo auditor de la CGR que señala:

"La autoridad registró que dos profesionales realizaron visita al proyecto durante dos días, no obstante, el valor de los viáticos no hizo parte del cálculo de la liquidación (Total viáticos)."

En respuesta a esta observación se debe tener presente las definiciones citadas del Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto 648 de 2017 en cuanto a que las comisiones:

- a. Se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo.
- b. Se reconoce las comisiones cuando estas se causen fuera del perímetro urbano.
- c. Tampoco habrá lugar a su pago cuando la comisión de servicios se confiera dentro de la misma ciudad.

Por lo anterior la visita de seguimiento de fecha 9 y 10 de abril de 2024 no generó pago de comisión a los colaboradores que participaron en ella, por lo tanto, en el auto de cobro no se debe incluir costo por esta variable.

Frente a la observación del grupo auditor de la CGR que señala:

"2. En el Auto de cobro 7126 de 2024, la ANLA menciona que dispuso de la participación de siete profesionales para llevar a cabo el seguimiento, situación que afectó la liquidación, sin embargo, en el Concepto técnico 3310 del 24 de mayo de 2024 aparecen firmando ocho profesionales como participantes en su elaboración."

Al respecto es importante tener en cuenta que en el PROCEDIMIENTO CONTROL Y SEGUIMIENTO A INSTRUMENTOS DE MANEJO Y CONTROL AMBIENTAL SL-PR-01 se incluye la actividad de Realizar Reunión de control y seguimiento ambiental, siendo esta parte integral del seguimiento.

Teniendo en cuenta que el Grupo de Alto Magdalena, programó y realizó seguimiento integral para la vigencia 2024, el cual incluye seguimiento a los Informes de Cumplimiento Ambiental – ICA y Verificar los aspectos referentes a Planes de Contingencia y eventos de contingencia, a este análisis se vincula la respectiva Acta Reunión de Control y Seguimiento Ambiental No. 288 de fecha 24 de mayo de 2024. Este servicio incluyó la participación de 10 profesionales, asignados mediante las estructuras tarifarias 2.6.04 - Proyectos desarrollados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) - y 2.8.03 - Planes y Eventos de Contingencia. Dichos profesionales se cobraron de la siguiente manera:



TABLA 2.6.04		Proyectos, obras o actividades Otros Sectores y/o Proyectos Especiales					
		Proyectos que adelantan las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)					
Categoría Colaborador	Honorario Mensual	Dedicación Mensual (Hombre/Mes)	Número de Visitas	Duración (días)	Viáticos Diarios	Total Viáticos	Costo Total
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	1	0	0	\$ 392.912	\$ 0	\$ 10.417.914
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0,5	0	0	\$ 392.912	\$ 0	\$ 5.208.957
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0,5	1	1	\$ 392.912	\$ 0	\$ 5.208.957
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0,5	0	0	\$ 392.912	\$ 0	\$ 5.208.957
CATEGORIA 1	\$ 15.831.144	0,07	0	0	\$ 617.838	\$ 0	\$ 1.108.180
CATEGORIA 5	\$ 7.943.660	0	0	0	\$ 291.260	\$ 0	\$ 0
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0,07	0	0	\$ 392.912	\$ 0	\$ 729.254
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0,5	0	0	\$ 392.912	\$ 0	\$ 5.208.957
TABLA 2.8.03		Otras tablas de seguimiento - transversales a los sectores de Hidrocarburos, Minería, Energía e Infraestructura					
		Planes de Contingencia y eventos de contingencia					
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0	0	0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0,5	0	0	\$ 0	\$ 0	\$ 5.208.957
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0,5	0	0	\$ 0	\$ 0	\$ 5.208.957
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0	0	0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0	0	0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
CATEGORIA 5	\$ 7.943.660	0	0	0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
CATEGORIA 3	\$ 10.417.914	0,2	0	0	\$ 0	\$ 0	\$ 2.083.583
CATEGORIA 6	\$ 7.162.318	0	0	0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
TOTALES							
VALOR DEL SERVICIO DE SEGUIMIENTO							\$ 45.592.673
COSTO ADMINISTRACION 25%							\$ 11.398.168
VALOR TOTAL DEL SERVICIO CON FACTOR DE ADMINISTRACION							\$ 56.991.000

Ahora bien, el auto de cobro 7126 de 2024 incluye en la primera tabla (2.6.04) Proyectos desarrollados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) - siete (7) profesionales que conforman el equipo de seguimiento ordinario y en la segunda tabla (2.8.03) Planes y Eventos de Contingencia incluye dos (2) profesionales del equipo de contingencias y un (1) jurídico, para un total de 10 profesionales quienes cumplieron con la dedicación hombre/mes fijado en las tablas de la Resolución 1140 de 2022. Este servicio incluyó la participación de 10 profesionales quienes suscribieron tanto el Concepto Técnico 3310 del 24 de mayo de 2024 como el Acta de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental 228 así:

- Concepto Técnico 3310 del 24 de mayo de 2024 participaron los siguientes profesionales:

Nombre	Especialidad/Cargo
Gloria Patricia Villegas Rondón	Social
Johanna María Negrete Mendoza	Biótica
Omar Sierra Medina	Físico
Dennys Jizeth Torres Gambasica	Especialista en Geomática y Documentación Espacial
Natalia Andrea Cifuentes Castellanos	Ejecutora de Contingencias
Jhon Alejandro Organista Castañeda	Especialista en Calidad del Aire
Sandra Carmona Cortés	Líder Técnico
Belkis Adriana Álvarez Chaparro	Revisora de Contingencias

- Acta de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental 228 de la misma fecha:

Nombre	Especialidad/Cargo
Monica Mendoza Torres	Revisora Jurídica
German Andres Quiroga cardona	Ejecutor Jurídico
Angela Liliana Reyes Velasco	Coordinadora de Alto Magdalena



Es relevante mencionar que, dentro de la liquidación de los servicios, la participación del Director, los Subdirectores, Jefes de Oficina y Coordinadores, se incluye en el cálculo del 25% adicional por concepto de servicios administrativos, fijado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, actualmente el 25% establecido mediante Resolución 1166 de 2014. En consecuencia, en el presente caso, no se incluyó en la liquidación del servicio al Coordinador del Grupo Alto Magdalena, quien presidió la reunión que dio lugar al Acta Reunión de Control y Seguimiento Ambiental 228 del 24 de mayo de 2024.

Además, es importante subrayar que el seguimiento ambiental no se limita al concepto técnico. Incluye también el Auto de Seguimiento Ambiental o el Acta de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental. En estos documentos, el concepto técnico es acogido y ajustado conforme a las disposiciones convencionales, constitucionales y legales. Este acto administrativo reviste una gran relevancia jurídica, ya que es el único notificable al usuario junto con el concepto técnico acogido. Por tanto, dicho acto permite que los resultados del servicio ingresen al ámbito jurídico y sean vinculantes para el titular del instrumento de control y manejo ambiental.

Es decir que, respecto al Auto de Cobro 7126 de 2024, se determina que la liquidación realizada por la ANLA se ajustó a los principios normativos y tarifarios aplicables, puesto que el análisis demuestra que los ocho profesionales firmantes del Concepto Técnico 3310 del 24 de mayo de 2024 participaron efectivamente en la ejecución del seguimiento ambiental y fueron debidamente liquidados de manera proporcional dentro del auto de cobro.

En consecuencia, se decanta que, respecto del Auto de Cobro 7126 de 2024, no se configura un presunto detrimento patrimonial, puesto que el cobro incluyó la participación de los ocho profesionales que constan en el Concepto Técnico 3310 del 24 de mayo de 2024, así como también de dos profesionales jurídicos (revisor y líder) que ajustaron jurídicamente dicho concepto en el Acta de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental 228 de la misma fecha (adjunto).

CONCLUSIÓN

En conclusión, no se evidencia detrimento patrimonial en los cobros relacionados con los autos de cobro cuestionados por parte de la Contraloría General de la República, ya que las observaciones respecto a viáticos y profesionales supuestamente no incluidos en su liquidación carecen de sustento jurídico y técnico conforme a la normativa vigente. En primer lugar, la naturaleza de las visitas técnicas realizadas en modalidad guiada o en el lugar habitual de trabajo de los colaboradores de la Autoridad Ambiental no genera derechos al pago de viáticos ni comisiones, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 648 de 2017. En segundo lugar, quedó demostrado que los autos de cobro identificados con número 1054 de 2021 y 7126 de 2024, así como los demás mencionados, incluyen la participación de los profesionales necesarios para el seguimiento ambiental, conforme a lo consignado en los autos, actas de seguimiento y conceptos técnicos relacionados.

Es decir que los cobros realizados en los autos Nos. 1054 del 2 de marzo de 2021, 4262 del 7 de junio de 2022, 11654 del 27 de diciembre de 2022, 7528 del 19 de septiembre de 2023 y 7126 del 2 de septiembre de 2024 fueron elaborados con estricto apego al sistema y método de cálculo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, cumpliendo además con los principios de razonabilidad, economía y proporcionalidad administrativa. Por lo tanto, no se encuentra evidencia que valide la existencia de un detrimento patrimonial como lo plantea la Contraloría General de la República en sus observaciones.

Por lo anterior, de manera respetuosa se solicita a los auditores de la Contraloría General de la República retirar esta observación del informe final.

Análisis de respuesta CGR

Frente a la respuesta de la ANLA al componente de la observación sobre los viáticos no liquidados

En relación con lo expuesto por la ANLA, referente a la definición de “visita guiada” y especialmente, lo establecido en el Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto 648 de 2017 en cuanto a las definiciones sobre el reconocimiento de las comisiones de servicios, la CGR considera que sí es de recibo las explicaciones presentadas por la entidad, toda vez que se encuentran alineadas con la normatividad aplicable.

No obstante, cabe resaltar que asignarle valor a este tipo de variables en la liquidación sin ningún tipo de aclaración, puede inducir a error en la interpretación, por tanto, es fundamental que los elementos que se incorporen en el proceso de liquidación sean aquellos que efectivamente correspondan a un costo susceptible de ser cobrado.

En ese orden de ideas, se retirará del cálculo del costo total de la liquidación el “total viáticos”.

Frente a la respuesta de la ANLA a la observación sobre la cantidad de profesionales

La ANLA confirma que participaron ocho profesionales en la elaboración del Concepto técnico 1479 del 26 de marzo de 2021 —incluidos dos profesionales no reflejados en la liquidación—, no obstante, señala que son profesionales del área de contingencias y que su dedicación fue “*mínima y específica*”, situación que motivó la no inclusión del valor de sus honorarios en la liquidación del auto de cobro, ya que el tiempo destinado a las actividades en las que intervinieron no alcanzó la dedicación mínima establecida en la tabla 2.8.03¹¹⁰ de la Resolución 1140 de 2022.

Al respecto, la CGR realiza las siguientes consideraciones:

1. La Resolución 1140 de 2022 que menciona la ANLA tiene una fecha vigencia posterior a la expedición del auto de cobro, por lo que, en este caso, la auditoría tomó como fuente de criterio la Resolución 1978 de 2018, por tanto, las tablas 24 y 26 contenidas en esta resolución.

2. La mención sobre la dedicación (en tiempo) “mínima y específica” por parte de los profesionales adicionales a los incluidos en el auto de cobro, como la razón que explica porque sus honorarios no hicieron parte del cálculo total del servicio a cobrar, no es de recibo para la CGR, en tanto que:

- a) al firmar el concepto técnico evidencian su involucramiento en el proceso,
- b) los profesionales relacionaron esta participación como parte de sus labores desarrolladas en ejecución de sus respectivos contratos de prestación de servicios¹¹¹,

¹¹⁰ Planes de contingencia y eventos de contingencia” de la Resolución.

¹¹¹ CPS-F-262-2021 y CPS-F-969-2021.

c) la ANLA realizó los pagos respectivos sin realizar objeciones.

3. De acuerdo con lo manifestado por la entidad en diversos apartes de su respuesta, las reuniones de control y seguimiento ambiental hacen parte integral del proceso de seguimiento¹¹², bajo la definición de “seguimiento integral”¹¹³: el seguimiento ambiental no se limita al concepto técnico, sino que incluye también el auto de seguimiento ambiental o el acta de reunión de control y seguimiento ambiental, documentos en los que el concepto técnico es acogido y ajustado conforme a las disposiciones convencionales, constitucionales y legales¹¹⁴.

Precisamente al realizar la aplicación de esta noción sobre el seguimiento integral, la CGR encuentra que en el acta de reunión y seguimiento ambiental 82 de 26 de marzo de 2021, participaron tres profesionales más distintos a los que participaron en el concepto técnico 1479 de 2021, por lo que, para este seguimiento ambiental integral, se evidencia que en realidad la ANLA requirió la participación de 11 profesionales.

Así las cosas, teniendo en cuenta las cantidades máximas de profesionales, las categorías y las dedicaciones (en tiempo hombre/mes) establecidas para las tablas 24 y 26 de la Resolución 1978 de 2018, la CGR realizó el cálculo del valor de servicio, de acuerdo con las anteriores consideraciones:

Tabla 13. Reliquidación CGR del servicio cobrado en Auto 1054 del 2 de marzo de 2021							
Tabla 24*	Proyectos, obras o actividades Otros Sectores y/o Proyectos Especiales						
	Proyectos que Adelantas las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)						
Categoría profesional	Honorario Mensual	Dedicación Mensual (Hombre/Mes)	Número de Visitas	Duración (días)	Viáticos Diarios	Total Viáticos	Costo Total
Categoría 3	9.407.068	1	1	2	392.912	0	9.407.068
Categoría 3	9.407.068	0,5	1	2	392.912	0	4.703.534
Categoría 3	9.407.068	0,5	1	1	392.912	0	4.703.534
Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	392.912	0	4.703.534
Categoría 1	14.295.055	0,07	0	0	617.838	0	1.000.654
Categoría 5	7.172.890	0,63	0	0	291.260	0	4.518.921
Categoría 3	9.407.068	0,07	0	0	392.912	0	658.495
Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	392.912	0	4.703.534
Tabla 26**	Inversión 1%, compensaciones, planes de contingencia y eventos de contingencia, desmantelamiento y abandono – Seguimiento						
	Planes de Contingencia y eventos de contingencia						

¹¹² Radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, página 10.

¹¹³ *Ibid.*, pág. 4.

¹¹⁴ *Ibid.*, pág. 11.

Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	0	0	4.703.534
Categoría 3	9.407.068	0,5	0	0	0	0	4.703.534
Categoría 3	9.407.068	0,2	0	0	0	0	1.881.414
Totales							
Valor del Servicio							45.687.755
Valor de Administración 25%							11.421.939
Valor Total Cálculo CGR							57.109.694
Valor total (ajuste a miles) [A]							57.110.000
Valor total cobrado ANLA [B]							31.471.000
Diferencia [A-B]							25.639.000
* Tabla 24: ocho (8) profesionales que conforman el equipo de seguimiento ordinario, aplicando la cantidad máxima de profesionales, sus categorías y dedicaciones (en tiempo) fijadas en la Resolución 1978 de 2018.							
** Tabla 26: tres (3) profesionales: dos (2) profesionales del equipo de contingencias reconocidos por la entidad y un (1) profesional jurídico que participa en las reuniones de control y seguimiento ambiental.							
Elaboró: CGR. Fuente: información ANLA-SILA y radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024.							

La tabla permite observar que se evidencia una diferencia de \$25.639.000 entre el valor real del servicio de seguimiento y el valor cobrado por la ANLA al licenciario, valor que se constituye en un menor ingreso para la entidad a partir del cálculo del servicio de acuerdo con las normas citadas y las condiciones evidenciadas por la CGR.

Al no incluirse todos los costos asociados a los profesionales adicionales que participaron en el proceso de seguimiento, se estaría subestimando los ingresos de la entidad, lo cual constituye un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$25.639.000, además de presuntamente incumplir lo dispuesto en el literal a) del artículo 96 de la Ley 633 de 2000¹¹⁵.

Por todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$25.639.000 y se realizarán los ajustes al texto definitivo del hallazgo a incluir en el informe.

Hallazgo 7. [D7] Oportunidad en el cobro por servicio de seguimiento

Resumen
En dos casos se evidenció que la entidad emitió los autos de cobro por servicio de seguimiento varios meses después de haberse realizado la visita de seguimiento y/o haberse emitido el concepto técnico respectivo, a pesar que el procedimiento dispuesto por la entidad establece que se debe iniciar la gestión de cobro una vez finalizado el concepto técnico o legalizada la visita de seguimiento ¹¹⁶ .

¹¹⁵ Modificase el artículo 28 de la Ley 344 de 1996. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

¹¹⁶ Procedimiento Cobro del servicio de seguimiento GF-PR-13 [ANLA], actividad 1, incluida en la sección Criterios.

Criterios

- Constitución Política

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

- Decreto 3573 de 2011¹¹⁷

Artículo 1. Creación Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-. Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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

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

- 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.*
- 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 14. Las demás funciones que le asigne la ley.*

Artículo 4°. Recursos. Los recursos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- estarán constituidos por: [...]

- 3. Los recursos provenientes del Fondo Nacional Ambiental -Fonam- establecidos en el numeral 2 del artículo 6° del Decreto 4317 de 2004.*

- Decreto 376 de 2020¹¹⁸

Artículo 1°. Estructura. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), tendrá la siguiente estructura para el cumplimiento de su objeto y funciones: [...]

- 6. Subdirección Administrativa y Financiera.*

¹¹⁷ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones.

¹¹⁸ Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-.

Artículo 12. Funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera. Las funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera son las siguientes: [...]

14. Realizar los cobros por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley 344 de 1996 modificada por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, en los asuntos de su competencia.

15. Planificar, dirigir y coordinar los procesos de recaudo, presupuesto, contabilidad y tesorería de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

- Resolución 2814 de 2023 [ANLA]¹¹⁹

ARTICULO CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Las funciones del Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal, adscrito a la Subdirección Administrativa y Financiera serán las siguientes:

1. Ejecutar los programas y actividades relacionadas con asuntos financieros y contables. 2. Ejecutar los procesos de recaudo, presupuesto, contabilidad y tesorería de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA. [...]

4. Asistir a la(s) dependencia(s) de la ANLA en asuntos relacionados con la estrategia de sostenibilidad financiera de la entidad.

5. Elaborar, revisar y suscribir los autos de cobro por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento, resolver los recursos de reposición que procedan contra ellos y demás que sean de su competencia, de acuerdo con la normativa vigente.

6. Realizar el control de los recaudos efectuados por concepto de liquidación de los servicios de evaluación y seguimiento, multas y fotocopias, generando los reportes que se requieran para la toma de decisiones.

ARTICULO CUADRAGÉSIMO SEXTO. A los servidores públicos designados como Coordinadores de los Grupos Internos de Trabajo de las dependencias que conforman la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, además de las funciones propias del empleo, les corresponde:

1. Realizar de manera diligente, el impulso, control y seguimiento de los asuntos y materias asignadas a cada grupo, relacionadas en el Título I de la presente Resolución.

2. Garantizar el cumplimiento de las funciones descritas en el Título I de la presente Resolución, dentro de los términos legales y/o reglamentarios vigentes. [...]

7. Realizar el registro, seguimiento, actualización, consulta y uso de los sistemas y herramientas informáticas con las que cuenta la entidad para los procesos misionales y de apoyo que permitan dar cumplimiento a nuestra misión en calidad y oportunidad.

8. Aplicar métodos y procedimientos de control interno que garanticen la calidad, eficiencia y eficacia en la gestión y operación del grupo, estableciendo e implementando planes de mejoramiento, con el fin de cumplir con los objetivos y metas institucionales [...]

11. Cumplir con las demás tareas que le sean asignadas y correspondan a la naturaleza del respectivo grupo.

- Procedimiento Cobro del servicio de seguimiento GF-PR-13 [ANLA]¹²⁰

Actividad 1. Programar la gestión por servicios de seguimiento, visita por evaluación, audiencia pública, reunión informativa:

¹¹⁹ Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se asignan sus funciones y se dictan otras disposiciones

¹²⁰ Versión 7. Sistema de Gestión de Calidad ANLA.



Para el cobro de los servicios de seguimiento, visita por evaluación, audiencia pública y reunión informativa una vez finalizada la actividad de concepto técnico o legalizada la actividad de visita, respectivamente, el asistencial del grupo técnico misional selecciona la tabla que aplique, junto con los profesionales que participan en el servicio (con o sin visita) y el valor de los tickets.

Posteriormente, avanza la actividad "programación de gestión de seguimiento" en SILA, asignando los revisores del Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal. En caso de no poder realizar las liquidaciones a través del módulo, se tramitarán de forma manual, para ello el grupo técnico misional creará una actividad en SILA denominada "Auto de Cobro Manual por Seguimiento" y adjuntará a esta actividad el formato GF-FO-13.

Actividad 2. Revisión y verificación de la programación:

El Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal revisa y Verifica que la liquidación se encuentre debidamente ajustada. Es decir que la tabla se encuentre conforme al tipo de servicio, a las características propias del proyecto, el número de días de visita, el valor de los tickets y la comisión legalizada en el sistema utilizado por la Autoridad Ambiental. De no estar conforme la revisión en alguno de los elementos se devuelve a la actividad No. 1.

- Ley 489 de 1998¹²¹

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.

- Ley 1437 de 2011¹²²

Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

[...]

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

¹²¹ 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.

¹²² Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- Ley 1952 de 2019¹²³

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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.

Condición

Durante el periodo 2021 a 2024 la ANLA expidió seis actos administrativos de cobro por concepto del seguimiento ambiental realizado al proyecto “Descontaminación del Río Bogotá” (expediente LAM0368) en lo referente a la planta de tratamiento de aguas residuales Salitre, a saber:

	Visita de seguimiento	Concepto técnico	Auto de Cobro	Tiempo emisión auto de cobro
1	16 y 17 de febrero de 2021	No. 1479 (26 de marzo de 2021)	No. 1054 (2 de marzo de 2021)	Menos de un mes*
2	Sin visita	No. 6853 (2 de noviembre de 2021)	No. 9705 (17 de noviembre de 2021)	Menos de un mes
3	10 y 11 de mayo de 2022	No. 3513 (23 junio de 2022)	No. 4262 (7 de junio de 2022)	Menos de un mes*
4	15 a 17 de noviembre de 2022	No. 7917 (16 de diciembre de 2022)	No. 11654 (27 de diciembre de 2022)	Menos de un mes*
5	9 y 10 de abril de 2024	No. 3310 (24 de mayo de 2024)	No. 7126 (2 de septiembre de 2024)	Superior a tres meses*
6	Sin visita	No. 8995 (18 de diciembre de 2023)	No. 7875 (24 de septiembre de 2024)	Superior a nueve meses

*Se calcula el tiempo entre la visita de seguimiento y la emisión del auto de cobro, de acuerdo con Procedimiento Cobro del servicio de seguimiento GF-PR-13 [ANLA].

Elaboró: CGR. Fuente: información ANLA-SILA.

¹²³ 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.

Como se observa en la tabla anterior, la CGR encuentra que, aunque en promedio a la entidad le toma menos de un mes emitir los autos de cobro luego de realizar la visita de seguimiento o elaborar los conceptos técnicos, en dos casos le tomó un tiempo muchísimo mayor, así: 1) el auto de cobro 7126 del 2 de septiembre de 2024 fue emitido poco más de 4 meses después de haberse realizado la visita de seguimiento (9-10 de abril de 2024)¹²⁴ y 3 meses luego de haberse emitido el concepto técnico 3310, el 24 de mayo de 2024; y 2) el auto de cobro 7875 del 24 de septiembre de 2024, se emitió 9 meses después de la emisión del concepto técnico 8995, el 18 de diciembre de 2023.

Estas situaciones contravienen el procedimiento dispuesto por la entidad para el cobro de servicio de seguimiento, que establece que se debe programar la gestión de cobro una vez finalizada la actividad de concepto técnico o legalizada la actividad de visita¹²⁵.

Causa

Deficiente gestión administrativa a falta de control, seguimiento y celeridad por parte de los responsables del proceso y debilidades en la coordinación y comunicación entre los grupos de trabajo que participan en el procedimiento de cobro por servicio de seguimiento.

Efecto

Lo anterior impacta el recaudo, toda vez que, una recaudación inoportuna de los recursos afecta el cumplimiento de las metas de ingresos de la entidad, lo cual, es vital para que la Autoridad recupere los costos en los que incurre en la prestación de sus servicios. De igual forma, al no realizar seguimiento y control al proceso de recaudo, se genera riesgo de pérdida de los recursos comprometiendo la eficiencia y transparencia de la inversión de los recursos públicos.

Así las cosas, el recaudo inoportuno de los recursos, podría afectar la sostenibilidad financiera de la ANLA y, por ende, su capacidad operativa y de monitoreo al seguimiento ambiental. Además, un control deficiente de los recursos genera un entorno propenso a la corrupción.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000929421 del 27 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 27 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

¹²⁴ De acuerdo con "INFORME DE VISITA TÉCNICA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO AMBIENTAL-Código SL-FO-16, Con radicado 20244105179003, 20244105179413 y 2024410517943316 del 2 de mayo de 2024.

¹²⁵ Procedimiento Cobro del servicio de seguimiento GF-PR-13 [ANLA], actividad 1, incluida en la sección Criterios.

En atención a la observación formulada sobre el proceso de cobro por servicios de seguimiento, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones y aclaraciones:

1. Marco normativo y regulatorio para el cobro de los servicios de seguimiento ambiental

El procedimiento interno GF-PR-13 aplicable para el trámite de los cobros por concepto de los servicios de seguimiento ambiental, no establece términos perentorios para la emisión de los autos de cobro una vez realizada la visita de seguimiento o elaborado el concepto técnico. Este procedimiento tiene como objetivo principal garantizar la correcta ejecución del cobro mediante etapas claras y trazables, sin imponer plazos estrictos que puedan comprometer la calidad y legalidad del proceso. Por lo tanto, la gestión realizada por la entidad se ajusta a los lineamientos vigentes, priorizando la recuperación efectiva de los recursos públicos en el marco de las capacidades operativas de la entidad.

En este contexto, los autos de cobro analizados por el ente auditor fueron emitidos conforme a los términos establecidos en la reglamentación y normatividad vigente de la Autoridad Ambiental, específicamente en lo dispuesto en el procedimiento interno GF-PR-13, relativo a los cobros por concepto de seguimiento ambiental.

2. Puntos de Control en el proceso de cobro por los servicios de seguimiento ambiental

La ANLA dispone de herramientas robustas para prevenir y sancionar irregularidades, entre las cuales se destacan las auditorías internas y externas destinadas a verificar el cumplimiento normativo, el aplicativo SILA, que asegura la trazabilidad de las gestiones, así como políticas de formación ética y códigos de conducta orientados a reforzar la integridad institucional, entre otras medidas.

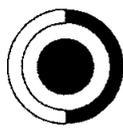
En cuanto al control, es pertinente señalar que esta Autoridad cuenta con la herramienta tecnológica SILA, la cual permite, por expediente, que una vez realizada la visita y/o elaborado el concepto técnico, el sistema programe automáticamente la elaboración del auto de cobro. Estas actividades se asignan tanto a un asistente del grupo misional como a un colaborador del Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal (GGFP), quien tiene a su cargo la expedición del auto de cobro. Este procedimiento asegura que, tras el análisis y la completitud de la información por parte del ejecutor del Grupo Misional, las actividades sean remitidas al GGFP para la elaboración y emisión del auto de cobro. Cabe resaltar que, al momento de avanzar las actividades de manera definitiva al GGFP, el sistema bloquea la opción de modificar la estructura de cobro.

En virtud de lo anterior, es evidente que la entidad cuenta con controles efectivos y seguros que aseguran el cobro adecuado de los servicios. Este marco de control, diseñado para la elaboración de los autos de cobro, se encuentra estructurado de manera sólida y, gracias a su organización, permite una ejecución eficiente del proceso, con una coordinación adecuada entre las áreas involucradas y una segregación clara de funciones a lo largo de la cadena del proceso de cobro. Esto garantiza la transparencia del proceso, minimizando el riesgo de posibles actos de corrupción.

3. Recaudo oportuno de los recursos por concepto de seguimiento ambiental

Los valores correspondientes a los Autos de cobro Nos. 7126 del 2 de septiembre y 7875 del 24 de septiembre de 2024 fueron recaudados oportunamente, teniendo en cuenta que, como se observa en la siguiente tabla, una vez expedidos los correspondientes actos administrativos no transcurrieron más de 15 días hábiles entre la fecha de cobro y la fecha de pago:

EXPEDIENTE	EMPRESA	NIT	AUTO	FECHA	VALOR LIQUIDAD	VALOR PAGADO	FECHA PAGO	SALDO
LAJOS	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE	899999094	7126-2024	02-sep-24	56 991 000.00	56 991 000.00	19-sep-24	0.00
LAJOS	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE	899999094	7875-2024	24-sep-24	51 797 000.00	51 797 000.00	17-oct-24	0.00



En este sentido, no se afectó la sostenibilidad financiera de la entidad, puesto que aseguró la recuperación oportuna de los costos operativos relacionados con el servicio de seguimiento ambiental, sin que esto implicara un riesgo para sus metas presupuestales o compromisos financieros.

Al respecto, los auditores de la Contraloría señalan:

“Lo anterior impacta el recaudo, toda vez que, una recaudación inoportuna de los recursos afecta el cumplimiento de las metas de ingresos de la entidad, lo cual, es vital para que la Autoridad recupere los costos en los que incurre en la prestación de sus servicios. De igual forma, al no realizar seguimiento y control al proceso de recaudo, se genera riesgo de pérdida de los recursos comprometiendo la eficiencia y transparencia de la inversión de los recursos públicos.

Así las cosas, el recaudo inoportuno de los recursos, podría afectar la sostenibilidad financiera de la ANLA y, por ende, su capacidad operativa y de monitoreo al seguimiento ambiental. Además, un control deficiente de los recursos genera un entorno propenso a la corrupción.”

Se resalta que, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de octubre de 2024, esta Autoridad ha expedido 3.019 autos de cobro por un valor total de \$77.664.344.000, como se evidencia en el siguiente cuadro resumen, el cual ha sido extraído del archivo Excel adjunto a esta respuesta:

Sector	#AUTO_COBRO	VALOR_LIQUIDADADO
Agroquímicos	1593	7.713.904.000
Energía	111	11.702.994.000
Hidrocarburos	410	39.631.800.000
Infraestructura	179	12.226.890.000
Minería	49	3.410.922.000
Permisos	677	2.977.834.000
Total general	3019	77.664.344.000
PETAR SALITRE - CANOAS	2	108.788.000
Porcentaje	0,066%	0,140%

Fuente: Informe mensual de recaudo cierre octubre 2024 -GGFP.

Al analizar las cifras anteriores, observamos que los autos de cobro Nos. 7126 del 2 de septiembre de 2024 y 7875 del 24 de septiembre de 2024 representan el 0,066% del total de autos expedidos (3.019). En cuanto al valor, estos autos de cobro, por un monto de \$108.788.000, equivalen al 0,140% del total cobrado de \$77.664.344.000. Estos resultados sugieren que la muestra de los dos autos de cobro es estadísticamente insignificante en relación con el total de autos expedidos, lo que implica que no existe un riesgo significativo de pérdida de recursos.

De igual manera, es importante señalar que los autos de cobro, una vez notificados y ejecutoriados, son títulos ejecutivos de obligatorio cumplimiento. En su contenido, se especifican las condiciones de pago conforme a lo establecido en la Resolución 1140 de 2022. Por lo tanto, el recaudo no se ve comprometido.

4. Contexto de los tiempos dispuestos para el cobro de los servicios de seguimiento

En relación con los seis autos de cobro analizados (Nos. 1054 del 2 de marzo de 2021, 9705 del 17 de noviembre de 2021, 4262 del 7 de junio de 2022, 11654 del 27 de diciembre de 2022, 7126 del 2 de septiembre de 2024 y 7875 del 24 de septiembre de 2024), se observa que cuatro de ellos fueron gestionados y expedidos dentro de los plazos habituales establecidos por el procedimiento interno GF-PR-13. Este procedimiento regula la emisión de autos de cobro de manera ágil, asegurando que dichos actos administrativos se expidan con celeridad tras la realización de la visita de seguimiento o la elaboración del concepto técnico correspondiente.

No obstante, los Autos de Cobro Nos. 7126 y 7875 superaron el tiempo promedio habitual de menos de un mes, no impactaron la transparencia del proceso ni el recaudo de la Entidad, toda vez que ambos autos de cobro fueron tramitados con estricto apego a los lineamientos normativos y operativos vigentes, lo que aseguró su correcta ejecución.

En este sentido, se reitera que las circunstancias excepcionales que originaron la demora no alteraron el cumplimiento de los principios de eficiencia, transparencia y oportunidad que rigen el procedimiento, garantizando así que los recursos fueran recaudados de manera adecuada y sin perjuicio para la sostenibilidad financiera de la Entidad.

CONCLUSIONES

A partir de los argumentos expuestos, se concluye que las demoras observadas en los autos de cobro Nos. 7126 del 2 de septiembre y 7875 del 24 de septiembre de 2024 no son atribuibles a una gestión administrativa deficiente ni a fallas en el control, seguimiento o coordinación por parte de la ANLA.

La existencia de procedimientos claros y estructurados, como el GF-PR-13, reguló eficazmente la operación en la mayoría de los casos, lo que demuestra la eficiencia de la planeación institucional y la capacidad de la entidad para mitigar el impacto de situaciones operativas transitorias. Además, la ANLA cuenta con mecanismos robustos de control, entre ellos el aplicativo SILA, que asegura la trazabilidad y seguimiento de las actividades, con herramientas como la programación automática y la generación de alertas. Estos controles refuerzan la transparencia operativa y desvirtúan cualquier observación de un entorno propenso a la corrupción.

En los casos de los autos de cobro Nos. 7126 del 2 de septiembre y 7875 del 24 de septiembre de 2024, los valores correspondientes fueron debidamente recaudados, sin que ello generara pérdida, disminución o afectación del patrimonio público. Las cifras muestran que los autos cuestionados representan un porcentaje marginal del total de autos expedidos y recaudados durante el periodo evaluado, lo que ratifica que no existió riesgo significativo para la sostenibilidad financiera de la entidad ni para el cumplimiento de sus metas presupuestales.

Con todo, la ANLA ha demostrado que su gestión es transparente, eficiente y sostenida por controles efectivos que garantizan la correcta ejecución de sus procesos y la recuperación oportuna de los recursos públicos. Por lo tanto, las observaciones señaladas no comprometen la integridad operativa ni financiera de la entidad, confirmando su compromiso con la transparencia y la diligencia en todas sus actuaciones.

En consecuencia, se solicita a los auditores de la Contraloría General de la República de manera respetuosa que sea retirada la "Observación 11. [D] Oportunidad en el cobro por servicio de seguimiento", por las razones expuestas anteriormente.

Análisis de respuesta CGR

Frente a lo manifestado por la entidad en relación con el marco normativo y regulatorio para el cobro de los servicios de seguimiento ambiental:

La ANLA argumenta que el procedimiento GF-PR-13 para los cobros de los servicios de seguimiento ambiental no establece plazos perentorios para emitir los autos de cobro tras realizar la visita o elaborar el concepto técnico. Su enfoque se centra en garantizar la correcta ejecución del cobro a través de etapas claras, sin imponer plazos que puedan afectar la calidad o legalidad del proceso.

La CGR encuentra que, a pesar que el procedimiento interno GF-PR-13 no imponga un plazo estricto para la emisión de los autos de cobro una vez realizada la visita de seguimiento o elaborado el concepto técnico, es fundamental señalar que el procedimiento implícitamente establece que dichos autos deben emitirse una vez culminadas estas etapas del proceso. Esto se entiende como una expectativa de temporalidad razonable para garantizar una gestión eficiente y oportuna del cobro por los servicios de seguimiento ambiental.

En este sentido, se observa que en los casos específicos de los autos de cobro 7126 (2 de septiembre de 2024) y 7875 (24 de septiembre de 2024), el tiempo transcurrido entre la realización de la visita de seguimiento o la emisión del concepto técnico y la fecha de emisión del auto de cobro excedió los 3 meses y 9 meses respectivamente. Este lapso prolongado de tiempo afecta la percepción de la entidad respecto al cumplimiento de sus objetivos de gestión administrativa.

Principalmente, en lo referente al cumplimiento del principio de celeridad, el cual busca que los procedimientos administrativos se realicen de manera ágil y oportuna, en este contexto, los plazos no necesariamente deben ser estrictos, pero sí razonables, para asegurar que el proceso no se vea innecesariamente prolongado, especialmente cuando se trata de la recaudación de recursos públicos.

Por lo tanto, la CGR considera que la justificación proporcionada por la entidad en cuanto a la ausencia de plazos perentorios no resulta suficiente para desvirtuar lo observado.

Frente a lo manifestado por la entidad en relación con puntos de control en el proceso de cobro por los servicios de seguimiento ambiental:

La ANLA señala que utiliza como punto de control el sistema SILA para programar automáticamente la elaboración del auto de cobro una vez realizada la visita de seguimiento o elaborado el concepto técnico. Este sistema asigna las actividades a los responsables correspondientes, tanto del grupo misional como del Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal (GGFP).

Aunque la entidad presente la herramienta tecnológica SILA como un mecanismo de control, se evidencia que el sistema no detectó que ya se había realizado la visita de seguimiento y/o elaborado el concepto técnico, en cada caso, lo cual constituye una posible deficiencia en el funcionamiento del aplicativo, o, por el contrario, obedece a una posible deficiencia en la gestión de los profesionales asignados a cada etapa del proceso, los cuales, juegan un rol crucial en la gestión y seguimiento en la programación de los autos de cobro.

En este sentido, los argumentos de la ANLA, no desvirtúan lo observado, en tanto que, se evidencian debilidades en los controles previstos, situación que compromete la transparencia y efectividad del proceso.

Frente a lo manifestado por la entidad en relación con el recaudo oportuno de los recursos por concepto de seguimiento ambiental:

La ANLA argumenta que los valores correspondientes a los autos de cobro 7126 y 7875 fueron recaudados oportunamente, dado que no transcurrieron más de 15 días hábiles entre la fecha de cobro y la fecha de pago, lo que, según indica, no afectó la sostenibilidad financiera ni los compromisos presupuestales de la entidad.

No obstante, aunque la recaudación se efectuó dentro de los plazos establecidos una vez emitido el auto de cobro, al no realizarse la emisión de los autos de cobro de manera oportuna, no solo se retrasa la acción cobro, sino que también se postergan los ingresos correspondientes a esos gastos, afectando la correcta asociación de los costos y los ingresos en el periodo correspondiente, de manera que los gastos y costos asociados al servicio de seguimiento ambiental deberían haber sido recuperados en el momento en que se generaron, para que no se coloque en riesgo la sostenibilidad financiera de la entidad. Por otro lado, la ANLA refiere que los autos de cobro 7126 y 7875 representan el 0,066% del total de autos expedidos (3.019) y que la suma de los dos valores liquidados (\$108.788.000) equivalen al 0,140% del total cobrado (\$77.664.344.000). Así, manifiesta que estos resultados son estadísticamente insignificantes en relación con el total de autos expedidos, lo que implica que no existe un riesgo significativo de pérdida de recursos.

Al respecto, la CGR considera que este análisis no debe reducirse únicamente a la magnitud de la muestra en términos absolutos o porcentuales, toda vez que los recursos públicos son relevantes, independientemente de su cuantía. Por consiguiente, cada recurso debe ser manejado con la misma diligencia, compromiso, responsabilidad, eficiencia y transparencia, ya que toda suma contribuye al cumplimiento de los objetivos institucionales de la entidad.

Frente a lo manifestado por la entidad en relación con el contexto de los tiempos dispuestos para el cobro de los servicios de seguimientos:

A pesar de que la entidad señala que, de los seis autos de cobro analizados, cuatro fueron gestionados dentro de los plazos establecidos, es importante resaltar que dos de ellos (7126 y 7875) presentaron demoras significativas, es decir, aproximadamente el 33% de los autos de cobro analizados. Esta demora, aunque no afectó el recaudo inmediato, sí podría generar implicaciones en la eficiencia administrativa y en la optimización de recursos a largo plazo, afectando indirectamente la sostenibilidad financiera de la entidad.

En conclusión, lo expuesto por la entidad no desvirtúa lo observado, en cuanto se refleja una gestión administrativa deficiente e inoportuna contraria a los principios de la función pública, en relación con la emisión de los autos administrativos de cobro por concepto de servicio de seguimiento ambiental.

En conclusión, por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.



Hallazgo 8. [D8] Supervisión de contratos de prestación de servicios en la función de seguimiento ambiental [ANLA]

Resumen

En cuatro casos de la muestra evaluada (n=52), se evidenció que los supervisores de contratos de prestación de servicios profesionales aprobaron informes mensuales de avance sin verificar de manera apropiada las labores desarrolladas por los contratistas respecto de los conceptos técnicos y actos administrativos referenciados en el Sistema de Información de Licencias Ambientales (SILA) y en las cuentas de cobro.

Crterios

- Ley 80 de 1993¹²⁶

Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

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

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

¹²⁶ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

- Ley 1474 de 2011¹²⁷

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

- Manual de contratación, supervisión e interventoría GC-MN-02 [ANLA]¹²⁸

6.4. Actividades de los supervisores e interventores

d. Las actividades legales: Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la ANLA y las condiciones o estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

Seguimiento jurídico

- *Velar y exigir del contratista el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato.*
- *Revisar y suscribir todas las actas que se elaboren o expidan durante el desarrollo del contrato.*

- Contrato de prestación de servicios CPS-F-241-2021

Clausulas específicas:

1. Liderar, revisar y tramitar jurídicamente en oportunidad y con calidad, de conformidad con los criterios y lineamientos que establezca para tal efecto la ANLA, los actos administrativos y demás documentos relacionados con el seguimiento a proyectos, obras o actividades de competencia de la ANLA, en los tiempos establecidos por la ley o por la Entidad, para dar cumplimiento a las metas fijadas por la misma.

NOTA 1: Se deberá finalizar mensualmente la revisión del número de Actos administrativos que se les hayan asignado a los profesionales que estén bajo su liderazgo, (los cuales pueden corresponder a actos administrativos y/o actas que se suscriban en las reuniones de información adicional y/o actas de reuniones de seguimiento), sin perjuicio de que, por necesidades de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales y/o la Coordinación de la Región, se deban finalizar un número mayor de actos administrativos. Además de lo anterior, deberá ejecutar todas las actividades asignadas en el ejercicio del contrato, con oportunidad y calidad, según tiempos definidos en la ley, por la parametrización de tiempos de la entidad o por el supervisor del contrato.

NOTA 2: Se entiende por llevar a finalización el acto administrativo, cuando en el SILA se encuentre cargado en este estado al perfil que lo suscribe y/o finaliza. [...]

3. Utilizar el Sistema de Información de Licencias Ambientales - SILA para la revisión y la trazabilidad de la gestión de los actos administrativos en el plazo allí establecido o aquel que se encuentre vigente.

¹²⁷ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

¹²⁸ Versión 2. <https://www.anla.gov.co/images/documentos/manuales/contratacion/manual-de-contratacion-supervision-e-interventoria-anla.pdf>.

- Contrato de prestación de servicios CPS-F-277-2021

Clausula Segunda. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: [...]

B). OBLIGACIONES ESPECIFICAS: 1. Revisar jurídicamente y tramitar, en oportunidad y con calidad, de conformidad con los criterios y lineamientos que establezca para tal efecto la ANLA, los actos administrativos y demás documentos relacionados con el seguimiento a proyectos, obras o actividades de competencia de la ANLA, en los tiempos establecidos por la ley o por la Entidad, para dar cumplimiento a las metas fijadas por la misma.

NOTA 1: Se deberá finalizar mensualmente la revisión del número de Actos administrativos que se les hayan asignado a los profesionales que estén bajo su liderazgo, (los cuales pueden corresponder a actos administrativos y/o actas que se suscriban en las reuniones de información adicional y/o actas de reuniones de seguimiento), sin perjuicio de que, por necesidades de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales y/o la Coordinación de la Región, se deban finalizar un número mayor de actos administrativos. Además de lo anterior, deberá ejecutar todas las actividades asignadas en el ejercicio del contrato, con oportunidad y calidad, según tiempos definidos en la ley, por la parametrización de tiempos de la entidad o por el supervisor del contrato.

NOTA 2: Se entiende por llevar a finalización el acto administrativo, cuando en el SILA se encuentre cargado en este estado al perfil que lo suscribe y/o finaliza.

2. Utilizar el Sistema de Información de Licencias Ambientales - SILA para la revisión y la trazabilidad de la gestión de los actos administrativos en el plazo allí establecido o aquel que se encuentre vigente.

- Contrato de prestación de servicios CPS-F-947-2021

Clausula Segunda. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: [...]

B). OBLIGACIONES ESPECIFICAS: 1. Elaborar, en oportunidad y con calidad, los conceptos técnicos de visita y/o documentales para el seguimiento ordinario, seguimiento en virtud de órdenes judiciales imposición y levantamiento de medidas preventivas, y/o de proceso sancionatorio; y recursos de reposición de los proyectos que le sean asignados, en los formatos y anexos establecidos por el Sistema de Gestión de Calidad. Dichos conceptos deberán ser entregados por parte del profesional en los términos y tiempos señalados por la ley y/o por la Entidad, para dar cumplimiento a las metas e indicadores establecidos por la ANLA. Nota 1: El concepto técnico deberá estar consolidado con los demás componentes, cuando haya lugar, y debe ser cargado en el SILA para su respectiva revisión

- Contrato de prestación de servicios CPS-F-805-2022

Clausulas específicas:

1. Revisar jurídicamente y tramitar de manera conjunta y con calidad, de conformidad con los criterios y lineamientos que establezca para tal efecto la ANLA, los actos administrativos y demás documentos relacionados con el seguimiento a proyectos, obras o actividades de competencia de la ANLA, en los tiempos establecidos por la ley o por la Entidad, para dar cumplimiento a las metas fijadas por la misma.

NOTA 1: Se deberá finalizar mensualmente la revisión del número de Actos administrativos que se les hayan asignado a los profesionales que estén bajo su liderazgo, (los cuales pueden corresponder a actos administrativos y/o actas que se suscriban en las reuniones de información adicional y/o actas de reuniones de seguimiento), sin perjuicio de que, por necesidades de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales y/o la Coordinación de la Región, se deban finalizar un número mayor de actos administrativos. Además de lo anterior, deberá ejecutar todas las actividades asignadas en el

ejercicio del contrato, con oportunidad y calidad, según tiempos definidos en la ley, por la parametrización de tiempos de la entidad o por el supervisor del contrato.

NOTA 2: Se entiende por llevar a finalización el acto administrativo, cuando en el SILA se encuentre cargado en este estado al perfil que lo suscribe y/o finaliza.

NOTA 3: Cuando se trate de fracciones de mes inferiores a veinte (20) días calendario, se acordará con el supervisor del contrato el número mínimo o el nivel de avance de los actos administrativos de los proyectos asignados para dicho periodo.

NOTA 4: Cuando por el desarrollo del proyecto se determine que éste es crítico (complejo), la Coordinación de la Región y la Subdirección de Seguimiento, acordarán de ser necesario un tiempo mayor para llevar a finalización el acto administrativo, a través de correo electrónico y/o acta de reunión.

2. Dar uso al Sistema de Información de Licencias Ambientales - SILA para la revisión y la trazabilidad de la gestión de los actos administrativos en el plazo allí establecido o aquel que se encuentre vigente.

- Ley 1952 de 2019¹²⁹

Artículo 26. la falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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.

11. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

¹²⁹ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario.

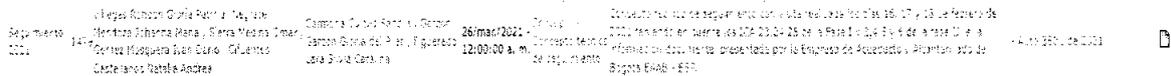
Condición

Para la realización de los servicios de evaluación y seguimiento respecto de la licencia ambiental LAM0368, así como para el trámite de procesos sancionatorios asociados a este expediente, la ANLA designó profesionales con quienes suscribió contratos de prestación de servicios para los diversos roles establecidos por la entidad (ejecutores, revisores, supervisores, etc.).

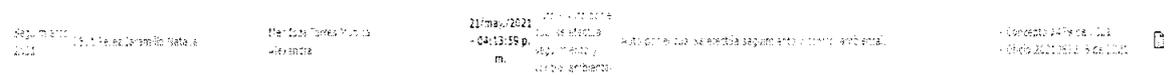
Como resultado de la revisión a la información contractual remitida por la entidad y la información reportada en el Sistema de Información de Licencias Ambientales (SILA), la CGR evidenció las siguientes situaciones respecto de los contratos de prestación de servicios que se presentan a continuación:

1. CPS-F-241-2021

La ANLA manifestó que el contratista participó en el concepto técnico 1479 del 26 de marzo de 2021, pero una vez verificada la información en el SILA, el titular del contrato no aparece en la gestión del mencionado concepto, situación que fue corroborada al descargar el documento de la plataforma respectiva, y tal como se evidencia en la siguiente imagen:

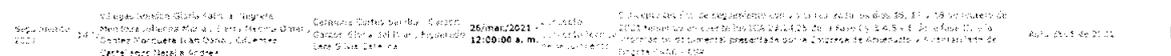


De igual manera, refiere el contratista la gestión del Auto 3501 del 21 de mayo de 2021, pero una vez verificada la información en el SILA, el titular del contrato no aparece como ejecutor ni revisor del acto administrativo, situación que fue corroborada al descargar el documento de la plataforma respectiva, tal como se evidencia en la siguiente imagen:



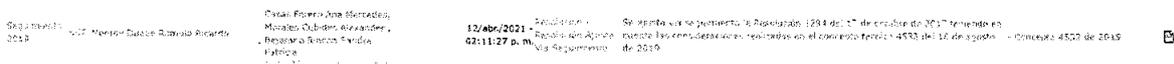
2. CPS-F-277-2021

La ANLA manifiesta que, el contratista participó en el concepto técnico 1479 del 26 de marzo de 2021, pero una vez verificada la información en el SILA, el titular del contrato no aparece en la gestión del mencionado concepto, situación que fue corroborada al descargar el documento de la plataforma respectiva, y tal como se evidencia en la siguiente imagen:



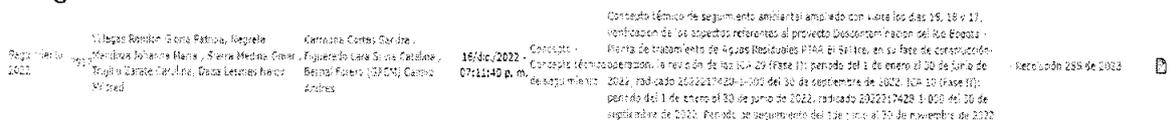
3. CPS-F-947-2021

La ANLA manifiesta que, el contratista participó en la elaboración de la Resolución de ajuste vía seguimiento 667 del 12 de abril de 2021, pero una vez verificada la información en el SILA, el titular del contrato no aparece en la gestión de este documento, situación que fue corroborada al descargar el documento de la plataforma respectiva, y tal como se evidencia en la siguiente imagen:

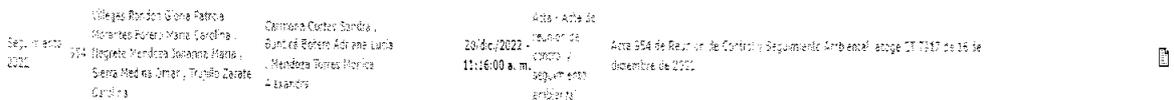


4. CPS-F-805-2022

La ANLA manifiesta que, el contratista participó en el concepto técnico 7917 del 16 de diciembre de 2022, pero una vez verificada la información en el SILA, el titular del contrato no aparece en la gestión del mencionado concepto, situación que fue corroborada al descargar el documento de la plataforma respectiva, y tal como se evidencia en la siguiente imagen:



De igual manera, refiere la ANLA que, el contratista la participó en la reunión de control y seguimiento ambiental 954 del 20 de diciembre de 2022, pero una vez verificada la información en el SILA, el titular del contrato no aparece en la gestión de la misma, situación que fue corroborada al descargar el documento de la plataforma respectiva, tal como se evidencia en la siguiente imagen:



En consecuencia, los supervisores procedieron a entregar el visto bueno sobre los avances mensuales respecto de los contratos de prestación de servicios CPS-F-241-2021, CPS-F-277-2021, CPS-F-947-2021 y CPS-F-805-2022, sin verificar la gestión de los contratistas en los conceptos técnicos y actos administrativos referenciados en el Sistema de Información de Licencias Ambientales (SILA).

Causa

Deficiencias en el sistema de control interno, al no garantizar que las estrategias de seguimiento de las dependencias encargadas del cargue de información, a las plataformas establecidas institucionalmente, para la gestión de la información se realice de forma adecuada.

Los supervisores no están verificando en el SILA, la gestión de los contratistas de prestación de servicios en los conceptos técnicos y actos administrativos referenciados.

Efecto

Inobservancia de las obligaciones citadas para los contratos de prestación de servicios que hacen parte del hallazgo, así como afectación a la calidad de la información reportada por la entidad.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 25 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

Para dar respuesta se presenta la información presentada por la Contraloría para cada contrato y de forma seguida las consideraciones de ANLA con las cuales se precisa y aclara cada una de ellas.

CPS-F-028-2021

La profesional ANGELA LILIANA REYES VELASCO identificada con cédula de ciudadanía 52.266.507 celebró con la ANLA contrato de prestación de servicios bajo el número o CPS-F-28-2021, el cual en efecto tuvo terminación anticipada a partir del 17 de junio de 2021, al respecto durante el tiempo de ejecución del contrato del 5 de enero de 2021 hasta el 17 de junio de 2021, la profesional prestó sus servicios en el grupo de Medio Magdalena Cauca con la supervisión de la profesional Gisela Guijarro Cardoso, y bajo este contrato no se ejecutó actividad alguna relacionada con el proyecto de descontaminación del río Bogotá – PTAR Salitre LAM0368, toda vez que el mencionado proyecto no hace parte del grupo regional Medio Magdalena, y en consecuencia no fue reportado como actividad en ninguna de las cuentas de cobro asociadas al contrato en mención (se adjuntan las cuentas de enero a junio de 2024 - Anexo 5_1).

Ahora bien, ANGELA LILIANA REYES VELASCO fue nombrada en el empleo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 24, de la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, mediante Resolución No. 01029 del 10 de junio de 2021 y con acta de posesión 22 del 24 de junio de 2021- (se adjunta copia - Anexo 5_2).

Asimismo, mediante Resolución 01424 del 13 de agosto de 2021, fue designada como Coordinadora del Grupo de Alto Magdalena- Cauca adscrito a la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, esto hasta el 4 de diciembre de 2023 y desde el 5 de diciembre del 2023 con designación realizada mediante Resolución 2829 del 05 de diciembre de 2023 como coordinadora del grupo Alto Magdalena de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales. (Se adjunta como soporte certificación de la ANLA en donde consta el nombramiento y designaciones antes mencionados – Anexo 5_3).

Así las cosas, la profesional ANGELA LILIANA REYES VELASCO, desde el 24 de junio de 2021 hace parte de la planta de personal de la ANLA, y con las designaciones como coordinadora del actual grupo Alto Magdalena, razón por la cual se encuentra vinculada a las actividades relacionadas con la PTAR Salitre en particular con el concepto y acta citados en la observación y que hace parte de sus funciones y por es por esto que las mismas no se encuentran vinculadas a obligaciones relacionadas con el contrato de prestación de servicios CPS-F-28-2021.

En conclusión, el contrato CPS-F-28-2021, no guarda relación con la región Alto Magdalena ni con el proyecto de descontaminación del río Bogotá – PTAR Salitre LAM0368, al respecto es importante señalar que este contrato fue relacionado en la tabla entregada en respuesta al requerimiento 1 punto 13, así:

TITULAR: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A.
PROYECTO: PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

Fecha de contratos Vigencia 2021 a 2024	Nombre Contratistas	No. de Documento de Identificación (Contratación)	Objeto	Roles	Año	Acto Administrativo	Productos	Vista	Estado del Contrato
CPS-F-178-2021	Natalia Andrea Barajas Muñoz	103842923	2-20-5-30 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Abogado Ejecutor					Ejecutado
CPS-F-171-2021	Monica Alejandra Mejía Torres	5279481	2-20-5-35 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Revisor					Ejecutado
CPS-F-241-2021	Carmina del Socorro Imbachí Carón	3454236	2-20-5-37 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Revisor					Ejecutado
CPS-F-028-2021	ANGELA LILIANA REYES VELASCO	5126657	2-20-5-37 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Líder Técnico					Terminado Anticipadamente
CPS-F-251-2021	Sandra Carmina Cortés	46672162	2-20-5-37 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Líder Técnico	2021	Acta de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental No. 563 del 19 de Noviembre de 2021	Concepto Técnico de Seguimiento Ambiental No. 683 del 10 de Febrero de 2021	N/A	Ejecutado
CPS-F-262-2021	Milva Catalina Figueroa Lara	53001782	2-19-5-15 Prestación de servicios profesionales para realizar	Líder Técnico					Ejecutado
CPS-F-552-2021	Omar Sierra Medina	9528703	2-20-5-25 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Físico					Ejecutado
CPS-F-569-2021	Johana Elena Noguera Mendicuti	5270797	2-20-5-38 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Biólogo					Ejecutado
CPS-F-543-2021	Olivia Patricia Velásquez Rondón	52819420	2-20-5-16 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Social					Ejecutado
CPS-F-995-2021	Le emeliazor Martínez Valencia	570322746	2-20-5-25 Prestación de servicios profesionales para realizar	Profesional Especialista					Ejecutado
CPS-F-984-2021	Carolina Trujillo Carate	51034662	2-19-5-21 Prestación de servicios profesionales para apoyar	Profesional Ingeniero y Contingencias					Ejecutado

Fuente: Captura de pantalla de la hoja 2. Contratistas SSLA, del archivo Excel de nombre: 0. Listado_Ctos_Suscritos_Vig_2021-2024_VF.xlsx, del Primer Requerimiento.

Respecto a lo cual es importante señalar que la tabla relaciona de manera general los profesionales que participaron en el seguimiento del segundo semestre del 2021 al expediente LAM0368, sin embargo, por error involuntario se relacionó el contrato CPS-F-028-2021 de ANGELA LILIANA REYES VELASCO, que tuvo terminación anticipada en el mes de junio de 2021 y para el mes de noviembre de este mismo año la profesional ya se encontraba en la planta de personal de la ANLA y designada como coordinadora del grupo Alto Magdalena.

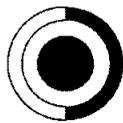
CPS-F-241-2021

En la tabla entregada en respuesta al requerimiento 1 punto 13, se relacionaron de manera general la totalidad de los profesionales de diferentes roles que participaron en los seguimientos realizados en el año 2021 y para el primer semestre corresponde a:

Nombre Contratistas	No. de Documento de Identificación (Contratación)	Objeto	Roles	Año	Acto Administrativo	Productos	Vista	Estado del Contrato
Natalia Pérez Jaramillo	1118004323	2-20-5-30 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Abogado Ejecutor					Terminado Anticipadamente
Monica Alejandra Mejía Torres	5279481	2-20-5-35 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Revisor					Ejecutado
Carmina del Socorro Imbachí Carón	3454236	2-20-5-37 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Revisor					Ejecutado
Sandra Carmina Cortés	46672162	2-20-5-37 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Líder Técnico					Ejecutado
Milva Catalina Figueroa Lara	53001782	2-19-5-15 Prestación de servicios profesionales para realizar	Líder Técnico	2021	1. Autoconciencia y Control Ambiental No. 3501 del 21 de Mayo de 2021.	Concepto Técnico de Seguimiento Ambiental No. 1229 del 26 de Marzo de 2021	10/02/2021 18/02/2021	Ejecutado
Omar Sierra Medina	9528703	2-20-5-38 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Físico		2. Acto de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental No. 82 del 26 de Marzo de 2021			Ejecutado
Johana Elena Noguera Mendicuti	5270797	2-20-5-38 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Biólogo					Ejecutado
Olivia Patricia Velásquez Rondón	52819420	2-20-5-16 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Social					Ejecutado
León Dairo Gómez Mosquera	3838982	2-20-5-27 Prestación de servicios profesionales para realizar	Profesional Especialista					Ejecutado
Natalia Andrea Fuentes Castellanos	1012348755	2-19-5-45 Prestación de servicios profesionales para apoyar	Profesional Ingeniero y Contingencias					Terminado Anticipadamente

Fuente: Captura de pantalla de la hoja 2. Contratistas SSLA, del archivo Excel de nombre: 0. Listado_Ctos_Suscritos_Vig_2021-2024_VF.xlsx, del Primer Requerimiento.

No obstante, si bien existe una integralidad en el seguimiento en el sentido de conocer los diferentes documentos que se generan, se debe mencionar que cada actividad corresponde al rol que ejecuta cada profesional conforme a sus obligaciones contractuales y sus asignaciones, es decir, en los conceptos técnicos participan profesionales técnicos de diferentes disciplinas para los medios biótico, abiótico, socioeconómico, contingencias, especialistas, líderes y/o revisores técnicos etc., para los actos administrativos tipo Auto y Resoluciones de seguimiento desde la región participan los



profesionales que tienen rol jurídico es decir sustanciadores, revisores jurídicos y/o líder jurídico, y para las actas de reunión de control y seguimiento ambiental por su modalidad participan profesionales técnicos y jurídicos.

Para el caso del concepto técnico 1479 del 26 de marzo del 2021, el mismo fue ejecutado, revisado y finalizado por profesionales técnicos, es decir de la actividad creada y finalizada en SILA no hacen parte profesionales que tienen un rol jurídico, como es el caso del contrato CPS-F-241-2021 de la profesional Carmina del Socorro Imbachi de Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, para liderar jurídicamente todas aquellas actuaciones relacionadas con el seguimiento de proyectos, obras y/o actividades sujetas a licenciamiento ambiental de competencia de la ANLA.

En este caso la participación de la profesional Carmina del Socorro Imbachi con contrato CPS-F-241-2021, corresponde a la del Acta 82 del 26 de marzo de 2021, que se soporta en los resultados del concepto técnico 1479 de la misma fecha, tal y como se observa en la siguiente imagen:

ACTA No. 82 DE 2021
PROYECTO DENOMINADO "Descontaminación del Río Bogotá"
EXPEDIENTE LAM0368
TITULAR DEL INSTRUMENTO DE MANEJO Y CONTROL AMBIENTAL: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.A.A.B. S.P.
FECHA DE INICIO: 26 de marzo de 2021 FECHA DE FIN: 26 de marzo de 2021
HORA DE INICIO: 08:30 a.m. HORA DE FIN: 11:30 p.m.
LUGAR: Microsoft Teams

LASISTENTES

NOMBRES Y APELLIDOS	DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN	CARGO/PROFESIÓN	ENTIDAD
PAULA LÓPEZ ARBELÁEZ	41.954.663	Coordinadora Grupo Alto Magdalena Cauca	AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA
CARMINA IMBACHI	34.542.536	Líder Jurídico Grupo Alto Magdalena Cauca	
MÓNICA MENDOZA	52.779.481	Revisor Jurídico Grupo Alto Magdalena Cauca	
NATALIA PÉREZ JARAMILLO	1.118.504.323	Abogado Ejecutor Grupo Alto Magdalena Cauca	
SANDRA CARMONA CORTES	45.472.162	Líder Técnico Grupo Alto Magdalena Cauca	
OLDRÍA PATRICIA VILLEGAS	52.918.420	Profesional Social	
JOHANNA NEGRETE MENDOZA	52.707.057	Profesional Biólogo	
NATALIA CIFUENTES	1.112.348.755	Profesional Técnica y Contingencias	

Con este contexto, a continuación, se presenta el resumen de los actos administrativos emitidos en el seguimiento realizado para la vigencia 2021 así como los profesionales jurídicos que participaron, en la cual se observa en la tabla la profesional Carmina del Socorro Imbachi no participó en el Auto 3501 del 2021, como ya se dijo la tabla enviada en respuesta al punto 13 del requerimiento 1, relaciona de manera general la totalidad de los profesionales que participaron en el seguimiento del 2021 y los documentos generados.

Acto Administrativo	Abogado ejecutor	Revisores	Firma el AA
Acta de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental No. 582 del 19 de noviembre de 2021	Natalia Barajas Andrea Muñoz	Mónica Alexandra Mendoza Torres Carmina del Socorro Imbachi Cerón	Angela Reyes Liliana Velasco
Resolución Ajuste Vía Seguimiento No. 667 del 12 de abril de 2021	Rómulo Monroy Ricardo Duque	Sandra Patricia Bejarano Rincón Alexander Morales Cubides Ana Mercedes Casas Forero	Rodrigo Suarez Castaño
Auto por el cual se Efectúa Seguimiento y Control Ambiental No. 3501 del 21 de mayo de 2021	Natalia Jaramillo Pérez	Mónica Alexandra Mendoza Torres	Paula López Andrea Arbeláez
Acta de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental No. 82 del 26 de marzo de 2021	Natalia Jaramillo Pérez	Carmina del Socorro Imbachi Cerón Mónica Alexandra Mendoza Torres	Paula López Andrea Arbeláez

Fuente: Elaboración Grupo Alto Magdalena a partir de los documentos finalizados en SILA.

En conclusión, la profesional Carmina del Socorro Imbachi, no participó en la actividad de SILA asociada al Auto 3501 de 2021.

Así las cosas, no aplica la observación frente a la participación de la profesional en el concepto técnico y acto administrativo en comento y que se relaciona con el contrato de prestación de servicios CPS-F-241-2021.

CPS-F-277-2021

En la tabla entregada en respuesta al requerimiento 1 punto 13, se relacionaron de manera general la totalidad de los profesionales de diferentes roles que participaron en los seguimientos realizados en el año 2021 y para el primer semestre corresponde a:

Nombre Contratistas	No. De Documento de Identificación (Contratista)	Objeto	Roles	Año	Acto Administrativo	Productos	Vista	Estado del Contrato
Natalia Pérez Jaramilla	1178804323	2.20-5-53 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Abogado Ejecutor	2021	1. Auto por el cual se Efectúa Seguimiento y Control Ambiental No. 3501 del 21 de Mayo de 2021. 2. Acta de Revisión de Control y Seguimiento Ambiental No. 82 del 26 de Marzo de 2021	Concepto Técnico de Seguimiento con Vista No. 1479 del 26 de Marzo de 2021	16/02/2021 16/02/2021	Terminado
Mónica Alexandra Mendoza Torres	52779481	2.20-5-50 Prestación de servicios profesionales en la subdirección de	Revisor					Finalizado
Carmina del Socorro Imbachi Cerón	34542536	2.20-5-57 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Revisor					Ejecutado
Sandra Carmona Cortés	45672162	2.20-5-2 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Líder Técnico					En trámite
Silvia Catalina Figueroa Lara	53001782	2.179-5-15 Prestación de servicios profesionales para suscribir licenciamiento	Líder Técnico					Ejecutado
Omar Sierra Medina	9528703	2.20-5-25 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Técnico					Ejecutado
Johanna María Negrete Mendoza	52707092	2.20-5-16 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Técnico					En trámite
Mónica Patricia Villegas Rondón	57819420	2.20-5-16 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Social					Ejecutado
Enri Dario Gómez Mosquera	3818962	3-26-10-37 Prestación de servicios profesionales para realizar la	Profesional Especialista					Terminado
Natalia Andrea Echeverri Castellanos	1011948755	2-10-5-49 Prestación de servicios profesionales para apoyar técnicamente	Profesional Riesgos y Contingencias					Finalizado

Fuente: Captura de pantalla de la hoja 2. Contratistas SSLA, del archivo Excel de nombre: 0. Listado_Ctos_Suscritos_Vig_2021-2024_VF.xlsx, del Primer Requerimiento.

No obstante, si bien existe una integralidad en el seguimiento en el sentido de conocer los diferentes documentos que se generan, se debe mencionar que cada actividad corresponde al rol que ejecuta cada profesional conforme a sus obligaciones contractuales y sus asignaciones, es decir, en los conceptos técnicos participan profesionales técnicos de diferentes disciplinas para los medios biótico, abiótico, socioeconómico, contingencias, especialistas, líderes y/o revisores técnicos etc., para los actos administrativos tipo Auto y Resoluciones de seguimiento desde la región participan los profesionales que tienen rol jurídico es decir sustanciadores, revisores jurídicos y/o líder jurídico, y para las actas de reunión de control y seguimiento ambiental por su modalidad participan profesionales técnicos y jurídicos.

Para el caso del concepto técnico 1479 del 26 de marzo del 2021, el mismo fue ejecutado, revisado y finalizado por profesionales técnicos, es decir de la actividad creada y finalizada en SILA no hacen parte profesionales que tienen un rol jurídico, como es el caso del contrato CPS-F-277-2021 de la profesional Mónica Alexandra Mendoza Torres de Prestación de servicios profesionales en la subdirección de seguimiento de licencias ambientales, para revisar y/o elaborar jurídicamente todas aquellas actuaciones relacionadas con los procesos de seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental de competencia de la ANLA.

En este caso la participación de la profesional antes mencionada corresponde a la del Acta 82 del 26 de marzo de 2021, acto administrativo que se soporta en los resultados del concepto técnico 1479 de la misma fecha, tal y como se observa en la siguiente imagen:



ACTA No. 82 DE 2021

PROYECTO DENOMINADO "Descontaminación del Río Bogotá"

EXPEDIENTE LAM0368

TITULAR DEL INSTRUMENTO DE MANEJO Y CONTROL AMBIENTAL: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) S.P.
FECHA DE INICIO: 26 de marzo de 2021 FECHA DE FIN: 26 de marzo de 2021
HORA DE INICIO: 05:55 a.m. HORA DE FIN: 13:29 p.m.
LUGAR: Microsoft Teams

ASISTENTES

NOMBRES Y APELLIDOS	DOCUMENTO DE IDENTIFICACION	CARGO/PROFESIÓN	ENTIDAD
PAULA LÓPEZ ARBELAEZ	41.954.293	Coordinadora Grupo ABO Magdalena Cauca	AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA
CARMHA IMBACHI	54.941.506	Lider Juridico Grupo ABO Magdalena Cauca	
MÓNICA MENDOZA	52.773.491	Revisor Juridico Grupo ABO Magdalena Cauca	
NATALIA PÉREZ JARAMILLO	1.118.804.923	Abogada Ejecutor Grupo ABO Magdalena Cauca	
SANDRA CARMONA CORTES	46.972.162	Lider Técnico Grupo ABO Magdalena Cauca	
GLORIA PATRICIA VILLEGAS	52.813.429	Profesional social	
JOHANNA NEGRETE MENDOZA	52.707.667	Profesional Deseño	
NATALIA CIFUENTES	1.012.043.755	Profesional Ingeniero y Contingencias	

Así las cosas, no aplica la observación frente a la participación de la profesional en el concepto técnico en comento de la revisora jurídica de la región y que se relaciona con el contrato de prestación de servicios CPS-F-277-2021.

CPS-F-947-2021

Frente a lo referido por parte del ente de control respecto a la participación, de la profesional relacionada con el contrato CPS-F-947-2021, se debe señalar como ya se ha indicado que en la tabla a la respuesta del requerimiento 1 punto 13 (Ver captura de pantalla que se presenta adelante), se relacionan de manera general la totalidad de los profesionales que participaron en conceptos y actos administrativos generados en la vigencia 2021-2024 conforme a su rol, objeto contractual y obligaciones asociadas, es así que en la Resolución Ajuste Vía Seguimiento No. 667 del 12 de abril de 2021, corresponde a un acto administrativo que se soportó en resultados del concepto técnico 4552 del 16 de agosto de 2019, en este sentido se precisa de una parte que la profesional técnica Adriana Paola Barrera Rodríguez participó en la actividad del concepto técnico que soportó las decisiones adoptadas en la Resolución 667 de 2021, pero no en el acto administrativo, toda vez que su rol y objeto contractual no corresponde a la de revisión de actos administrativos.

TITULAR: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO
PROYECTO: PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUAS

Número de Contratos Vigencias 2021 a 2024	Nombre Contratistas	No. De Documento de Identificación (Contratista)	Objeto	Roles	Año	Acto Administrativo	Productos	Visita	Estado del Contrato
CPS-F-759-2021	Rómulo Ricardo Morcay Bustos	541.17392	2-205-5-81 Prestación de servicios profesionales en la fabricación de	Alfabeto instructor	2021	Resolución Ajuste Vía Seguimiento No. 667 del 12 de abril de 2021	Concepto Técnico de Seguimiento 4552 del 16 de agosto de 2019		Ejecutado
CPS-F-190-2021	Sandra Patricia Riquelme Kruha	1071364348	2-0-8-D Prestación de servicios profesionales para asistir	Revisor					Finalizado
CPS-F-717-2021	Alexander Morales Cubides	20819198	2-205-5-50 Prestación de servicios profesionales en la fabricación de	Revisor					Finalizado
CPS-F-942-2021	Adriana Paola Barrera Rodríguez	30080955	1-1-29-25-D Prestación de servicios profesionales para asesorar	Lider Técnico					Finalizado

Fuente: Captura de pantalla de la hoja 2. Contratistas SSLA, del archivo Excel de nombre: 0. Listado_Ctos_Suscritos_Vig_2021-2024_VF.xlsx, del Primer Requerimiento.

CPS-F-805-2022

En la tabla entregada en respuesta al requerimiento 1 punto 13, se relacionaron de manera general la totalidad de los profesionales de diferentes roles que participaron en los seguimientos realizados en el año 2022 y para el segundo semestre corresponde a:

Número de contratos Vigencias 2021 a 2024	Nombre Contratistas	No. de Documento de Identificación (Contratista)	Objeto	Roles	Año	Acto Administrativo	Productos	Visita	Estado del Contrato
CPS-F-794-2022	Niana Carolina Morantes Romero	52198619	2-20-5-12 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Asesorado Ejecutor					Ejecutado
CPS-F-508-2022	Larissa del Socorro Imbachi Cejón	04542536	2-20-5-2 Prestación de servicios profesionales para licitar	Revisor					Ejecutado
CPS-F-805-2022	Aris Fabian Castro Rodriguez	7731862	2-20-5-13 Prestación de servicios profesionales para adelantarla	Revisor					Ejecutado
CPS-F-201-2022	Sandra Patricia Bejarano Rincon	107164146	2-20-5-1 Prestación de servicios profesionales para licitar	Revisor					Ejecutado
CPS-F-206-2022	Mónica Alejandra Mendoza Torres	52728421	2-20-5-40 Prestación de servicios profesionales para adelantarla	Revisor		1. Resolución Ajuste vía Seguimiento No. 255 del 14 de febrero de 2023.			Ejecutado
CPS-F-342-2022	Sandra Carmina Cortes	45672162	2-20-5-4 Prestación de servicios profesionales con el fin de licitar,	Lider Técnico	2022	2. Acta de Reunión de Control y Seguimiento Ambiental No. 394 del 20 de diciembre de 2022.	Concurso Técnico de Seguimiento con visita No. 792 del 16 de diciembre de 2022	15/11/2022 17/11/2022	Ejecutado
CPS-F-933-2022	Silvia Catalina Figueredo Lara	52001762	2-20-5-18 Prestación de servicios profesionales para llevar a cabo de	Lider Técnico					Ejecutado
CPS-F-427-2022	Omar Sierra Medina	5528703	2-20-5-18 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Físico					Ejecutado
CPS-F-161-2022	Johana Maria Nuñez Mendoza	51707557	2-20-5-12 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Biótico					Ejecutado
CPS-F-526-2022	Olivia Patricia Villagas Rondero	52819420	2-20-5-28 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Social					Ejecutado
CPS-F-818-2022	Carolina Trujillo Caracé	5301662	2-20-5-15 Prestación de servicios profesionales para apoyar	Profesional Biológico y Contingencia					Ejecutado
CPS-F-993-2022	Nancy Milores Gata Lesmes	007035853	2-20-10-20 Prestación de servicios profesionales para realizarla	Profesional Regulatorio y Centro de Monitoreo					Ejecutado

Fuente: Captura de pantalla de la hoja 2. Contratistas SSLA, del archivo Excel de nombre: 0. Listado_Ctos_Suscritos_Vig_2021-2024_VF.xlsx, del Primer Requerimiento.

No obstante, si bien existe una integralidad en el seguimiento en el sentido de conocer los diferentes documentos que se generan, se debe mencionar que cada actividad corresponde al rol que ejecuta cada profesional conforme a sus obligaciones contractuales y sus asignaciones, es decir, en los conceptos técnicos participan profesionales técnicos de diferentes disciplinas para los medios biótico, abiótico, socioeconómico, contingencias, especialistas, líderes y/o revisores técnicos etc., para los actos administrativos tipo Auto y Resoluciones de seguimiento desde la región participan los profesionales que tienen rol jurídico es decir sustanciadores, revisores jurídicos y/o líder jurídico, y para las actas de reunión de control y seguimiento ambiental por su modalidad participan profesionales técnicos y jurídicos.

Para el caso del concepto técnico 7917 del 16 de diciembre de 2022, el mismo fue ejecutado, revisado y finalizado por profesionales técnicos, es decir de la actividad creada y finalizada en SILA no hacen parte profesionales que tienen un rol jurídico, como es el caso del contrato CPS-F-805-2022 del profesional Aris Fabian Castro de Prestación de servicios profesionales para adelantar la revisión y proyección jurídica de todas aquellas actuaciones relacionadas con los procesos de seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental de competencia de la ANLA en la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales.

En este caso la participación del profesional antes mencionado corresponde a la Resolución Ajuste Vía Seguimiento 255 del 14 de febrero de 2023, que se soporta en los resultados del concepto técnico 7917 del 16 de diciembre de 2022, tal y como se observa en la siguiente imagen:



CPS-F-169-2023

Al igual que en respuesta anteriores en la tabla entregada en respuesta al requerimiento 1 punto 13, se relacionaron de manera general la totalidad de los profesionales de diferentes roles que participaron en los seguimientos realizados en el año 2023 y para el primer semestre corresponde a:

Número de contrato Vigentes 2021 a 2023	Nombre Contratistas	No. de Documento de Identificación (Contratista)	Objeto	Roles	Año	Acto Administrativo	Productos	Vista	Estatus del Contrato
CPS A 1376-2023	Juan Gabriel Pardo Quiro	8160357	25345 Prestación de servicios profesionales para apoyar en la	Abogado Ejecutor					Ejecutado
CPS F 936-2023	Juan Jose Rojas Blanco	80182771	22653 Prestación de servicios profesionales para adelantar la	Revisor					Ejecutado
CPS F 236-2023	Sandra Camacho Cortes	49472162	226510 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Lider Técnico					Ejecutado
CPS F 493-2023	Silvia Catalina Figueredo Lara	33400782	22558 Prestación de servicios profesionales para el apoyo de	Lider Técnico					Ejecutado
CPS F 186-2023	David Fernando Fajardo Triana	2095937	229631 Prestación de servicios profesionales para realizar la	Lider Técnico	2023	Acta de Reunión de Control y Seguimiento emitido el 26 de Julio de 2023	Concepto Técnico de Seguimiento con número 4524 del 26 de Julio de 2023	4/06/2023	Ejecutado
CPS F 875-2021	Orlando Vera Sordina	9528703	220336 Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de	Profesional Técnico					Ejecutado
CPS F 935-2023	Jonathan María Eugenio Bembeya	52767047	226510 Prestación de servicios profesionales en la subdirección de	Profesional Bucara					Ejecutado
CPS F 881-2023	Clara Patricia Villalón Apudon	52819620	220243 Prestación de servicios profesionales en la subdirección de	Profesional Social					Ejecutado
CPS F 384-2023	Candina Trujillo Carate	33016602	219754 Prestación de servicios profesionales para apoyar	Profesional Biología y Control Ambiental					Ejecutado
CPS F 168-2023	Nancy Milover Daza Latorres	1629735033	229200 Prestación de servicios profesionales para realizar la	Profesional Regionalización y Control de Monitoreo					Ejecutado

Fuente: Captura de pantalla de la hoja 2. Contratistas SSLA, del archivo Excel de nombre: 0. Listado_Ctos_Suscritos_Vig_2021-2024_VF.xlsx, del Primer Requerimiento.

De forma inicial se precisa que el Acta asociada al año 2023 primer semestre es la 445 y no la 954, ahora bien frente al contrato CPS-F-169-2023 del profesional David Fernando Fajardo Triana cuyo objeto es "Prestación de servicios profesionales para realizar la elaboración puesta en marcha y gestión de los documentos líneas estratégicas y conceptos técnicos desarrollados en el marco del instrumento de regionalización de la subdirección de instrumentos permisos y trámites ambientales de Anla como herramienta para la toma de decisiones relacionadas con la evaluación y seguimiento de proyectos obras o actividades sujetas a licencia ambiental permisos ambientales y demás instrumentos", el profesional participó en el concepto técnico 4524 del 26 de Julio de 2023 que soportó el Acta 445 de la misma fecha, en específico para el componente de regionalización.

Sin embargo no participó durante la reunión de control y seguimiento de la cual se generó la mencionada Acta, toda vez que no fue necesario al no generarse requerimientos específicos que debieran ser soportados por el profesional antes señalado, en conclusión el profesional hizo parte del seguimiento adelantado con Acta 445 del 28 de julio de 2023 mediante el concepto técnico que soportó el resultado de la misma, razón por la cual no se encuentra relacionado en la actividad de Acta en el SILA ni en el documento finalizado.

Así mismo, de acuerdo con lo indicado por la Contraloría:

"En consecuencia, los supervisores procedieron a entregar el visto bueno sobre los avances mensuales respecto de los contratos de prestación de servicios 241 de 2021, 277 de 2021, 947 de 2021, 805 de 2022 y 169 de 2023, sin verificar la gestión de los contratistas en los conceptos técnicos y actos administrativos referenciados en el Sistema de Información de Licencias Ambientales (SILA). Respecto al contrato 028 de 2021, se evidencia debilidades de control para el reporte de información".

Las supervisiones de los contratos de prestación de servicios 241 de 2021, 277 de 2021, 947 de 2021, 805 de 2022 y 169 de 2023, en particular para las actividades adelantadas para el proyecto de Descontaminación del río Bogotá – PTAR Salitre LAM0368, si fueron verificadas, y corresponden con lo reportado en cada uno de los informes de cobro, conforme a los objetos y obligaciones contractuales de los mismos, tal y como ha sido precisado y aclarado en el presente escrito.

Ahora en cuanto al contrato de prestación de servicios 028-2021 de la profesional ANGELA LILIANA REYES VELASCO identificada con cédula de ciudadanía 52.266.507 con terminación anticipada a partir del 17 de junio de 2021, como ya se detalló y precisó en la respuesta dada a los hechos, este

contrato no guarda relación con el proyecto de descontaminación del río Bogotá – PTAR Salitre LAM0368, toda vez que el mencionado proyecto no hace parte del grupo regional Medio Magdalena en donde se ejecutó el mismo y la participación de la profesional se da en cumplimiento de sus funciones como coordinadora del grupo Alto Magdalena lo cual se dio desde agosto de 2021.

Por lo expuesto de manera respetuosa se solicita a la Contraloría sea retirada la “...Observación No 05: [D] Supervisión de contratos de prestación de servicios en la función de seguimiento ambiental [ANLA]” toda vez que como ya se ha soportado, las actividades en las cuales participaron los profesionales asociados a los contratos auditados, guardan coherencia con lo reportado en los informes mensuales con los cuales se efectúa el cobro de los contratos de prestación de servicios, en particular para el expediente LAM0368.

Los anexos aquí mencionados se encuentran en la carpeta compartida por la Contraloría en el siguiente enlace de SharePoint. [...]

Análisis de respuesta CGR

La ANLA manifestó que, en la tabla suministrada como respuesta al requerimiento 1 de la CGR, específicamente en el punto 13, se detallaron todos los profesionales que participaron en los seguimientos realizados en 2021. Asimismo, manifiesta que el seguimiento es integral al incluir distintos documentos, y que en cada actividad se asigna según el rol de cada profesional, conforme a sus obligaciones contractuales. Los profesionales técnicos de diversas disciplinas participan en aspectos *bióticos, abióticos, socioeconómicos y contingencias*, mientras que los roles jurídicos intervienen en actos administrativos como autos y resoluciones de seguimiento. Además, tanto profesionales técnicos como jurídicos participan en las actas de reuniones de control y seguimiento ambiental.

Advierte la CGR que se procederá a retirar de la condición lo concerniente al contrato CPS-F-028-2021 y CPS-F-169-2023, toda vez que, de acuerdo con lo establecido por la ANLA en su respuesta y el acervo probatorio anexo a la misma, se pudo establecer que la titular del primero, en efecto, terminó anticipadamente su vínculo contractual y se vinculó a la planta de personal en el cargo de profesional especializado grado 24, posteriormente mediante acto administrativo del 13 de agosto de 2021 fue designada como Coordinadora del Grupo de Alto Magdalena- Cauca. Es por ello que, la titular del contrato se relacionó con la actividad de la PTAR Salitre. Ahora bien, sobre el CPS-F-169-2023, la entidad manifestó que el acta asociada al 2023 fue la 445 y no la 954, situación que fue verificada por la CGR, al descargar la mencionada acta y corroborar la gestión del titular del contrato 169 de 2023.

Por el contrario, se aclara que, en cuanto a los contratos de prestación de servicios; CPS-F-241-2021, CPS-F-277-2021, CPS-F-947-2021 y CPS-F-805-2022, lo observado inicialmente se mantendrá, como quiera que, fue la misma ANLA quien compartió la referida tablada sobre la participación de cada uno de los contratistas y en consecuencia la gestión técnica o jurídica en el seguimiento del instrumento de manejo ambiental LAM0368. Luego entonces, no puede la Autoridad Ambiental pretender deslindarse de la responsabilidad sobre la supervisión de los contratos observados, haciendo alusión a la generalidad de la tabla compartida en el punto No. 13 con ocasión del primer requerimiento de información.

Sobre el caso particular del contrato CPS-F-241-2021, la entidad confirmó que la titular del vínculo no participó en la actividad asociada al Auto 3501 de 2021, así como, tampoco lo hizo en el concepto técnico 1479 del 26 de marzo del 2021, teniendo en cuenta que el mismo fue finalizado por profesionales técnicos y no por jurídicos.

En cuanto al contrato CPS-F-277-2021, la entidad confirmó que la titular del vínculo no participó en la actividad asociada al concepto técnico 1479 del 26 de marzo del 2021, teniendo en cuenta que el mismo fue finalizado por profesionales técnicos y no por jurídicos. Para el contrato CPS-F-947-2021, la entidad adujo que, la titular del vínculo participó en el concepto técnico que soportó la decisión, más no lo hizo en el acto administrativo.

Por su parte, en cuanto al contrato CPS-F-805-2022, la entidad confirmó que el titular del vínculo no participó en la actividad asociada al Auto 7917 de 2022, teniendo en cuenta que el mismo fue finalizado por profesionales técnicos y no por jurídicos. Asimismo, la ANLA guardó silencio sobre la gestión del contratista en la reunión de control y seguimiento ambiental 954 del 20 de diciembre de 2022.

Finalmente, de acuerdo con el acervo probatorio allegado por ANLA, la CGR confirmó que, la supervisión contractual respecto de los contratos relacionados no honró lo establecido en las cláusulas general y/o específicas de los contratos establecidos, al no realizar una verificación adecuada sobre la gestión de conceptos técnicos y actos administrativos en el SILA.

En conclusión, por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 9. [D9] Informe final de ejecución en contratos de prestación de servicios [ANLA]

Resumen
En el 100% de los contratos de prestación de servicios auditados en la muestra (n=52), no se presentaron los informes finales sobre la ejecución total, la entrega de expedientes y/o estudios a cargo y los correspondientes certificados de paz y salvo, obligación incluida en la cláusula novena de las minutas contractuales.

Criterios

- Ley 1474 de 2011¹³⁰

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual,

¹³⁰ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

- Manual de contratación, supervisión e interventoría GC-MN-02 [ANLA]¹³¹

6.4. Actividades de los supervisores e interventores

d. Las actividades legales: Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la ANLA y las condiciones o estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

Seguimiento jurídico

- *Velar y exigir del contratista el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato.*
- *Revisar y suscribir todas las actas que se elaboren o expidan durante el desarrollo del contrato.*

- Minuta contractual ANLA vigencias 2021, 2022 y 2023

NOVENA. INFORMES Y PRODUCTOS: [...] Igualmente, a la terminación del contrato, EL(LA) CONTRATISTA deberá presentar un informe final sobre la ejecución total del mismo y efectuar la entrega física de los expedientes y/o estudios, su respaldo magnético en caso de requerirse, así como los correspondientes certificados de paz y salvo. En todo caso, los informes que deben ser presentados en original se someterán a concepto y aprobación por parte del Supervisor.

- Ley 1952 de 2019¹³²

Artículo 26. la falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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:

¹³¹ Versión 2. <https://www.anla.gov.co/images/documentos/manuales/contratacion/manual-de-contratacion-supervision-e-interventoria-anla.pdf>.

¹³² Por medio de la cual se expide el código general disciplinario.

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.

11. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

Condición

Para la realización de los servicios de evaluación y seguimiento respecto de la licencia ambiental LAM0368, así como para el trámite de procesos sancionatorios asociados a este expediente, la ANLA designó profesionales con quienes suscribió contratos de prestación de servicios para los diversos roles establecidos por la entidad (ejecutores, revisores, supervisores, etc.).

En las minutas contractuales se dispuso en la cláusula novena la entrega de informes finales de ejecución en los siguientes términos:

NOVENA. INFORMES Y PRODUCTOS: [...] Igualmente, a la terminación del contrato, EL(LA) CONTRATISTA deberá presentar un informe final sobre la ejecución total del mismo y efectuar la entrega física de los expedientes y/o estudios, su respaldo magnético en caso de requerirse, así como los correspondientes certificados de paz y salvo. En todo caso, los informes que deben ser presentados en original se someterán a concepto y aprobación por parte del Supervisor.

Como resultado de la revisión a la información contractual remitida por la entidad y la documentación reportada en la plataforma Secop II, sobre una muestra de contratos, la CGR evidenció que no se dio cumplimiento a la presentación de estos informes, teniendo en cuenta que, ni en los expedientes contractuales remitidos a la auditoría, ni en Secop II se encontraron tales informes.

En consecuencia, los supervisores de los contratos recibieron a satisfacción y procedieron a dar su visto bueno a la ejecución contractual sobre los últimos informes mensuales en cada caso, más no sobre informes finales en lo que se debía rendir cuenta de la ejecución total, como lo estipula la cláusula novena de las minutas. Es decir, el respectivo canon obligaba a los contratistas a presentar un informe final sobre la ejecución total de los contratos de prestación de servicios, con alcance a todo el plazo de ejecución, circunstancia que de acuerdo con la evidencia recopilada, no se cumplió.

Los contratos que hicieron parte de la muestra auditada, fueron los siguientes:

1. Vigencia 2021:

CPS-F-028-2021	CPS-F-241-2021	CPS-F-323-2021	CPS-F-569-2021	CPS-F-884-2021
CPS-F-163-2021	CPS-F-250-2021	CPS-F-324-2021	CPS-F-727-2021	CPS-F-935-2021
CPS-F-183-2021	CPS-F-255-2021	CPS-F-521-2021	CPS-F-759-2021	CPS-F-947-2021
CPS-F-190-2021	CPS-F-262-2021	CPS-F-552-2021	CPS-F-854-2021	CPS-F-1039-2021
CPS-F-233-2021	CPS-F-277-2021	CPS-F-569-2021	CPS-F-878-2021	

2. Vigencia 2022:

CPS-F-209-2022	CPS-F-278-2022	CPS-F-361-2022	CPS-F-508-2022	CPS-F-805-2022
CPS-F-228-2022	CPS-F-296-2022	CPS-F-393-2022	CPS-F-526-2022	CPS-F-878-2022
CPS-F-241-2022	CPS-F-342-2022	CPS-F-427-2022	CPS-F-764-2022	CPS-F-923-2022

3. Vigencia 2023:

CPS-F-168-2023	CPS-F-252-2023	CPS-F-668-2023	CPS-F-875-2023	CPS-F-936-2023
CPS-F-169-2023	CPS-F-253-2023	CPS-F-673-2023	CPS-F-881-2023	
CPS-F-236-2023	CPS-F-364-2023	CPS-F-825-2023	CPS-F-911-2023	

Causa

Debilidades en el sistema de control interno, al no garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 6.4 del manual de contratación y supervisión en cuanto a las gestiones a efectuar por la supervisión en los contratos de prestación de servicios.

Efecto

Incumplimiento de la cláusula No. 9 de la minuta contractual en la vigencia 2021 a 2023 que, dispone la obligatoriedad de presentar un informe final sobre la ejecución total del contrato.

Riesgo de deterioro en la gestión de procesos de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, por no contar con la memoria institucional de las gestiones adelantadas por contratistas en el marco de los contratos de prestación de servicios.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 25 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

En primer momento, es importante señalar que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, cuenta con un sistema interno de gestión de cuentas de cobro para los contratistas de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, el cual es denominado como "Gestor de Información de Cuentas – GIC". Mediante ficha plataforma, tanto los Supervisores de contratos, como los contratistas, generan, cargan y gestionan los Informes mensualizado de la ejecución contractual que desarrollan en cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas, y las mismas son revisadas y avaladas en la misma plataforma mediante el "usuario Supervisor", el cual es el encargado de la aprobación de dichos informes para gestionar la cuenta de cobro respectiva de cada uno de los contratos asignados a su vigilancia.

Es por ello, es importante resaltar que el aplicativo GIC es el único medio o método autorizado¹³³ para la presentación de informes de ejecución contractual y gestión de cuentas de cobro en la entidad de conformidad con los procedimientos establecidos para el uso de dicho aplicativo generados por el Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal desde la vigencia 2020 cuando fue implementada.

Por lo anterior, y conforme a los argumentos esgrimidos por parte de este ente de control en la Observación, se considera necesario tener en cuenta que al momento de presentar la última cuenta de cobro por cada uno de los contratistas, estos cargan el respectivo "Informe mensual de actividades" el cual puede identificarse como último, en las respectivas casillas, como quiera que el mismo establece y señala que es el informe de "Pago Final", por lo cual, si bien es cierto no cuenta con la denominación de Informe Final de manera explícita, si se evidencia que dicho informe corresponde a la última cuenta y contiene las actividades realizadas en el contrato, por lo cual dicho informe si es debidamente presentado por parte de los contratistas y revisado, avalado y aprobado por los respectivos supervisores en el aplicativo GIC para la autorización y gestión de pago al finalizar el contrato.

Lo anterior, puede observarse en la captura de pantalla que a continuación se incorpora para mayor conocimiento, y que puede ser verificado en el aplicativo GIC en cada uno de los contrato verificados por este ente de control, o igualmente puede evidenciarse desde la página web de la entidad, en la sección de "ejecución contractual" del menú Transparencia de la misma, el cual puede ser consultado a través del siguiente enlace:

<https://www.anla.gov.co/administrativa-y-financiera/contratacion/ejecucion-contractual>

INFORME MENSUAL DE ACTIVIDADES Y CERTIFICACION DE CUMPLIMIENTO		Fecha	03.12.2023
		Usuario	R
		Código	GR#0-04
		Fuente de Financiación	
		ANLA	
Dependencia / Grupo:	OTRO DE SERVIDOR COPORATIVO	Pago Actual No:	
		No Total de pagos	
		Pago Final	

Por otra parte, es necesario es necesario indicar que este ente de control en el marco de la de auditoría de cumplimiento Fondo Nacional Ambiental- FONAM VIGENCIAS 2021,2022, Y A JUNIO 30 2023 CDMA, realizada el 30 de diciembre 2023, a la entidad estableció dentro de su informe de auditoría el siguiente hallazgo:

¹³³ Solamente para los contratistas que celebran Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y/o de apoyo a la gestión con la entidad.

HALLAZGO No. 22. (D20):

“(...) SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 028, 148 Y 714 DE 2021... La cláusula novena de los contratos de prestación de servicios Nos. 028, 148 y 714 de 2021 establecía que los contratistas deberían presentar un informe final sobre la ejecución total de las actividades realizadas en la vigencia del vínculo contractual, situación que no fue solicitada por los supervisores respectivos, dado que aceptaron el último informe mensual de la vigencia como el atinente a la uno de los... (...)”

Derivado del hallazgo realizado en su momento por parte de la Contraloría General de la República, el cual tiene el mismo contexto, causa y efecto establecido en la presente observación, generó que la ANLA realizará las acciones pertinentes para lograr superar el hallazgo y la causa del mismo. Por lo anterior, se generó como medida para superar la situación un plan de mejoramiento interno que permitiera eliminar la causa raíz identificada “debilidad en la articulación entre los procesos y el Grupo de Contratación con respecto a los lineamientos establecidos en el Manual de Contratación, definiendo como acción de mejoramiento el fortalecimiento de la aplicación de los lineamientos establecidos en el Manual de contratación. Dicho plan de mejoramiento interno fue estructurado y aprobado para que comenzará su ejecución a partir del 15 de febrero de 2024 y se estableció como fecha de finalización el día 30 de septiembre 2024, generando por parte de la entidad todas las actividades requeridas en el mismo. A la fecha, el plan de mejoramiento interno establecido se encuentra en evaluación de efectividad por parte de la Oficina de Control interno en el marco de sus funciones, por lo cual, se evidencia que la causa raíz que generó tanto el Hallazgo N° 22 de la auditoría en comento, como la actual observación, son las mismas y que dicha causa ya fue tratada por la entidad en el plan de mejoramiento realizado y que a la fecha no existe la causa que genera el mismo, por lo cual, analizado el hallazgo indicado en el informe presentado, no está llamado a prosperar por cuanto el mismo y ya fue debidamente identificado en auditorías anteriores, la entidad generó el plan de mejoramiento interno que ataco la causa raíz, y a la fecha en los contratos de la entidad dichos efectos y causa ya no son generados.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la vigencia, condición, causa y efecto relacionados en la observación 6 del Informe final de ejecución en contratos de prestación de servicios [ANLA], generada en el marco de la auditoría de cumplimiento realizada por la Contraloría General de la República, al marco normativo aplicable en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), son idénticas a las del hallazgo de la auditoría de cumplimiento Objeto de control Fondo Nacional Ambiental – FONAM Vigencias 2021,2022 y A Junio 30 2023, se considera improcedente la generación de un nuevo hallazgos relacionado con el que ya había sido identificado y superado por la entidad mediante plan de mejoramiento interno, toda vez que las acciones generadas en el año 2024 ya fueron orientadas a subsanar la causa raíz de los hallazgos para los contratos de las vigencias anteriores.

En virtud de lo expuesto, de manera atenta se solicita a la Contraloría General de la República, que esta observación no sea establecida como hallazgo y, por ende, se desestime del informe final de auditoría.

Se presenta a continuación tabla que describe lo expuesto anteriormente y se anexa informe de auditoría. Pag 249 – 259:



	AUDITORIA CUMPLIMIENTO OBJETO DE CONTROL FONDO NACIONAL AMBIENTAL — FONAM VIGENCIAS 2021, 2022 Y A JUNIO 30 DE 2023 CGR-CDMA No. 033 Diciembre 2023	Auditoría de cumplimiento al marco normativo aplicable en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Fecha de inicio 12 de agosto 2024 – No finalizada
Vigencia Auditoria	2021,2022, A junio 30 2023	2021,2022,2023
Hallazgo/ Observación	<i>...La cláusula novena de los contratos de prestación de servicios Nos. 028, 148 y 714 de 2021 establecía que los contratistas deberían presentar un informe final sobre la ejecución total de las actividades realizadas en la vigencia del vínculo contractual, situación que no fue solicitada por los supervisores respectivos, dado que aceptaron el último informe mensual de la vigencia como el atinente a la ejecución total de las actividades realizadas en el marco de los contratos...</i>	<i>...Para la realización de los servicios de evaluación y seguimiento respecto de la licencia ambiental LAM0368, así como para el trámite de procesos sancionatorios asociados a este expediente, la ANLA designó profesionales con quienes suscribió contratos de prestación de servicios para los diversos roles establecidos por la entidad (ejecutores, revisores, supervisores, etc.). En las minutas contractuales se dispuso en la cláusula novena la entrega de informes finales de ejecución en los siguientes términos: NOVENA. INFORMES Y PRODUCTOS: [...] Igualmente, a la terminación del contrato, EL(LA) CONTRATISTA deberá presentar un informe final sobre la ejecución total del mismo y efectuar la entrega física de los expedientes y/o estudios, su respaldo magnético en caso de requerirse, así como los correspondientes certificados de paz y salvo. En todo caso, los informes que deben ser presentados en original se someterán a concepto y aprobación por parte del Supervisor. Como resultado de la</i>



	<p>AUDITORIA CUMPLIMIENTO OBJETO DE CONTROL FONDO NACIONAL AMBIENTAL — FONAM VIGENCIAS 2021, 2022 Y A JUNIO 30 DE 2023 CGR-CDMA No. 033 Diciembre 2023</p>	<p>Auditoria de cumplimiento al marco normativo aplicable en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Fecha de inicio 12 de agosto 2024 – No finalizada</p>
		<p><i>revisión a la información contractual remitida por la entidad y la documentación reportada en la plataforma <u>Secop II</u>, sobre una muestra de contratos, la CGR evidenció que no se dio cumplimiento a la presentación de estos informes, teniendo en cuenta que, ni en los expedientes contractuales remitidos a la auditoría, ni en <u>Secop II</u> se encontraron tales informes. En consecuencia, los supervisores de los contratos recibieron a satisfacción y procedieron a dar su visto bueno a la ejecución contractual sobre los últimos informes mensuales en cada caso, más no sobre informes finales en lo que se debía rendir cuenta de la ejecución total, como lo estipula la cláusula novena de las minutas. Es decir, el respectivo canon obligaba a los contratistas a presentar un informe final sobre la ejecución total de los contratos de prestación de servicios, con alcance a todo el plazo de ejecución, circunstancia <u>que</u> de acuerdo con la evidencia recopilada, no se cumplió...</i></p>
<p>Causa</p>	<p><i>...Esta situación se presenta por debilidades en el sistema de control interno de la ANLA, al</i></p>	<p><i>...Debilidades en el sistema de control interno, al no garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en</i></p>

	<p>AUDITORIA CUMPLIMIENTO OBJETO DE CONTROL FONDO NACIONAL AMBIENTAL — FONAM VIGENCIAS 2021, 2022 Y A JUNIO 30 DE 2023 CGR-CDMA No. 033 Diciembre 2023</p>	<p>Auditoría de cumplimiento al marco normativo aplicable en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Fecha de inicio 12 de agosto 2024 – No finalizada</p>
	<p><i>no garantizar la aplicación de lo así dispuesto en el numeral 6.4 del manual de contratación y supervisión en cuanto a la oportunidad en las gestiones para efectuar una supervisión y seguimiento adecuado a los contratos de prestación de servicios...</i></p>	<p><i>el numeral 6.4 del manual de contratación y supervisión en cuanto a las gestiones a efectuar por la supervisión en los contratos de prestación de servicios...</i></p>
Efecto	<p><i>...Incumplimiento de la cláusula No. 9 de las obligaciones específicas de los contratos de prestación de servicios Nos. 028, 148 y 714 de 2021 que dispone la obligatoriedad de presentar un informe final sobre la ejecución total del contrato. La entidad no cuenta con una memoria de las actividades adelantadas en el marco de los contratos de prestación de servicios Nos. 028 y 148 y limita la caracterización y monitoreo de la información obtenida de los objetos contractuales. Lo que genera riesgo de afectación y deterioro en los procesos de seguimiento a los proyectos de licencias ambientales...</i></p>	<p><i>...Incumplimiento de la cláusula No. 9 de la minuta contractual en la vigencia 2021 a 2023 que, dispone la obligatoriedad de presentar un informe final sobre la ejecución total del contrato. Riesgo de deterioro en la gestión de procesos de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, por no contar con la memoria institucional de las gestiones adelantadas por contratistas en el marco de los contratos de prestación de servicios. Esta es una observación con presunta incidencia disciplinaria...</i></p>

CONTRATOS: 324-2021 - 228-2022, 253-2023, 278-2022, 209-2022, 252-2023

Sea lo primero indicar que el Manual de contratación, supervisión e interventoría (GC-MN-02) en su Numeral 6.5, "Informes de interventoría y/o supervisión", Literal b. "Informe Final", indica que este informe no será obligatorio en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, salvo que se requiera la terminación anticipada o liquidación de los mismos. Igualmente, resulta relevante indicar que ninguno de los contratos indicados requirió de terminación anticipada o liquidación. Por lo tanto, a la luz de este manual, dicho informe no se requería.

Lo anterior se debe interpretar en concordancia con lo señalado en el Artículo 217 del Decreto 19 de 2012, en el cual se indica expresamente que en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión no es obligatoria su liquidación, por lo que se refuerza el planteamiento que dicho informe no es requerido cuando se trata de esta tipología contractual.

Ahora bien, no resulta cierto lo señalado por la CGR en cuanto a que existe un “riesgo de deterioro en la gestión de procesos de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, por no contar con la memoria institucional de las gestiones adelantadas por contratistas” ya que el cumplimiento del objeto contractual de cada uno de estos corresponde a una sucesión de actividades que cada profesional jurídico realiza mes a mes, dentro de los expedientes asignados por reparto, y que son reportadas en cada informe mensual que acompaña cada cuenta de cobro y, así mismo, son oportunamente verificadas por parte del supervisor.

Por lo tanto, la “memoria institucional” se garantiza a través de los mencionados informes mensuales, los cuales se mantienen en la base de datos del grupo, así como también a través de las actividades que quedan registradas en el Sistema de Información de Licencias Ambientales – SILA, donde de forma electrónica queda la trazabilidad de las gestiones que cada contratista realiza para ejecutar, revisar y avanzar a firma Conceptos Técnicos o Actos Administrativos, según el rol que cada uno tenga.

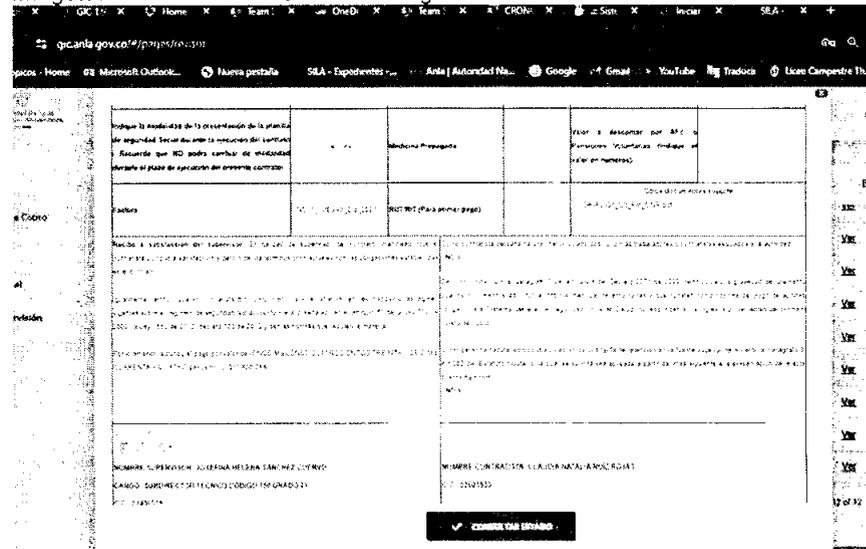
Por lo tanto, de conformidad con lo anteriormente señalado, en el presente caso no se presentarían ni la causa ni efecto señalados por la CGR.

Una vez verificados los contratos para la vigencia 2021, se realizó la verificación en la plataforma SECOP II y se identifica lo siguiente:

CPS-F-163-2021

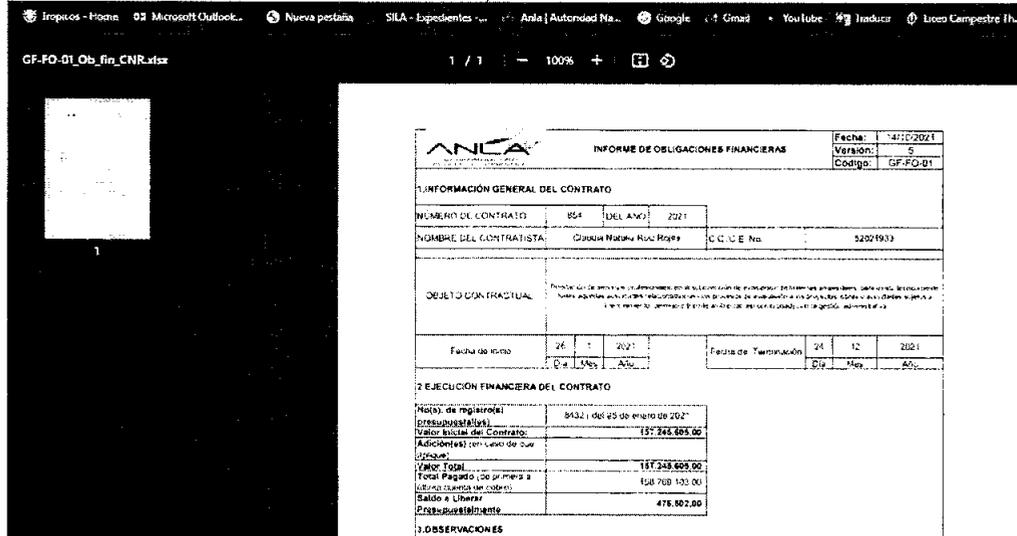
De acuerdo con el informe final sobre la ejecución del contrato, se evidencia que no fue cargado en la plataforma SECOP II, sin embargo, se realizó la validación a través de la herramienta de Gestión de Cuentas Integradas – GIC, como se observa en la siguiente imagen fueron cargados debidamente como anexos el informe final asociado al código GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras dando claridad que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con la totalidad de las obligaciones establecidas en el contrato.

Imagen No. 1 – Pantallazo Gestor Integrado de Cuentas – Anexos



Fuente: Herramienta Gestor Integral de Cuentas – GIC.

Imagen No. 2 – Pantallazo formato GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras (Anexo fue eliminado del Sistema de Gestión de Calidad)

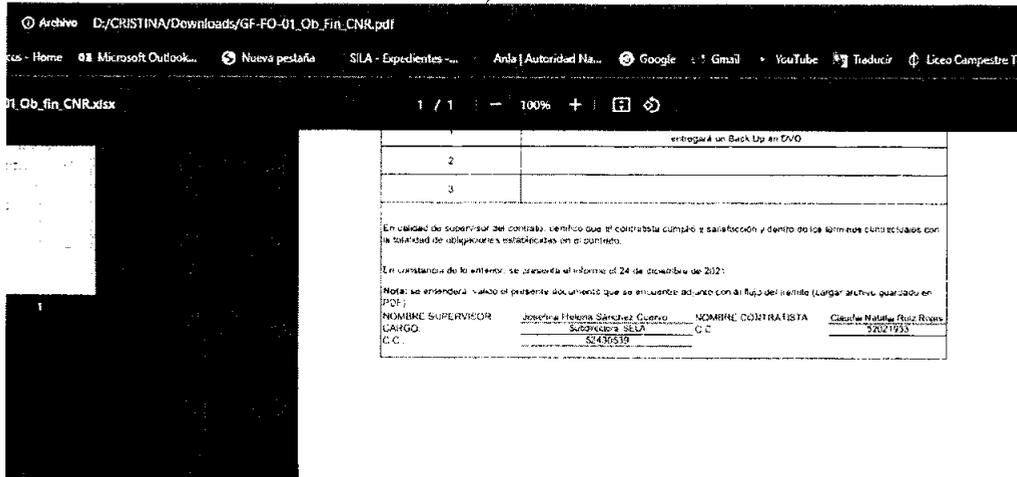


GF-FO-01_Ob_fin_CNR.xlsx 1 / 1 100%

INFORME DE OBLIGACIONES FINANCIERAS		Fecha:	14/10/2021
		Version:	5
		Código:	GF-FO-01
1. INFORMACIÓN GENERAL DEL CONTRATO			
NUMERO DEL CONTRATO	854	DEL AÑO	2021
NOMBRE DEL CONTRATISTA	CIUDADA NATALIA RIVERA RIVERA	C.C.U.E. No.	52021933
OBJETO CONTRACTUAL	Prestar los servicios de mantenimiento en el sistema de gestión de cuentas de usuarios, dentro de los términos contractuales, de acuerdo con lo establecido en el contrato de prestación de servicios de mantenimiento en el sistema de gestión de cuentas de usuarios, en el marco del contrato de prestación de servicios de gestión administrativa.		
Fecha de inicio	26	1	2021
	Día	Mes	Año
Fecha de Terminación	24	12	2021
	Día	Mes	Año
2. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL CONTRATO			
Monto de registro(s) (responsabilidad)	85321 del 25 de agosto de 2021		
Valor inicial del Contrato	157.345.609,00		
Adicionales con cargo de sus ingresos			
Mor. Total	157.345.609,00		
Total Pagado (en cobro)	156.700.100,00		
Saldo a Liberar	476.807,00		
Provisionalmente			
3. OBSERVACIONES			

Fuente: Herramienta Gestor Integral de Cuentas – GIC.

Imagen No. 3 – Pantallazo formato GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras (Anexo fue eliminado del Sistema de Gestión de Calidad)



GF-FO-01_Ob_fin_CNR.xlsx 1 / 1 100%

entregará un Back Up en DVD	
2	
3	

En virtud de supervisar el contrato, certifico que el contratista cumplió e satisficció y dentro de los términos contractuales con la totalidad de obligaciones establecidas en el contrato.

En cumplimiento de lo anterior, se anexa el informe el 24 de diciembre de 2021.

Nota: se entenderá válido el presente documento que se encuentre adjunto con el flujo del mismo (largar archivo guardado en PDF).

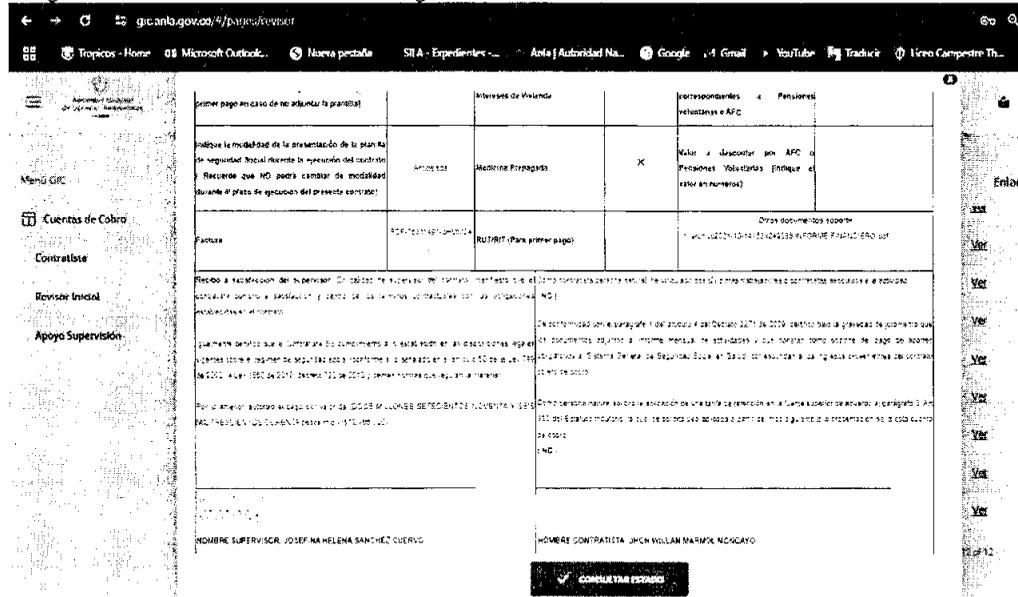
NOMBRE SUPERVISOR	Joselyne Patricia Sánchez Cuervo	NOMBRE CONTRATISTA	Ciudad Natalia Rivero Rivera
LARGO	Subdirectora SELA	C.C.	52021933
C.C.	52430519		

Fuente: Herramienta Gestor Integral de Cuentas – GIC.

CPS-F-854-2021

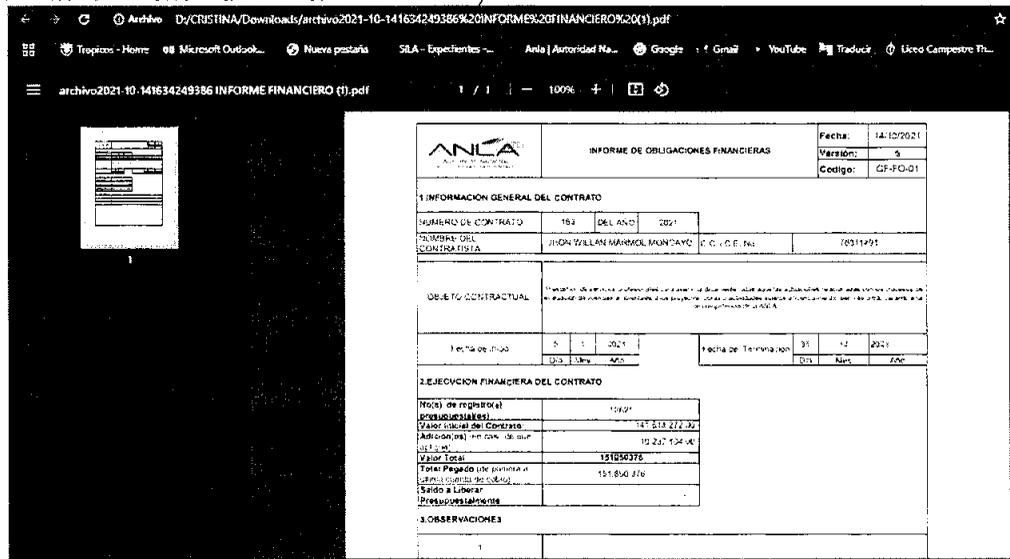
De acuerdo con el informe final sobre la ejecución del contrato, se evidencia que no fue cargado en la plataforma SECOP II, sin embargo, se realizó la validación a través de la herramienta de Gestión Integral de Cuentas – GIC, como se observa en la siguiente imagen fueron cargados debidamente como anexos el informe final asociado al código GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras dando claridad que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con la totalidad de las obligaciones establecidas en el contrato.

Imagen No. 4 – Pantallazo Gestor Integral de Cuentas – Anexos



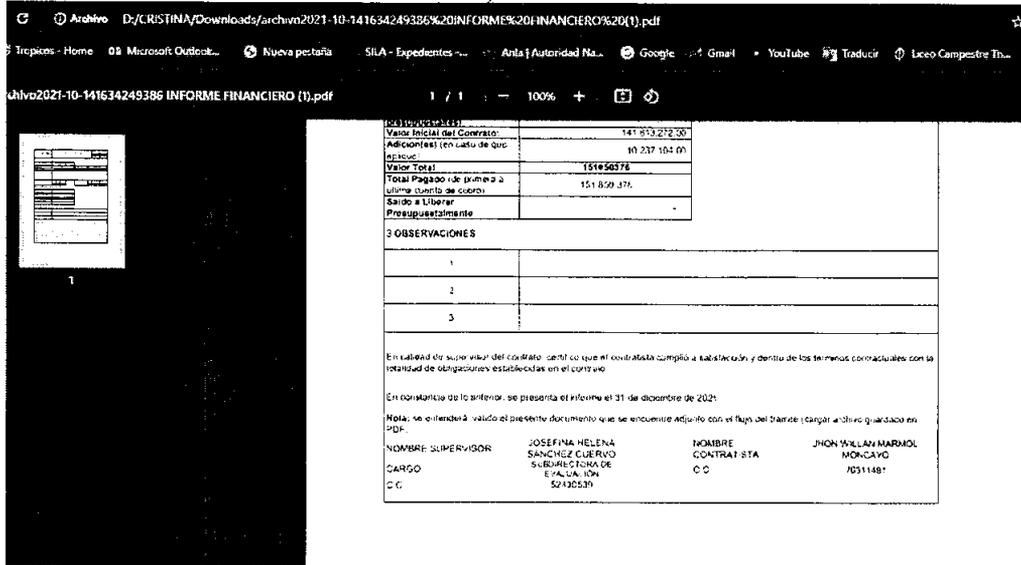
Fuente: Herramienta Gestor Integral de Cuentas – GIC.

Imagen No. 5 – Pantallazo formato GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras (Anexo fue eliminado del Sistema de Gestión de Calidad)



Fuente: Herramienta Gestor Integral de Cuentas – GIC.

Imagen No. 6 – Pantallazo formato GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras (Anexo fue eliminado del Sistema de Gestión de Calidad)



Valor Inicial del Contrato:	141.913.212,00
Adiciones (en caso de que exista):	10.237.104,00
Valor Total:	151.960.316
Total Pagado (de prima a última cuota de cobro):	151.829.376
Saldo a Liberar Presupuestalmente:	-

OBSERVACIONES

-
-
-

En calidad de supervisor del contrato, certifico que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con la totalidad de obligaciones establecidas en el contrato.

En concordancia de lo anterior, se presenta el informe el 31 de diciembre de 2021.

Nota: se evidencia a través del presente documento que se encuentra adjunto con el flujo del trámite (cargar a otros guardados en PDF).

NOMBRE SUPERVISOR:	JOSEFINA HELENA SANCHEZ CUERVO	NOMBRE CONTRATISTA:	JHON WILLIAN MARMOL MONCAYO
CARGO:	SUBDIRECTORA DE EVALUACION	C.C:	10311481

Fuente: Herramienta Gestor Integral de Cuentas – GIC.

GPS-F-250-2021

De acuerdo con el informe final sobre la ejecución del contrato, se evidencia que si fue cargado en la plataforma SECOP II como se observa en la siguiente imagen y podemos ver que fueron cargados debidamente como anexos el informe final asociado al código GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras dando claridad que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con la totalidad de las obligaciones establecidas en el contrato, así mismo, se realizó la validación a través de la herramienta de Gestión de Cuentas Integradas – GIC.

Imagen No. 1 – Pantallazo Sistema Electrónico para la Contratación Pública – Anexos

303	PAGO # 3	5/04/2021 4:30 PM	5/04/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	12.796.380 COP	12.796.380 COP	Aprobado	Detalle	Marcar como pagados
304	PAGO # 4	3/05/2021 10:20 AM	3/05/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	12.796.380 COP	12.796.380 COP	Aprobado	Detalle	Marcar como pagados
305	PAGO # 5	1/06/2021 10:20 AM	1/06/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	12.796.380 COP	12.796.380 COP	Aprobado	Detalle	Marcar como pagados
306	PAGO # 6	1/07/2021 2:20 PM	1/07/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	12.796.380 COP	12.796.380 COP	Aprobado	Detalle	Marcar como pagados
307	PAGO # 7	2/08/2021 7:32 PM	2/08/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	12.796.380 COP	12.796.380 COP	Aprobado	Detalle	Marcar como pagados
308	PAGO # 8	2/09/2021 9:58 AM	2/09/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	12.796.380 COP	12.796.380 COP	Aprobado	Detalle	Marcar como pagados
309	PAGO # 9	1/10/2021 2:26 PM	1/10/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	12.796.380 COP	12.796.380 COP	Aprobado	Detalle	Marcar como pagados
310	PAGO # 10	2/11/2021 10:00 AM	2/11/2021 12:00 AM	12.796.380 COP	12.796.380 COP	12.796.380 COP	Aprobado	Detalle	Marcar como pagados
311	PAGO # 11	2/12/2021 11:00 AM	2/12/2021 12:00 AM	12.796.380 COP	12.796.380 COP	12.796.380 COP	Aprobado	Detalle	Marcar como pagados
312	PAGO # 12	15/12/2021 1:04 PM	-	10.237.104 COP	10.237.104 COP	10.237.104 COP	Emisado por proveedor	Detalle	Marcar como pagados

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II.

Imagen No. 2 – Pantallazo formato GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras

INFORME OBLIGACIONES FINANCIERAS MFSV.pdf 1 / 1 - 100% +

		INFORME DE OBLIGACIONES FINANCIERAS		Fecha:	14-10-2021
				Version:	5
				Código:	GF-FO-01

1. INFORMACIÓN GENERAL DEL CONTRATO

NUMERO DE CONTRATO	290	DEL AÑO	2021
NOMBRE DEL CONTRATISTA	MARIA FERNANDA SALAZAR VILLAMIZAR	C.C. / C.E. No	1018402102

OBJETO CONTRACTUAL

Procedimiento de selección preliminar en la subsección de evaluación de licitaciones ambientales de la Secretaría de Ambiente, sostenibilidad y desarrollo territorial, en el marco de la Ley 1712 de 2014, para la ejecución de servicios de consultoría ambiental, dentro del marco de la Ley 1712 de 2014, para la ejecución de servicios de consultoría ambiental, dentro del marco de la Ley 1712 de 2014.

Fecha de inicio	6	1	2021	Fecha de Terminación	24	12	2021
	Día	Mes	Año		Día	Mes	Año

2. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL CONTRATO

Nota: de registro(s) presupuestales	19221 del 6 de enero de 2021
Valor Inicial del Contrato	148.864.854,00
Adiciones (en caso de que aplique)	
Valor Total	148.864.854,00
Total Pagado (de primera a última cuenta de cobro)	148.864.854,00
Saldo a Liberar	
Presupuestalmente	

3. OBSERVACIONES

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II.

Imagen No. 3 – Pantallazo formato GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras

INFORME OBLIGACIONES FINANCIERAS MFSV.pdf 1 / 1 - 100% +

Nota: de registro(s) presupuestales	19221 del 6 de enero de 2021
Valor Inicial del Contrato	148.864.854,00
Adiciones (en caso de que aplique)	
Valor Total	148.864.854,00
Total Pagado (de primera a última cuenta de cobro)	148.864.854,00
Saldo a Liberar	
Presupuestalmente	

3. OBSERVACIONES

1	Las actividades que quedan pendientes en SICA se procederá con su atribución y cierre para dejar todo al día a más tardar el 24 de diciembre de 2021.
2	N/A
3	N/A

En calidad de supervisor del contrato, certifica que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con la totalidad de obligaciones establecidas en el contrato.

En constancia de lo anterior, se presenta el informe el 24 de diciembre de 2021.

Nota: se entenderá válido el presente documento que se encuentra adjunto con el flujo del trámite (cargar archivo guardado en PDF)

NOMBRE SUPERVISOR	LUIS ENRIQUE SAMBRERA	NOMBRE CONTRATISTA	MARIA FERNANDA SALAZAR VILLAMIZAR
CARGO	Coordinador Grupo Inspección a SICA	C.C.	1018402102

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II.

CPS-F-183-2021

De acuerdo con el informe final sobre la ejecución del contrato, se evidencia que si fue cargado en la plataforma SECOP II como se observa en la siguiente imagen y podemos ver que fueron cargados debidamente como anexos el informe final asociado al código GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras dando claridad que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con la totalidad de las obligaciones establecidas en el contrato, así mismo, se realizó la validación a través de la herramienta de Gestión de Cuentas Integradas – GIC.

Imagen No. 4 – Pantallazo Sistema Electrónico para la Contratación Pública – Anexos

Número de factura	Fecha de emisión	Fecha de recepción	Valor neto de la factura	Valor total de la factura	Valor a pagar	Estado
001	20/2/2021 11:10 PM	20/2/2021 12:00 PM	9.047.816,91 COP	10.290.902 COP	10.290.902 COP	Aprobado
002	4/03/2021 11:49 AM	4/03/2021 12:00 PM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
003	4/05/2021 6:35 PM	5/04/2021 12:00 PM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
004	30/5/2021 12:54 PM	30/5/2021 12:00 PM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
005	1/06/2021 8:54 PM	1/06/2021 12:00 PM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
006	20/7/2021 5:13 PM	20/7/2021 12:00 PM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
007	2/08/2021 3:05 PM	2/08/2021 12:00 PM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
008	1/09/2021 9:28 PM	1/09/2021 12:00 PM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
009	4/10/2021 7:30 PM	4/10/2021 12:00 PM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
010	2/11/2021 2:40 PM	2/11/2021 12:00 AM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
011	1/12/2021 12:00 AM	1/12/2021 12:00 AM	9.978.250,42 COP	11.874.118 COP	11.874.118 COP	Aprobado
012	15/12/2021 12:00 AM		7.982.600,84 COP	9.499.295 COP	9.499.295 COP	Enviado por proveedor

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II.

Imagen No. 5 – Pantallazo formato GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras

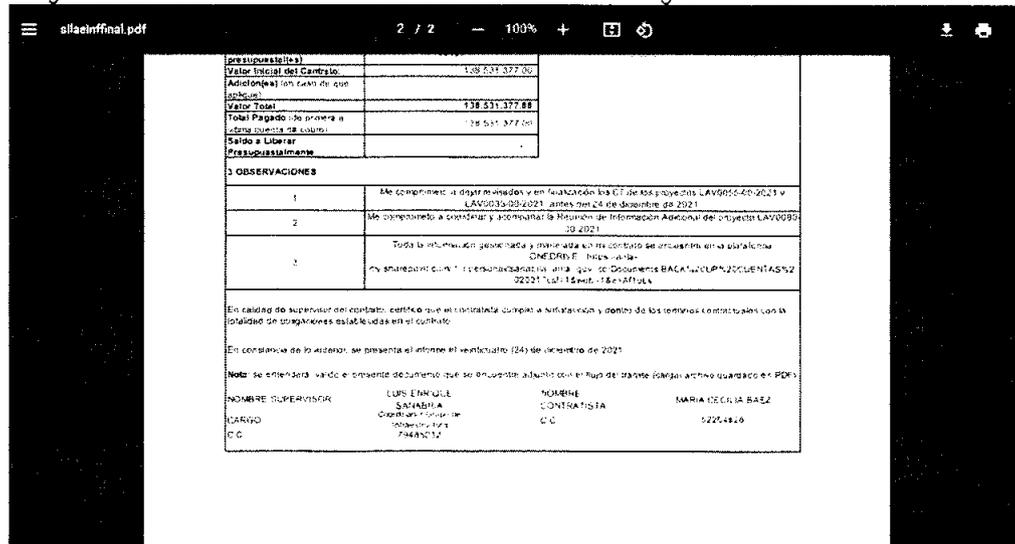
anlaefinfinal.pdf 2 / 2 100% +

ANCA		INFORME DE OBLIGACIONES FINANCIERAS		Fecha:	14/10/2021
				Version:	5
				Código:	GF-FO-01
1 INFORMACIÓN GENERAL DEL CONTRATO					
NUMERO DE CONTRATO	195	DEL AÑO	2021		
NOMBRE DEL CONTRATISTA	MARIA GEOLIA BAEZ GUZMAN	C.C. / C.E. No.	62.264.856		
OBJETO CONTRACTUAL	Prestación de servicios de obligaciones financieras en el marco del desarrollo de trabajos de consultoría para el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Contraloría General de la República en materia de obligaciones financieras, en el marco de la ejecución de los proyectos de inversión de la Contraloría General de la República.				
Fecha de inicio	5	1	2021	Fecha de Terminación	24
	Día	Mes	Año		12
					Año
2 EJECUCIÓN FINANCIERA DEL CONTRATO					
Nota de registro	16421				
Valor Fiscal del Contrato	130.541.372,00				
Adiciones (en caso de que aplique)					
Valor Total	130.541.372,00				
Total Pagado (en primera o última cuenta de cobro)	130.541.372,00				
Saldo a Liberar Provisoriamente					
3 OBSERVACIONES					
1	No cumple con el artículo 107 del Decreto 01 de los proyectos LAV055-06-2021 y LAV053-06-2021, antes del 24 de diciembre de 2021.				
2	No cumple con el artículo 107 del Decreto 01 de los proyectos LAV055-06-2021 y LAV053-06-2021, antes del 24 de diciembre de 2021.				

Todos los sistemas son propiedad o custodia de la Contraloría General de la República.

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II.

Imagen No. 6 – Pantallazo formato GF-FO-01 Informe de Obligaciones Financieras



presupuestales)	
Valor Inicial del Contrato:	1.08.531.377.00
Adiciones (en caso de que aplique)	
Valor Total:	1.08.531.377.00
Total Pagado (de primera a última cuenta de liqui.)	1.08.531.377.00
Saldo a Liberar	
Presupuestalmente	

3 OBSERVACIONES	
1	Me comprometo a depositar el dinero en la Fundación de la CF de los proyectos LAV993-40-2021 y LAV993-09-2021 antes del 24 de diciembre de 2021.
2	Me comprometo a consultar y actualizar la Situación de Información Adicional del proyecto LAV993-09-2021.
3	Toda la información generada y producida en el contrato se entregará en la plataforma ONESTOP. Toda la información generada y producida en el contrato se entregará en la plataforma ONESTOP. Toda la información generada y producida en el contrato se entregará en la plataforma ONESTOP. Toda la información generada y producida en el contrato se entregará en la plataforma ONESTOP.

En caso de supervisión del contrato, entiendo que el contratista cumple a satisfacción y dentro de los términos contractuales con la totalidad de obligaciones establecidas en el contrato.

En constancia de lo anterior, se presenta el informe el veinticuatro (24) de diciembre de 2021.

Nota: Se entenderá válido e presente de cualquier documento que se encuentre adjunto con el flujo de trabajo (formato archivo guardado en PDF).

NOMBRE SUPERVISOR	LUIS ENRIQUE SANCHEZ	NOMBRE CONTRATISTA	MARIA DECILIA BAEZ
CARGO	Supervisor	C.C.	92204426

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II.

Así mismo, la Subdirección ha desarrollado el proceso establecido para la gestión y validación de la ejecución de los contratos a través del Gestor Integrado de Cuentas - GIC, en este sistema se han registrado y cargado todos los informes de supervisión correspondientes a la vigencia los cuales han sido validados oportunamente por el supervisor designado, esta validación y verificación garantiza la adecuada supervisión y seguimiento del cumplimiento de las actividades contractuales, es así, que para el cumplimiento en cuanto a la entrega de los informes a través de los documentos GF-FO-01 INFORME DE OBLIGACIONES FINANCIERAS (eliminado del Sistema de Gestión de Calidad) cargado como anexo soporte de la cuenta final.

Es importante señalar que dichos informes y la relación de las actividades en el sistema representan un seguimiento detallado de la ejecución del contrato las cuales contienen la información detallada que cubre los aspectos requeridos por dicha cláusula, así mismo, se resalta que el desarrollo de la supervisión al interior de la Subdirección se ha cumplido atendiendo los procedimientos internos que aseguran la transparencia y el seguimiento adecuado garantizando que no ha existido un perjuicio en la ejecución de dichos contratos.

Frente a lo expuesto: "Riesgo de deterioro en la gestión de procesos de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, por no contar con la memoria institucional de las gestiones adelantadas por contratistas en el marco de los contratos de prestación de servicios".

La entidad prevé la asignación de las tareas asociadas a los procesos de evaluación y seguimiento a través de los sistemas creados para el efecto, como lo es el Sistema de Información de Licencias Ambientales, herramienta a través de la cual se asignan, gestionan y finalizan las mismas, y que a su vez son objeto de reporte mensual, y en ese sentido, sí se cuenta con la memoria institucional de las gestiones adelantadas por contratistas en el marco de los contratos de prestación de servicios.

Conforme a lo anterior, esta Entidad realiza una supervisión y seguimiento exhaustivo de los contratos, asegurando el cumplimiento de las actividades contractuales según los procedimientos establecidos. Todos los informes de supervisión correspondientes a la vigencia, tal y como ya se indicó, han sido registrados y validados oportunamente en el Gestor Integrado de Cuentas - GIC, lo que garantiza un control adecuado y transparente.

Adicionalmente, los anexos relacionados con los informes y documentos de soporte se encuentran debidamente cargados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, cumpliendo con los procedimientos internos y normativos. Este proceso asegura que la información presentada cubre los aspectos requeridos, destacando la correcta gestión y supervisión de los contratos sin que se hayan generado perjuicios en su ejecución.

Análisis de respuesta CGR

La entidad dio respuesta a la observación mediante radicado ANLA No. 20241000919211 recibida mediante correo electrónico, del 25 de noviembre de 2024.

La ANLA manifestó que cuenta con el sistema Gestor de Información de Cuentas (GIC), que es el único medio para la gestión de informes de ejecución contractual y cuentas de cobro. En ese sentido, indicó que los contratistas, al presentar la última cuenta de cobro, cargan el informe mensual de actividades. Así las cosas, es necesario dejar presente que, para la ANLA, aunque los informes finales de los contratistas no se denominan explícitamente como "*Informe Final*", considera que el "*Informe mensual de actividades*" cargado por los contratistas al final del contrato, al ser aprobado por los supervisores en el GIC, es el informe final, ya que contiene las actividades realizadas durante el contrato y permite gestionar el pago final.

En consideración de la CGR, lo manifestado por la ANLA no desvirtúa lo observado en el sentido que, revisada la información consignada en el Formato GF-FO-04, las actividades detalladas son propias de avances del último mes de ejecución de los contratos de prestación de servicios y no sobre el progreso total sobre la ejecución del contrato, como lo reza el canon noveno de las minutas contractuales de las vigencias 2021, 2022 y 2023.

Por otra parte, la entidad menciona que en el marco de la auditoría de cumplimiento al Fondo Nacional Ambiental (Fonam), la CGR constituyó el Hallazgo 22 que tiene el mismo "*contexto, causa y efecto*" de esta observación, por lo que, en su perspectiva, considera improcedente generar nuevos hallazgos sobre lo que ya se había identificado, dado que la entidad ya implementó en 2024 acciones de mejora para subsanar la causa razón de la situación evidenciada, y por tanto, a la fecha, esta situación ya no se presenta.

Sobre este particular, la CGR aclara que en esta auditoría se seleccionó una muestra de contratos distinta a la que fue objeto de evaluación en la auditoría previa: 1) son contratos de prestación de servicios profesionales de personas que participaron en procesos de evaluación, seguimiento y sancionatorios respecto de la licencia ambiental LAM0368, y 2) la muestra se seleccionó a partir de una base de datos remitida por la entidad auditada, para el periodo 2021 a 2024.

En ese contexto, de acuerdo con las afirmaciones de la ANLA, el ejercicio del control fiscal en Colombia perdería su razón de ser, la cual es, garantizar que los recursos del Estado se utilicen de acuerdo con las normas y que se haga de manera transparente. Procurando además por un buen uso de los recursos y bienes públicos.

Continuando en la misma línea, en cuanto a las acciones de mejora, enunciadas por la ANLA en su respuesta, cabe aclarar que las mismas, se encuentran "A la fecha, el plan de mejoramiento interno establecido se encuentra en evaluación de efectividad por parte de la Oficina de Control interno en el marco de sus funciones" es decir, a la fecha del presente análisis dichas acciones no se encuentran cerradas.

Así las cosas, para la CGR, luego de haber evaluado una segunda muestra de contratos, el hecho de que se evidencie nuevamente una situación previamente detectada en una muestra distinta no impide a este de control construir las observaciones a que haya lugar.

Ahora bien, sobre la manifestación de que al tenor del numeral 6.5 del manual de contratación, supervisión e interventoría de la ANLA, en concordancia con el art. 217 del Decreto 19 de 2012, no era necesario la presentación del informe final de ejecución objeto del presente hallazgo, se deja de presente que, la norma del Manual y el Decreto en mención no son soporte del presente hallazgo, como sí lo son el numeral 6.4 del manual citado y la cláusula No. 9 de las minutas de los años 2021, 2022 y 2023, como quiera que fueron las fuentes de criterio sobre las cuales se sustentó el presente hallazgo.

En conclusión, por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 10. [D10] Publicidad y transparencia de contratos de prestación de servicios profesionales [ANLA]

Resumen
En 14 casos de la muestra auditada (n=52) se evidenció que no se cargó en Secop II toda la documentación de la ejecución de los contratos de prestación de servicios profesionales auditados.

Criterios

- Ley 80 de 1993¹³⁴

Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

¹³⁴ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Artículo 5. De los derechos y deberes de los contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrambamientos que pudieran presentarse.

Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

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

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

- Ley 1474 de 2011¹³⁵

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

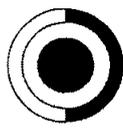
La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

- Ley 1712 de 2014¹³⁶

Artículo 10. Publicidad de la contratación. Tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción. [...]

¹³⁵ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

¹³⁶ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.



- Ley 1952 de 2019¹³⁷

Artículo 26. la falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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.

11. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

- Decreto 1082 de 2015¹³⁸

Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. [...]

- Decreto 1081 de 2015¹³⁹

Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.

¹³⁷ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario.

¹³⁸ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

¹³⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

Artículo 2.1.1.2.1.8. *Publicación de la ejecución de contratos.* Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.

- Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente¹⁴⁰

1. Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP

El Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos. El SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos, los entes de control y la ciudadanía en general (pág. 6).

- 1.3. Oportunidad en la publicación de la información en el SECOP

La información registrada por las Entidades en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano está disponible en tiempo real, debido a que las actuaciones del Proceso de Contratación tienen lugar electrónicamente, a través de dichas plataformas transaccionales. Sin embargo, a pesar del carácter transaccional, que permite que el trámite de gran parte de las actuaciones de la gestión contractual se realice en línea y de forma concomitante a su publicidad, las Entidades pueden crear documentos en medio físico o electrónico por fuera de la plataforma para, posteriormente, ser incorporados en el módulo dispuesto para el efecto (pág. 8).

- 2.1. Custodia, Conservación y Preservación de los Expedientes Electrónicos Generados en SECOP II

Las entidades son responsables de la administración de los documentos y expedientes electrónicos de sus Procesos de Contratación adelantados en el SECOP II. En consecuencia, la entidad es responsable de la completitud y calidad de la información del expediente electrónico (pág. 19).

- Manual de contratación, supervisión e interventoría GC-MN-02 [ANLA]¹⁴¹

- 6.4. Actividades de los supervisores e interventores:

b. Las actividades administrativas: Son dirigidas a velar y garantizar el cumplimiento del contrato, según los documentos, procedimientos y plazos establecidos y supervigilar el avance de los trabajos para que se desarrollen según las normas legales vigentes, el contenido del acuerdo de voluntades, el cronograma y el presupuesto previamente aprobados. Vigilará además la existencia suficiencia y vigencia de las pólizas de garantía y demás obligaciones contractuales y legales.

d. Las actividades legales: Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la ANLA y las condiciones o

¹⁴⁰ Código CCE-EICP-MA-06. Versión 03 de 27 de diciembre de 2023. Consultado en:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf.

¹⁴¹ Versión 2. <https://www.anla.gov.co/images/documentos/manuales/contratacion/manual-de-contratacion-supervision-e-interventoria-anla.pdf>.

estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

Seguimiento administrativo

- Organizar y llevar control de las correspondencia expedida o cruzada por las partes durante el desarrollo del contrato.
- Manejar con el debido cuidado los documentos soportes de la ejecución del contrato.

Condición

Para la realización de los servicios de evaluación y seguimiento respecto de la licencia ambiental LAM0368, así como para el trámite de procesos sancionatorios asociados a este expediente, la ANLA designó profesionales con quienes suscribió contratos de prestación de servicios para los diversos roles establecidos por la entidad (ejecutores, revisores, supervisores, etc.).

Como resultado de la revisión a la información contractual remitida por la entidad y la información reportada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II, la CGR evidenció las siguientes situaciones respecto de los contratos de prestación de servicios que se presentan a continuación:

1. CPS-F-028-2021

El contrato inició el 5 de enero de 2021 y fue terminado anticipadamente de mutuo acuerdo a partir del 17 de junio de 2021, según consta en el acta de terminación dispuesta en el Secop II. En la revisión realizada se evidenció que sólo se cargaron tres cuentas de cobro (enero, febrero, marzo) cuya suma asciende a \$40.988.158, a pesar que el valor ejecutado del contrato ascendió a \$69.569.268 y que el contrato presenta un saldo pendiente de pago a la contratista por el periodo comprendido del 1 al 16 de junio¹⁴², según consta en acta de liquidación. En consecuencia, se evidencia que no se cargaron en Secop II las cuentas de cobro correspondientes a abril y mayo, por valor total de \$28.581.110. Ver imagen siguiente:

Documentos de ejecución del contrato		
Descripción	Nombre del documento	Cargado por
		Descargar Detalle
		Descargar Detalle
		Descargar Detalle

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1633435&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

2. CPS-F-163-2021

El plazo de ejecución del contrato iba desde el 5 de enero de 2021 hasta el 24 de diciembre de 2021, es decir, debían realizarse 12 pagos, como en efecto ocurrió, pero una vez

¹⁴² Por valor de \$7.624.029.

revisado en el portal del SECOP II, solo se encontraron 11 facturas de las 12, faltando la relativa al mes de diciembre, como se evidencia en la siguiente imagen:

Facturas del contrato					
Id de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura
1	JHMM7	-	16/02/2021 9:30 AM	1/02/2021 12:00 PM	11.896.196 COP
2	JHMM8	-	1/03/2021 9:36 AM	1/03/2021 12:00 PM	12.796.380 COP
3	JHMM13	-	16/04/2021 9:51 AM	16/04/2021 12:00 PM	12.796.380 COP
4	JHMM14	-	2/05/2021 9:55 AM	2/05/2021 12:00 PM	12.796.380 COP
5	JHMM15	-	1/06/2021 9:59 AM	1/06/2021 12:00 PM	12.796.380 COP
6	JHMM17	-	10/07/2021 10:03 AM	10/07/2021 12:00 PM	12.796.380 COP
7	JHMM19	-	2/08/2021 9:29 AM	2/08/2021 12:00 PM	12.796.380 COP
8	JHMM-20	-	10/09/2021 12:06 PM	10/09/2021 12:00 PM	12.796.380 COP
9	JHMM-21	-	2/10/2021 4:09 AM	2/10/2021 12:00 PM	12.796.380 COP
10	JHMM-22	-	1/11/2021 4:17 AM	1/11/2021 12:00 PM	12.796.380 COP
11	JHMM-23	-	1/12/2021 5:43 AM	1/12/2021 12:00 PM	12.796.380 COP

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1634289&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

3. CPS-F-183-2021

El plazo de ejecución del contrato iba desde el 5 de enero de 2021 hasta el 24 de diciembre de 2021, es decir, debían realizarse 12 pagos, como en efecto ocurrió, pero una vez revisado en el portal del SECOP II, solo se encontraron 11 facturas de las 12, faltando la relativa al mes de diciembre, como se evidencia en la siguiente imagen:

Facturas del contrato						
Id de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Estado
1	001	-	2/02/2021 1:10 PM	2/02/2021 12:00 PM	10.700.902 COP	Aceptada Desable
2	002	-	4/03/2021 11:49 AM	4/03/2021 12:00 PM	11.874.118 COP	Aceptada Desable
3	003	-	4/05/2021 8:31 PM	5/04/2021 12:00 PM	11.874.118 COP	Aceptada Desable
4	004	-	3/05/2021 12:54 PM	3/05/2021 12:00 PM	11.874.118 COP	Aceptada Desable
5	005	-	1/06/2021 8:54 PM	1/06/2021 12:00 PM	11.874.118 COP	Aceptada Desable
6	006	-	2/07/2021 5:13 PM	2/07/2021 12:00 PM	11.874.118 COP	Aceptada Desable
7	007	-	2/08/2021 3:05 PM	2/08/2021 12:00 PM	11.874.118 COP	Aceptada Desable
8	008	-	1/09/2021 0:28 PM	1/09/2021 12:00 PM	11.874.118 COP	Aceptada Desable
9	009	-	4/10/2021 7:30 PM	4/10/2021 12:00 PM	11.874.118 COP	Aceptada Desable
10	010	-	2/11/2021 2:40 PM	2/11/2021 12:00 AM	11.874.118 COP	Aceptada Desable
11	011	-	1/12/2021 12:00 AM	1/12/2021 12:00 AM	11.874.118 COP	Aceptada Desable

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1634515&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

4. CPS-F-190-2021

Se evidenció que sólo se cargaron once cuentas de cobro cuya suma asciende a \$119.460.190, a pesar que se ejecutó todo el contrato por valor de \$129.962.048. En consecuencia, se evidencia que no se cargaron en Secop II cuentas de cobro por valor de \$10.501.858. Ver imagen siguiente:

Ejecución del Contrato						
Ejecución del Contrato						
Porcentaje Recepción de artículos						
Facturas del contrato						
Id de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Estado
1	Pago No 1	-	1/02/2021 5:34 PM	5/08/2021 12:00 PM	9.941.610 COP	Pagado
2	Pago No 2	-	1/03/2021 7:20 PM	5/08/2021 12:00 PM	10.951.858 COP	Pagado
3	Pago No 3	-	5/04/2021 9:50 PM	5/08/2021 12:00 PM	10.951.858 COP	Pagado
4	Pago No 4	-	4/05/2021 8:34 PM	5/08/2021 12:00 PM	10.951.858 COP	Pagado
5	Pago No 5	-	2/05/2021 6:29 PM	5/08/2021 12:00 PM	10.951.858 COP	Pagado
6	Pago No 6	-	2/07/2021 19:26 AM	5/08/2021 12:00 PM	10.951.858 COP	Pagado
7	Pago 7	-	8/04/2021 11:09 AM	5/04/2021 11:09 AM	10.951.858 COP	Pagado
8	Pago No 8	-	9/02/2021 7:47 PM	9/02/2021 7:47 PM	10.951.858 COP	Aceptada
9	Pago No 9	-	10/05/2021 5:12 PM	10/05/2021 5:12 PM	10.951.858 COP	Aceptada
10	Pago No 10	-	11/04/2021 12:33 PM	11/04/2021 12:33 PM	10.951.858 COP	Aceptada
11	Pago No 11	-	12/06/2021 11:31 AM	12/06/2021 11:31 AM	10.951.858 COP	Aceptada

Fuente:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1634082&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

5. CPS-F-241-2021

El plazo de ejecución del contrato iba del 6 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021, es decir, debían realizarse 12 pagos, como en efecto ocurrió, pero una vez revisado en el portal del SECOP II, solo se encontraron 11 facturas de las 12, faltando la relativa al mes de diciembre, como se evidencia en la siguiente imagen:

Facturas del contrato						
Id de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	
1	CSE8	-	1/07/2021 4:46 AM	1/07/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
2	CSE9	-	2/03/2021 4:50 AM	2/03/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
3	CSE-13	-	12/04/2021 4:56 AM	12/04/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
4	CSE-14	-	3/05/2021 6:01 AM	3/05/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
5	CSE-15	-	1/05/2021 5:04 AM	1/05/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
6	CSE-16	-	2/07/2021 5:16 AM	2/07/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
7	CSE-17	-	2/08/2021 5:38 AM	2/08/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
8	CSE-18	-	2/09/2021 5:09 AM	2/09/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
9	CSE-20	-	1/10/2021 7:07 AM	1/10/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
10	CSE-21	-	2/11/2021 5:36 AM	2/11/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	
11	CSE-22	-	2/12/2021 6:29 AM	2/12/2021 12:00 PM	12.796.380 COP	

Fuente:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1635846&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

6. CPS-F-250-2021

El plazo de ejecución del contrato iba del 06 de enero de 2021 al 24 de diciembre de 2021, es decir, debían realizarse 12 pagos, como en efecto ocurrió, pero una vez revisado en el portal del SECOP II, solo se encontraron 11 facturas de las 12, faltando la relativa al mes de diciembre, como se evidencia en la siguiente imagen:

Ejecución del Contrato

Id de pago	Numero de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura
1	FAVUE-1	-	14/01/2021 7:08 AM	4/02/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
2	FAVUE-2	-	14/03/2021 7:47 AM	12/03/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
3	FAVUE-3	-	10/04/2021 7:53 AM	11/04/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
4	FAVUE-4	-	1/05/2021 7:44 AM	5/05/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
5	FAVUE-5	-	3/06/2021 7:54 AM	3/06/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
6	FAVUE-6	-	7/06/2021 8:04 AM	12/07/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
7	FAVUE-9	-	16/05/2021 2:15 PM	18/08/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
8	FAVUE-20	-	8/09/2021 4:19 PM	3/09/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
9	FAVUE-21	-	20/10/2021 12:06 PM	20/10/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
10	FAVUE-22	-	6/11/2021 11:51 AM	6/11/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
11	FAVUE-23	-	5/12/2021 11:52 AM	5/12/2021 12:00 PM	14.295.055 COP

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1635813&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

7. CPS-F-255-2021

El plazo de ejecución del contrato iba del 6 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021, es decir, debían realizarse 12 pagos, como en efecto ocurrió, pero una vez revisado en el portal del SECOP II, solo se encontraron 11 facturas de las 12, faltando la relativa al mes de diciembre, como se evidencia en la siguiente imagen:

Facturas del contrato

Id de pago	Numero de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura
1	FVE-11	-	1/02/2021 7:08 AM	4/02/2021 12:00 PM	11.912.945 COP
2	FVE-12	-	1/03/2021 7:47 AM	12/03/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
3	FVE-14	-	1/04/2021 7:53 AM	11/04/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
4	FVE-15	-	1/05/2021 7:44 AM	5/05/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
5	FVE-16	-	3/06/2021 7:54 AM	3/06/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
6	FVE-17	-	7/06/2021 8:04 AM	12/07/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
7	FVE-19	-	16/05/2021 2:15 PM	18/08/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
8	FVE-20	-	8/09/2021 4:19 PM	3/09/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
9	FVE-21	-	20/10/2021 12:06 PM	20/10/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
10	FVE-22	-	6/11/2021 11:51 AM	6/11/2021 12:00 PM	14.295.055 COP
11	FVE-23	-	5/12/2021 11:52 AM	5/12/2021 12:00 PM	14.295.055 COP

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1635863&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

8. CPS-F-262-2021

El plazo de ejecución del contrato iba del 6 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021, es decir, debían realizarse 12 pagos, como en efecto ocurrió, pero una vez revisado en el portal del SECOP II, solo se encontraron 11 facturas de las 12, faltando la relativa al mes de diciembre, como se evidencia en la siguiente imagen:

Facturas del contrato						
Id de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	
1	Pago N1	-	5/02/2021 1:21 AM (UTC -5 horas)	5/02/2021 4:28 AM (UTC -5 horas)	7.839.229 COP	
2	Pago N2	-	4/03/2021 2:15 AM (UTC -5 horas)	4/03/2021 4:45 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	
3	Pago N3	-	5/04/2021 2:19 AM (UTC -5 horas)	5/04/2021 4:48 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	
4	Pago N4	-	4/05/2021 2:25 AM (UTC -5 horas)	4/05/2021 4:59 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	
5	Pago N5	-	2/06/2021 2:28 AM (UTC -5 horas)	2/06/2021 4:54 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	
6	Pago N6	-	1/07/2021 2:31 AM (UTC -5 horas)	1/07/2021 4:55 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	
7	Pago N7	-	5/08/2021 6:35 AM (UTC -5 horas)	13/08/2021 6:35 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	
8	Pago 003	-	2/09/2021 3:28 AM (UTC -5 horas)	2/09/2021 5:28 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	
9	Pago 009	-	5/10/2021 11:24 AM (UTC -5 horas)	5/10/2021 11:24 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	
10	PAGO 010	-	4/11/2021 4:28 AM (UTC -5 horas)	4/11/2021 4:28 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	
11	Pago 011	-	3/12/2021 4:54 AM (UTC -5 horas)	3/12/2021 4:54 AM (UTC -5 horas)	9.407.068 COP	

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1636442&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

De igual manera, no se encontró el RP en la plataforma del SECOP II:

Compromiso presupuestal de gastos									
Código compromiso	Tipo	Fecha compromiso	Estado compromiso	Valor compromiso AVFACOP	Monto por consumir	Monto presupuestal a liberar	Código Posición de Gasto	Consulta Ejecución	
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados									
Saldo de compromisos COP: 0 COP									
Saldo de compromisos AVF: 0 COP									
Saldo total comprometido:									
Última consulta a SIF:									
Fecha de consulta SIF:									

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1636442&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

9. CPS-F-324-2021

El valor total del contrato fue de \$107.844.896. En la revisión realizada se evidenció que se cargaron al Secop II un total de once facturas de cobro, de las cuales nueve aparecen con estado "Aceptada" y dos con estado "Rechazada". Es decir, ninguna de las facturas tiene estado "Pagada", a pesar que ANLA reporta que el contrato se ejecutó en su totalidad.

Además, al sumar las facturas con estado "Aceptada", se obtiene un total de \$80.426.702, presentando una diferencia de \$27.418.194 respecto al valor total del contrato. En consecuencia, se evidencia ausencia de rigor en el control de la información cargada en el Secop II. Ver tabla siguiente:

Id de pago	Número de factura	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Estado
1	Pago 1 DFBE15	8/02/2021 4:35 PM (UTC -5 horas)	8/02/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	7.311.518	Aceptada
2	Pago 2 DFBE20	9/04/2021 4:49 PM (UTC -5 horas)	9/04/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	9.139.398	Aceptada
3	Pago 3 DFBE21	14/04/2021 5:20 PM (UTC -5 horas)	14/04/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	9.139.398	Aceptada
4	Pago 4 DFBE23	5/05/2021 5:21 PM	5/05/2021 12:00 PM	9.139.398	Aceptada

		(UTC -5 horas)	(UTC -5 horas)		
5	Pago 5 DFBE26	3/06/2021 5:24 PM (UTC -5 horas)	3/06/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	9.139.398	Aceptada
6	Pago 6 DFBE30	6/07/2021 5:26 PM (UTC -5 horas)	6/07/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	9.139.398	Aceptada
7	Pago 07 DFBE32	9/08/2021 11:58 AM (UTC -5 horas)	9/08/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	9.139.398	Aceptada
8	Pago 008 DBF33	3/09/2021 12:45 PM (UTC -5 horas)	3/09/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	9.139.398	Aceptada
9	Pago 009 DFBE35	4/10/2021 4:22 PM (UTC -5 horas)	4/10/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	9.139.398	Aceptada
10	Pago 010 DBF040	5/11/2021 6:31 PM (UTC -5 horas)	5/11/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	9.139.398	Rechazada
11	PAGO 11 DFBE41	4/12/2021 9:36 PM (UTC -5 horas)	4/12/2021 12:00 PM (UTC -5 horas)	9.139.398	Rechazada
Valor total del contrato [B]				107.844.896	
Total dos facturas "Aceptada" [C]				80.426.702	
Valor contrato - Total "Aceptada" [B-C]				27.418.194	

Elaboró: CGR. Fuente: Secop II, En:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1637902&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

10. CPS-F-854-2021

El plazo de ejecución del contrato iba del 25 de enero de 2021 al 24 de diciembre de 2021, es decir, debían realizarse 12 pagos, como en efecto ocurrió, pero una vez revisado en el portal del SECOP II, solo se encontraron 11 facturas de las 12, faltando la relativa al mes de diciembre, como se evidencia en la siguiente imagen:

Facturas del contrato						
Nº de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	
1	FVE5 23		5/03/2021 4:55 AM	25/02/2021 12:00 PM	2.302.509 COP	
2	FVE5 24		3/03/2021 5:29 AM	5/03/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
3	FVE5 29		27/04/2021 10:45 AM	27/04/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
4	FVE5 30		6/05/2021 03:11 AM	6/05/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
5	FVE5 31		4/06/2021 4:55 AM	4/06/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
6	FVE5 32		25/07/2021 9:52 AM	25/07/2021 12:00 PM	2.302.509 COP	
7	FVE5 34		23/08/2021 11:39 PM	23/08/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
8	FVE5 35		11/09/2021 3:34 PM	11/09/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
9	FVE5 36		12/09/2021 6:59 AM	13/09/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
10	FVE5 37		3/10/2021 10:00 AM	6/10/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
11	FVE5 38		6/10/2021 11:40 AM	6/10/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
12	FVE5 37		9/11/2021 9:47 AM	9/11/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	
13	FVE5 35		14/12/2021 12:30 AM	14/12/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	

Documento de ejecución del contrato

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1690493&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

Dentro de la plataforma se evidencian un total de 13 pagos, como se evidencia a continuación, pero de los cuales 2 fueron rechazados, por lo que quedo pendiente el cargue del último pago:

Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Estado
FVES 23	-	5/3/2021 4:33 AM	2/10/2021 12:00 PM	2.342.509 COP	Rechazada
FVES 24	-	5/3/2021 5:29 AM	5/3/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Aceptada
FVES 25	-	2/10/2021 10:45 AM	2/10/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Aceptada
FVES 35	-	6/09/2021 11:31 AM	6/09/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Aceptada
FVES 31	-	4/06/2021 4:51 AM	4/06/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Aceptada
FVES 21	-	2/10/2021 9:12 AM	2/10/2021 12:00 PM	2.342.509 COP	Aceptada
FVES 14	-	2/10/2021 11:00 PM	2/10/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Aceptada
FVES 33	-	1/15/2021 11:34 PM	1/15/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Aceptada
FVES 35	-	13/03/2021 9:59 AM	13/03/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Aceptada
FVES 37	-	6/11/2021 12:00 AM	6/11/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Rechazada
FVES 26	-	6/10/2021 7:40 AM	6/10/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Aceptada
FVES 37	-	9/11/2021 9:17 AM	9/11/2021 12:00 PM	14.295.055 COP	Aceptada
FVES 32	-	14/12/2021 12:00 AM	14/12/2021 12:00 AM	14.295.055 COP	Aceptada

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1690493&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

11. CPS-F-277-2021

No se encontró el RP en la plataforma del SECOP II, como se evidencia en la siguiente imagen:

Compromiso presupuestal de gastos									
Código compromiso	Tipo	Fecha compromiso	Estado compromiso	Valor compromiso AVF/COP	Monto por consumir	Monto presupuestal a liberar	Código Posición de Gasto	Consulta Ejecución	
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados									
Saldo de compromisos COP: 0 COP									
Saldo de compromisos AVF: 0 COP									
Saldo total comprometido:									
Última consulta a SRF:									
Fecha de consulta SRF:									

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1636253&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

12. CPS-F-759-2021

No se encontró el RP en la plataforma del SECOP II, como se evidencia en la siguiente imagen:

Compromiso presupuestal de gastos									
Código compromiso	Tipo	Fecha compromiso	Estado compromiso	Valor compromiso AVF/COP	Monto por consumir	Monto presupuestal a liberar	Código Posición de Gasto	Consulta Ejecución	
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados									
Saldo de compromisos COP: 0 COP									
Saldo de compromisos AVF: 0 COP									
Saldo total comprometido:									
Última consulta a SRF:									
Fecha de consulta SRF:									

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1666115&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

13. CPS-F-342-2022

No se encontró el RP en la plataforma del SECOP II, como se evidencia en la siguiente imagen:

Código compromiso	Tipo	Fecha compromiso	Estado compromiso	Valor compromiso AVF-COP	Monto por consumir	Monto presupuestal a liberar	Código Posición de Gasto	Consulta Ejecución
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificada.								
Saldo de compromisos COP: 9 COP								
Saldo de compromisos AVF: 9 COP								
Saldo total comprometido								
Última consulta a SIF								
Fecha de consulta: SIF								

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2518085&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

14. CPS-F-805-2022

El plazo de ejecución del contrato iba del 20 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021, tiempo durante el cual se realizó una cesión del contrato durante el mes de marzo. Así las cosas, debían realizarse 12 pagos, como en efecto ocurrió, pero una vez revisado en el portal del SECOP II, solo se encontraron 10 facturas de las 12, faltando las relativas a los meses de enero y febrero, como se evidencia en la siguiente imagen:

Id de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura
1	Pago No. 3	-	1/8/2022 8:47 AM EST (UTC-5)	1/8/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP
2	Pago No. 4	-	2/8/2022 7:10 PM EST (UTC-5)	2/8/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP
3	Pago No. 5	-	1/8/2022 9:02 AM EST (UTC-5)	1/8/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP
4	Pago No. 6	-	1/8/2022 2:57 PM EST (UTC-5)	1/8/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP
5	Pago No. 7	-	1/8/2022 3:05 PM EST (UTC-5)	1/8/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP
6	Pago No. 8	-	1/8/2022 9:32 AM EST (UTC-5)	1/8/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP
7	Pago No. 9	-	30/08/2022 5:18 PM EST (UTC-5)	30/09/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP
8	Pago No. 10	-	4/11/2022 5:45 AM EST (UTC-5)	4/11/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP
9	Pago No. 11	-	6/12/2022 3:40 PM EST (UTC-5)	6/12/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP
10	Pago No. 12	-	16/12/2022 11:08 PM EST (UTC-5)	16/12/2022 12:00 PM EST (UTC-5)	12.159.097 COP

Fuente:
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2609005&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

En consecuencia, los supervisores procedieron a entregar el visto bueno sobre los avances mensuales y de ejecución total respecto de los contratos de prestación de servicios referenciados, sin verificar la gestión del contratista en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II. Situación que, de acuerdo con el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría, y la normativa sobre la materia se encontraba en cabeza de la supervisión de los contratos.

Causa

Debilidades en la supervisión contractual, al no realizar seguimiento efectivo sobre los contratos de prestación de servicios enunciados, en el sentido de no adelantar acciones persuasivas, para que los contratistas procedan a cargar y actualizar la información de las facturas al SECOP II, antes de los pagos correspondientes.

Efecto

Obstruye la finalidad de la Plataforma transaccional del Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II, asimismo para el conocimiento y control de los terceros interesados y veedores respecto de la contratación llevada a cabo con los recursos públicos.

Incumplimiento del principio de publicidad, establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

Este es un hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 25 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

CPS-F-262-2021:

Respecto de la indicación de que no se encontró el RP en la plataforma SECOP II, la entidad procedió a realizar la respectiva verificación de la plataforma, evidenciando lo siguiente:

a) Realizada la consulta de la información del contrato desde la vista pública, se encontró que la información del RP no se visualiza, tal como se muestra en la captura de pantalla a continuación:

b) Realizada la verificación de la información del contrato desde los usuarios habilitados en la entidad para gestionar la contratación de la entidad en la plataforma SECOP II, se visualizó que efectivamente la información respecto del RP si fue debidamente incluida en la sección "6- Información Presupuestal / Compromiso presupuestal de gasto", tal se evidencia a continuación:

CCE Vigilancia Financiera (RP) que es necesario aplicar en el caso de un CCR o una AFE. Esta información es el CCR:

Código	Tipo	Estado	Saldo	Valor a pagar	Código unidades contables ejecutoras	Estado
8281	CCP	No se ha iniciado	111.216.871 COP	111.216.871 COP	2244.01.000	Error

Saldo de CCP: 111.216.871 COP
 Saldo de ejecución actual: 0 COP
 Saldo para comprometer: 111.216.871 COP
 Límite de crédito a SIF
 Fecha de consulta: 08/08

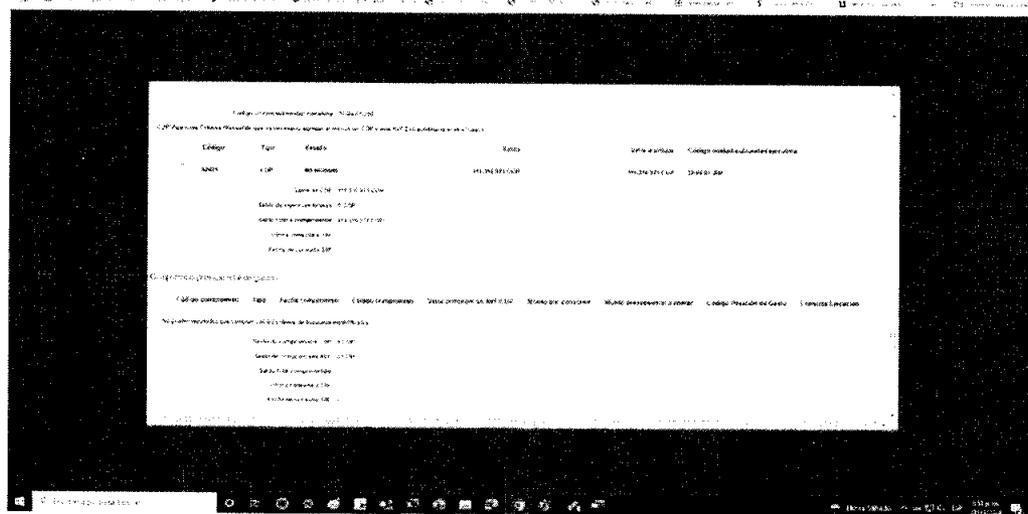
Comprobar presupuesto de gastos:

Código compromiso	Tipo	Fecha autorización	Estado compromiso	Valor comprometido AFE CCP	Monto por consumir	Monto responsable a pagar	Código Proceso de Gasto	Carácter Ejecución
2244	PREVISIONAL (CCP)		No se ha iniciado	111.216.871 COP	111.216.871 COP			NO - CANCELADO

Saldo de compromiso CCP: 111.216.871 COP
 Saldo de autorización AFE: 0 COP
 Saldo total comprometido: 111.216.871 COP
 Límite de crédito a SIF
 Fecha de consulta: 08/08

Ver

Enviar proveedor Informe Visualizar

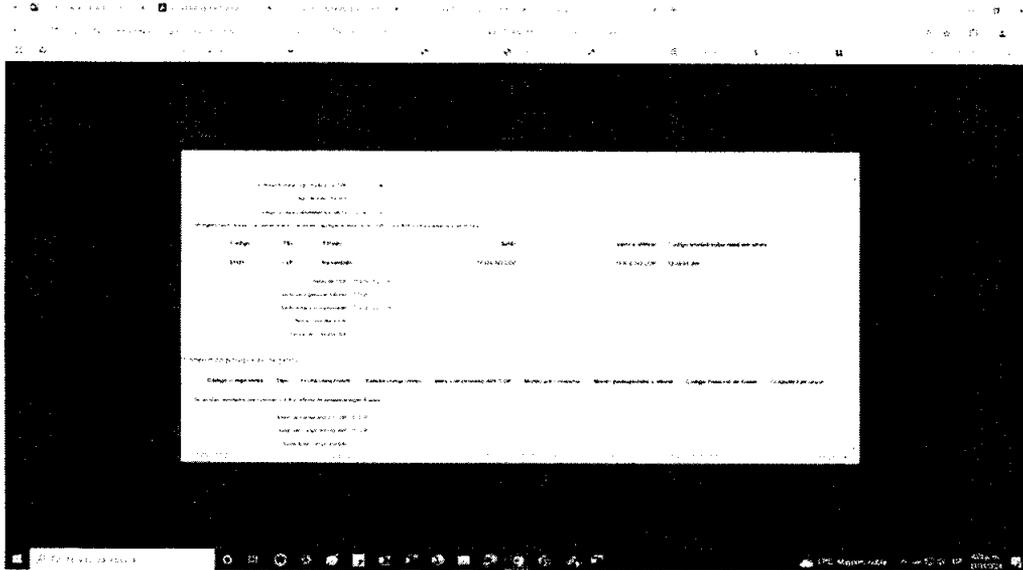


De lo anterior, se demuestra que la información relacionada con el RP generado para el contrato se encuentra cargada en la plataforma SECOP II, dando cumplimiento a los requisitos de ejecución del contrato y lineamientos establecidos por CCE.

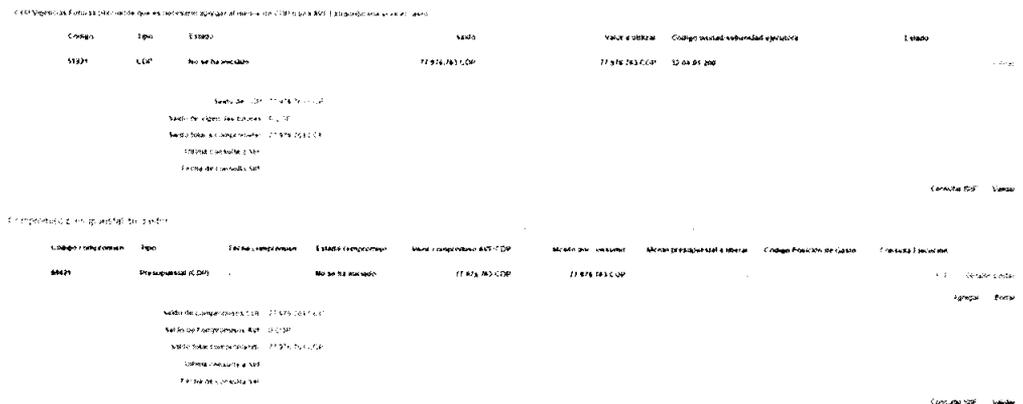
CPS-F-277-2021:

Respecto de la indicación de que no se encontró el RP en la plataforma SECOP II, la entidad procedió a realizar la respectiva verificación de la plataforma, evidenciando lo siguiente:

a) Realizada la consulta de la información del contrato desde la vista pública, se encontró que la información del RP no se visualiza, tal como se muestra en la captura de pantalla a continuación:



b) Realizada la verificación de la información del contrato desde los usuarios habilitados en la entidad para gestionar la contratación de la entidad en la plataforma SECOP II, se visualizó que efectivamente la información respecto del RP si fue debidamente incluida en la sección "6- Información Presupuestal / Compromiso presupuestal de gasto", tal se evidencia a continuación:

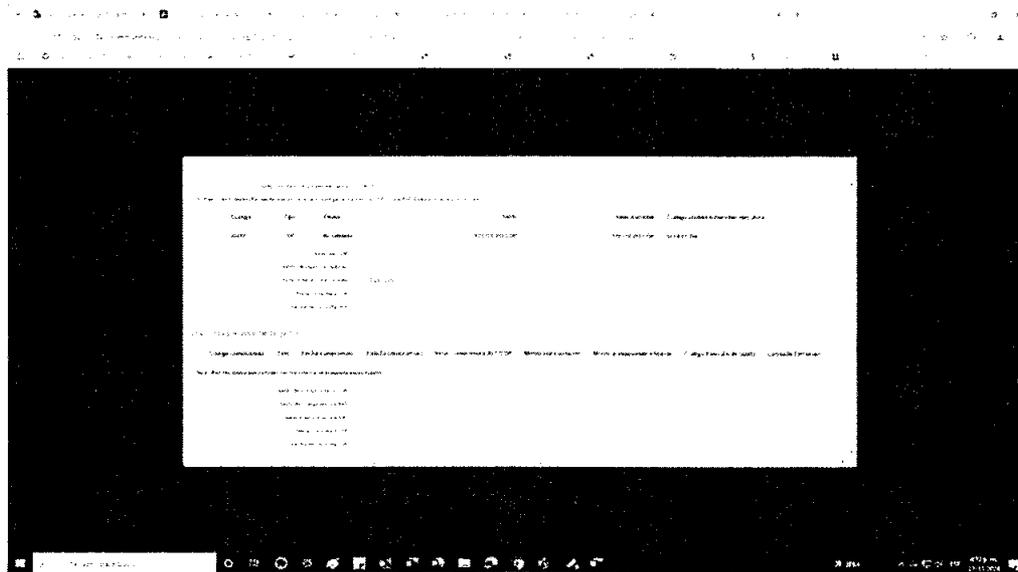


De lo anterior, se demuestra que la información relacionada con el RP generado para el contrato se encuentra cargada en la plataforma SECOP II, dando cumplimiento a los requisitos de ejecución del contrato y lineamientos establecidos por CCE.

CPS-F-342-2022:

Respecto de la indicación de que no se encontró el RP en la plataforma SECOP II, la entidad procedió a realizar la respectiva verificación de la plataforma, evidenciando lo siguiente:

a) Realizada la consulta de la información del contrato desde la vista pública, se encontró que la información del RP no se visualiza, tal como se muestra en la captura de pantalla a continuación:



b) Realizada la verificación de la información del contrato desde los usuarios habilitados en la entidad para gestionar la contratación de la entidad en la plataforma SECOP II, se visualizó que efectivamente la información respecto del RP si fue debidamente incluida en la sección "6- Información Presupuestal / Compromiso presupuestal de gasto", tal se evidencia a continuación:

Consultar los RP de los contratos que se encuentran en ejecución según el método de CCE en el ACP 13 de autorización de ejecución

Código	Tipo	Estado	Valor	Valor a utilizar	Entidad contratante	Estado
4522	CDP	No se ha iniciado	520.778.253.438	520.778.253.438	SECRETARÍA DE SALUD	Ejecución

Detalle del contrato 4522:

- Nombre del contrato: SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO
- Valor del contrato: 520.778.253.438
- Fecha de inicio del contrato: 01/01/2023
- Fecha de vencimiento del contrato: 31/12/2023

Consultar los RP de los contratos que se encuentran en ejecución

Código compromiso	Tipo	Estado compromiso	Estado compromiso	Valor comprometido RP CDP	Valor por consumir	Monto presupuestal a utilizar	Entidad contratante	Estado ejecución
4522	Presupuestal (CDP)	No se ha iniciado	No se ha iniciado	520.778.253.438	520.778.253.438	520.778.253.438	SECRETARÍA DE SALUD	Ejecución

Detalle del compromiso 4522:

- Nombre del compromiso: SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO
- Valor del compromiso: 520.778.253.438
- Fecha de inicio del compromiso: 01/01/2023
- Fecha de vencimiento del compromiso: 31/12/2023

De lo anterior, se demuestra que la información relacionada con el RP generado para el contrato se encuentra cargada en la plataforma SECOP II, dando cumplimiento a los requisitos de ejecución del contrato y lineamientos establecidos por CCE.

De las circunstancias presentadas dentro de la plataforma de CCE respecto de la información del RP registrada en la misma, se puede evidenciar claramente que aunque la entidad en todos los contratos auditados cumplió con el deber de cargar la información respectiva en el sistema, tal y como lo exige las guías y manuales establecidos por Colombia Compra Eficiente, esta información en la vista pública no puede ser consultada, ni validada, lo que obedece a un error único y exclusivo de la plataforma, el cual no puede ser atribuible a la entidad, como quiera que tal y como se demostró, en los usuarios de la entidad se consultó y efectivamente fue ingresada para cada uno de los contratos la información respectiva de los RP; sin embargo, en las consultas públicas en ninguno de los contratos se pudo evidenciar, generando así una inconsistencia en publicidad de la información atribuible a problemas

técnicos de la plataforma que no permite visualizar toda la información que la entidad carga en cada uno de los contratos gestionados en SECOP II.

Por último, es importante señalar que la Guía para la Gestión Contractual de Colombia Compra Eficiente, señala claramente que la actividad de la entidad respecto del Registro Presupuestal es la de agregar la información relacionada con ese documento, lo cual el Grupo de Gestión Contractual realiza en todos los contratos que genera, tal y como quedo documentado en las capturas de pantalla adjuntadas, más no existe la obligatoriedad de cargar el documento, como quiera que la plataforma al ser transaccional, permite ingresar la información respecto del Registro Presupuestal en el formulario 6 Información Presupuestal del contrato, e igualmente permite validar la misma mediante la interoperatividad que presenta el SECOP II con la plataforma SIIF Nación, por lo cual, la entidad ajustando su actividad contractual a lo establecido en los manuales y guías correspondiente realiza el cargue de la información relacionada con el RP del contrato generado.

Con relación a los contratos CPS-F-163-2021 y CPS-F-854-2021 una vez validados en el SECOP II no se encuentran cargados los pagos asociados a la cuenta final de ejecución del contrato, sin embargo, dichos pagos se encuentran evidenciados, así como el cumplimiento de las obligaciones asociadas a su objeto contractual en el sistema de Gestión Integral de Cuentas – GIC. Es importante resaltar que la Subdirección trabaja de manera activa y transparente en el seguimiento a los contratos de prestación de servicios y se han implementado medidas correctivas para fortalecer la supervisión de los mismos.

Contrato 324-2021:

Se aclara a la CGR que para ANLA la plataforma SECOP II no es una plataforma transaccional, sino un repositorio de documentos. La plataforma transaccional para uso oficial es el GIC, donde se encuentran debidamente cargados y aprobados todos los documentos referentes al Contrato 324 de 2021.

Ahora bien, debido a la antigüedad de este contrato, se desconocen los hechos por los cuales dos (2) de las once (11) cuenta de cobro aparecían como rechazadas al momento de la verificación realizada por la CGR. Sin embargo, actualmente dicha situación se encuentra subsanada en dicha plataforma, teniendo en cuenta la documentación y soportes que pudieron verificarse en la plataforma GIC, por lo que la observación puede considerarse como hecho superado.

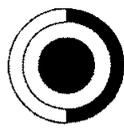
Por lo anterior, solicitamos amablemente desestimar la Observación 7, como quiera que la causa que genera la misma respecto a la no visualización de la información de los RP no es atribuible a la entidad, y que la información de dichos RP sí se encuentra debidamente cargada, tal y como se evidencio.

CPS-F-028-2021:

Al respecto, es preciso indicar que la profesional ANGELA LILIANA REYES VELASCO identificada con cédula de ciudadanía 52.266.507 celebró con la ANLA el contrato de prestación de servicios bajo el número o CPS-F-028-2021, el cual en efecto tuvo terminación anticipada a partir del 17 de junio de 2021. Al respecto durante el tiempo de ejecución del contrato del 5 de enero de 2021 hasta el 17 de junio de 2021, la profesional prestó sus servicios en el grupo de Medio Magdalena Cauca de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, con la supervisión de la profesional Gisela Guijarro Cardozo, y bajo este contrato no se ejecutó actividad alguna relacionada con el proyecto de descontaminación del río Bogotá – PTAR Salitre - LAM0368 objeto de Auditoría, toda vez que el mencionado proyecto no hace parte del grupo regional Medio Magdalena.

En ese sentido, dado que el contrato CPS-F-28-2021, no guarda relación alguna con la región Alto Magdalena, ni con el proyecto de descontaminación del río Bogotá – PTAR Salitre LAM0368, se solicita retirar la mencionada observación asociada.

CPS-F-241-2021:



El cargue de la cuenta del mes de diciembre es responsabilidad de cada contratista; sin embargo, desde la supervisión de los contratos se ha requerido el cargue de esta última cuenta así no sea requisito previo para la aprobación de otra cuenta de cobro, para el caso particular de la cuenta del contrato 241-2021 se ha establecido comunicación con la entonces contratista de la Entidad, quien cargará la cuenta faltante de este contrato.

CPS-F-255-2021:

Frente a la última cuenta del contrato, revisado el SECOP desde el rol de supervisor del contrato, se observa que la cuenta fue cargada, pero sin aprobación razón por la cual no se refleja en el link relacionado por parte del ente de control; sin embargo, se deja la imagen capturada desde el Secop del supervisor del contrato donde se observa que la cuenta fue cargada:

Id de pago	Número de factura	Fecha de emisión	Fecha de recepción	Valor mes de la factura	Valor total de la factura	Valor a pagar	Estado
Pago 701	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 702	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 703	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 704	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 705	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 706	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 707	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 708	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 709	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 710	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 711	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 712	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 713	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 714	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 715	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 716	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado
Pago 717	FAB 19	19/02/2021 15:58:00	19/02/2021 15:58:00	19.929.845,000	19.929.845,000	19.929.845,000	Aprobado

Fuente: Captura de pantalla del link:
<https://www.secop.gov.co/CO1ContractsManagement/Tendering/ProcurementContractEdit/View?docUniqueIdentifier=CO1.PCCNTR.2100986&prevCtxUrl=https%3a%2f%2fwww.secop.gov.co%3a443%2fCO1ContractsManagement%2fTendering%2fProcurementContractManagement%2fIndex&prevCtxLbI=Contratos+>

CPS-F-805-2022:

Respecto a este contrato se debe señalar que la información correspondiente a las cuentas de enero y febrero fueron cargadas en SECOP; sin embargo, no en la sección de plan de pagos sino en la sección de documentos de ejecución del contrato, tal y como se puede observar en la siguiente imagen obtenida desde el SECOP del supervisor del contrato:

Nº de pago	Numero de factura	Fecha de emisión	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Valor total de la factura	Valor a pagar	Estado
Pago 101	Factura 1	19/06/2021 07:40 AM	19/06/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 102	Factura 2	27/07/2021 07:40 AM	27/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 103	Factura 3	27/07/2021 07:40 AM	27/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 104	Factura 4	19/07/2021 07:40 AM	19/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 105	Factura 5	19/07/2021 07:40 AM	19/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 106	Factura 6	19/07/2021 07:40 AM	19/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 107	Factura 7	19/07/2021 07:40 AM	19/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 108	Factura 8	19/07/2021 07:40 AM	19/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 109	Factura 9	19/07/2021 07:40 AM	19/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 110	Factura 10	19/07/2021 07:40 AM	19/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 111	Factura 11	19/07/2021 07:40 AM	19/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado
Pago 112	Factura 12	19/07/2021 07:40 AM	19/07/2021 07:40 AM	12.155.207,00	12.155.207,00	12.155.207,00	Pagado

Factura	Valor de la factura	Valor de la factura
Factura 1	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 2	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 3	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 4	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 5	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 6	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 7	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 8	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 9	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 10	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 11	12.155.207,00	12.155.207,00
Factura 12	12.155.207,00	12.155.207,00

Descripción	Moneda del contrato	Cargos por
ENERGIA	USD	Operación
MANTENIMIENTO	USD	Mantenimiento

Fuente: Captura de pantalla del link:
<https://www.secop.gov.co/CO1ContractsManagement/Tendering/ProcurementContractEdit/View?docUniqueIdentifier=CO1.PCCNTR.3297609&prevCtxUrl=https%3a%2f%2fwww.secop.gov.co%3a443%2fCO1ContractsManagement%2fTendering%2fProcurementContractManagement%2fIndex&prevCtxLbI=Contratos+>

Análisis de respuesta CGR

En su respuesta, la ANLA sólo se refirió a 11 de los 14 casos comunicados en la observación, realizó algunas manifestaciones y aportó algunos pantallazos y enlaces de consulta en la plataforma SECOP II. A continuación se procede a detallar el resultado del análisis realizado frente al total de casos comunicados, manteniendo el orden planteado en la observación:

1. CPS-F-028-2021

La ANLA no realizó ninguna manifestación sobre las dos facturas faltantes en la plataforma del SECOP II.

2. CPS-F-163-2021

La ANLA acepta que en la plataforma del SECOP II no se encuentra cargada la información asociada a la última factura de los contratos, relativa al mes de diciembre.

3. CPS-F-183-2021

La entidad no se pronunció acerca de la situación detectada por la CGR.

4. CPS-F-190-2021

La entidad no se pronunció acerca de la situación detectada por la CGR.

5. CPS-F-241-2021

La ANLA acepta que en la plataforma del SECOP II no se encuentra cargada la información asociada a la última factura de los contratos, relativa al mes de diciembre.

6. CPS-F-250-2021

La entidad no se pronunció acerca de la situación detectada por la CGR.

7. CPS-F-255-2021

La ANLA acepta que desde la vista pública del SECOP II, no se encuentra cargada la información asociada a la última factura de los contratos, relativa al mes de diciembre.

8. CPS-F-262-2021

La ANLA menciona que realizó la revisión de la información que reposa en el SECOP II, desde la vista pública y acepta que la información sobre el RP no se visualiza en la plataforma. De igual manera, menciona que supuestamente, desde los perfiles habilitados por la entidad la información del RP si se encontraba publicada. Sobre la no publicación de la factura del mes de diciembre la entidad no se pronunció.

9. CPS-F-324-2021

La ANLA acepta que en la plataforma del SECOP II se encuentran rechazadas dos facturas, y afirma desconocer el motivo por el cual sucedió la situación.

10. CPS-F-854-2021

La ANLA acepta que en la plataforma del SECOP II no se encuentra cargada la información asociada a la última factura de los contratos, relativa al mes de diciembre.

11. CPS-F-277-2021

La ANLA menciona que realizó la revisión de la información que reposa en el SECOP II, desde la vista pública y acepta que la información sobre el RP no se visualiza en la plataforma. De igual manera, menciona que desde los perfiles habilitados por la entidad la información del RP si se encontraba publicada.

12. CPS-F-759-2021

La ANLA menciona que, realizó la revisión de la información que reposa en el SECOP II, desde la vista pública y acepta que la información sobre el RP no se visualiza en la plataforma. De igual manera, menciona que desde los perfiles habilitados por la entidad la información del RP si se encontraba publicada.

13. CPS-F-342-2022

La ANLA menciona que realizó la revisión de la información que reposa en el SECOP II, desde la vista pública y acepta que la información sobre el RP no se visualiza en la plataforma. De igual manera, menciona que, desde los perfiles habilitados por la entidad la información del RP si se encontraba publicada.

14. CPS-F-805-2022

La ANLA manifiesta que, la información asociada a la factura de enero y febrero de los contratos, fue cargada en otra sección diferente a la de “*documentos de ejecución del contrato*”.

La ANLA manifiesta que, la información asociada a la factura de enero y febrero de los contratos fue cargada en otra sección diferente a la de “*documentos de ejecución del contrato*”.

Así las cosas, para la CGR las manifestaciones de la entidad no desvirtúan lo observado por el equipo auditor, teniendo en cuenta que: 1) en algunos casos la entidad acepta la situación evidenciada, 2) en otros no se manifestó, y 3) en otros casos la entidad afirma que la información, o se cargó en sitio distinto al establecido, o no es visible al público. En este último grupo, la CGR advierte que se trata de información pública, que por tanto debería estar disponible para le consulta pública en el SECOP II. Es preciso señalar lo que la Corte Constitucional¹⁴³ afirmó sobre el valor probatorio de los pantallazos: que estos tienen un valor suasorio atenuado, que deben ser apreciados con fuerza de indicios y analizarse de manera conjunta con otros medios de prueba, actuaciones que fueron realizadas por la CGR al ponderar las pruebas aportadas por la entidad y las recabadas en el ejercicio auditor.

Finalmente, de acuerdo con el acervo de soportes allegado, la CGR confirmó que la supervisión contractual entregó el visto bueno sobre el avance mensual de los contratos relacionados, sin verificar la gestión de los contratistas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II.

En conclusión, por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

2.3. OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Objetivo Específico 3
3. Realizar seguimiento al cumplimiento de sentencias de altas cortes y tribunales en los que la entidad haya adquirido obligaciones y compromisos (si las hubiere) en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas, desde junio 2021 hasta junio 2024.

¹⁴³ Sentencia T-238 de 2022

En desarrollo de este objetivo no se evidenciaron situaciones de incumplimiento.

2.4. OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Objetivo específico 4
4. Evaluar la gestión realizada por la entidad en materia de procesos administrativos sancionatorios ambientales en relación con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas, desde junio 2021 hasta junio 2024.

Hallazgo 11. [D11] Oportunidad en procesos administrativos sancionatorios ambientales [ANLA]

Resumen
Se evidenció falta de celeridad en el avance de dos procesos administrativos sancionatorios.

Crterios

- Constitución Política

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

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

- Decreto 3573 de 2011¹⁴⁴

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

7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.

- Ley 489 de 1998¹⁴⁵

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.

¹⁴⁴ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA- y se dictan otras disposiciones.

¹⁴⁵ 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.

Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

- Ley 1437 de 2011¹⁴⁶

Artículo 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. [...]

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

- Ley 1333 de 2009¹⁴⁷

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

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

Artículo 10. Caducidad de la acción. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.

Artículo 22. Verificación de los hechos. La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

Artículo 26. Práctica de pruebas. Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por

¹⁴⁶ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁴⁷ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.

Parágrafo. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

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

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

- Ley 734 de 2002¹⁴⁸

Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

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.

- Decreto 376 de 2020¹⁴⁹

Artículo 10. Funciones de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales. Las funciones de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales son las siguientes:

¹⁴⁸ 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, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continuo vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.

¹⁴⁹ Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.



4. Emitir los conceptos técnicos para recomendar la imposición o levantamiento de medidas preventivas y para el inicio de procesos sancionatorios en materia ambiental, en los temas de su competencia

- Resolución 2814 de 2023 [ANLA]¹⁵⁰

Artículo décimo. Las funciones del Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales, adscrito a la Oficina Asesora Jurídica, serán las siguientes:

2. *Evaluar y analizar los conceptos e informes técnicos y jurídicos y hechos susceptibles de ser investigados cuando le sean puestos en su conocimiento por parte de las demás áreas, grupos o dependencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, incluso de otras entidades externas y proceder de conformidad con la ley. [...]*

7. *Elaborar los actos preparatorios que sirven de insumo para las decisiones de la ANLA que soportan el periodo probatorio, los que requiera la actuación procesal y los que fijen los criterios técnicos para la tasación de multas y/o demás sanciones procedentes, de acuerdo con lo establecido normatividad aplicable.*

- Procedimiento Sancionatorio Ambiental SA-PR-01 [ANLA]¹⁵¹

1. *Objetivo:*

Adelantar el procedimiento sancionatorio ambiental para establecer la existencia o no de la responsabilidad ante el presunto incumplimiento de la normatividad ambiental vigente y actos administrativos, por acciones u omisiones que constituyan infracción o por la ocurrencia de un daño ambiental, respetando los principios legales y constitucionales al derecho a la defensa y el debido proceso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

2. *Alcance:*

Inicia de oficio como resultado del proceso de seguimiento, de evaluación, a petición de parte, o como consecuencia de la imposición de una medida preventiva, para investigar las acciones u omisiones presuntamente constitutivas de infracción ambiental; finaliza con el archivo de la indagación preliminar, la cesación del procedimiento, la declaratoria de responsabilidad o la exoneración, para luego incorporar al Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA), en el caso que se impongan sanciones ambientales, verificar el cumplimiento y ordenar el archivo del proceso.

Actividad 17: Elaborar, revisar y firmar Auto que abre periodo probatorio, decreta o niega pruebas. ¿El usuario presenta recurso de reposición? Sí: En caso de requerirse se solicitará apoyo técnico. No: Se emitirá acto administrativo correspondiente.

Se analiza concepto técnico si aplica, con el propósito de abrir el periodo probatorio.

Nota: el periodo probatorio podrá ser de (30) días, que, en caso de ser necesario, podrá ser prorrogado por una sola vez y hasta por sesenta (60) días.

- Ley 1952 de 2019¹⁵²

¹⁵⁰ Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se asignan sus funciones y se dictan otras disposiciones.

¹⁵¹ Versión 8. Consultado en: https://gespro.anla.gov.co:4434/reportes_pdf/vista_publicada?vs=1640725014.

¹⁵² 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.



Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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.

Condición

La CGR evidenció que las etapas procesales de los siguientes procesos administrativos sancionatorios ambientales¹⁵³ presentan demora en el desarrollo de sus actividades:

1. SAN0077-00-2021

La ANLA inició el proceso¹⁵⁴ por presunto incumplimiento del límite máximo permisible para biosólidos del parámetro "huevos de helminto" en biosólido generado en la planta de tratamiento Salitre y dispuesto en el predio la Magdalena. La gestión procesal se observa en la siguiente tabla:

Fecha	Hito	Tiempo (Años)
10-may-2021	Concepto técnico 2480 que evidencia un hallazgo que puede dar inicio a un proceso sancionatorio por la disposición en el predio la Magdalena, de material biosólido generado en la PTAR Salitre, incumpliendo el límite máximo permisible para biosólidos, del parámetro "huevos de helminto"	
12-jul-2021	Mediante Auto N. 05188 inició el proceso sancionatorio por la disposición en el predio la Magdalena, de material biosólido generado en la PTAR Salitre, incumpliendo el límite máximo permisible para biosólidos, del parámetro "huevos de helminto"	0,2
7-dic-2022	Mediante Auto N. 10902 se formulan cargos por la disposición en el predio la Magdalena, de material biosólido generado en la PTAR Salitre, incumpliendo el límite máximo permisible para biosólidos, del parámetro "huevos de helminto."	1,4

¹⁵³ Relacionados con la planta de tratamiento de aguas residuales Salitre.

¹⁵⁴ Presunto infractor: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB-ESP).

Fecha	Hito	Tiempo (Años)
29-dic-2022	Escrito de descargos mediante el cual el presunto infractor solicita se tengan como prueba el Informe del Laboratorio de la EAAB ESP de diciembre 20 de 2022, acreditado por el IDEAM según resolución 0327 de abril 19 de 2021 proferido por el Director General del IDEAM que incluye el protocolo de toma de muestras así como sus resultados.	0,1
16-mar-2023	Con el Auto N. 1784 se ordena la incorporación de pruebas documentales aportadas por el presunto infractor relacionadas en los numerales 5.1 y 5.2 del acápite V del auto en mención.	0,2

Elaboró: CGR. Fuente: expediente SAN0077-00-2021 (ANLA).

El proceso inició el 12 de julio de 2021, la última actuación que se evidenció en el expediente, corresponde al Auto 1784 del 16 de marzo de 2023, mediante el cual se ordenó la incorporación de pruebas documentales; sin embargo, y pese a que no ha operado el término de caducidad establecido, ha transcurrido 1 año y 6 meses sin que se hayan impuesto medidas preventivas, ni superar la etapa probatoria, pese a los términos que indican los artículos 26 y 27 de la Ley 1333 de 2009, faltando con ello a los principios de celeridad y eficacia dentro del desarrollo del proceso, al igual que el procedimiento sancionatorio ambiental de la ANLA.

2. SAN0067-00-2021

La ANLA inició el proceso¹⁵⁵ por presunto incumplimiento de los siguientes parámetros de medición de la eficiencia de los vertimientos al Canal Salitre:

- DBO5 (demanda bioquímica de oxígeno), incumpliendo el 40% reglamentario.
- SST (sólidos suspendidos totales), con porcentajes de remoción inferiores al 60%.

La gestión procesal se observa en la siguiente tabla:

Fecha	Hito	Tiempo (Años)
10-may-2021	Concepto Técnico N. 2480 que evidencia un hallazgo que puede dar inicio a un proceso sancionatorio, por el incumplimiento de parámetros de medición de la eficiencia de operación de la PTAR Salitre correspondientes a la Demanda Bioquímica de Oxígeno DBO5 y Sólidos Suspendidos Totales SST	
25-may-2021	Mediante Auto No.03632 se ordenó el inicio del proceso sancionatorio motivado por el incumplimiento de parámetros de medición de la eficiencia de operación de la PTAR Salitre correspondientes a la Demanda Bioquímica de Oxígeno DBO5 y Sólidos Suspendidos Totales SST	15 días
13-ago-2024	Se emitió Concepto Técnico No.5876 confirmando los hechos para proceder con la formulación de cargos por incumplir las metas de descontaminación de exigidos en el Plan de Cumplimiento para la descontaminación del Río Bogotá (Fase I) del 40%	3.3

¹⁵⁵ Presunto infractor: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB-ESP).

Tabla 16. Actuaciones procesales SAN0067-00-2021		
Fecha	Hito	Tiempo (Años)
	para la Demanda Bioquímica de Oxígeno DBO5 y porcentaje menores al 60% de remoción de Sólidos Suspendidos Totales SST, para el vertimiento de descarga inicial al canal Salitre, en el periodo que va desde el 1 de enero del 2016 al 30 de junio del 2020, infringiendo el Artículo Segundo de la Resolución 577 del 12 de junio de 2000, y lo requerido en el literal a del numeral 8 del Artículo Primero del Auto 3666 del 28 de agosto de 2017 y numeral 5 del Artículo Primero del Auto 10056 del 16 de octubre de 2020.	
Elaboró: CGR. Fuente: expediente SAN0067-00-2021 (ANLA).		

El proceso inició el 25 de mayo de 2021 y al momento de la visita de la auditoría se estaba generando el Concepto Técnico 5876 del 13 de agosto de 2024, dejando ver que el proceso llevaba 3 años y 3 meses sin impulso y aún no se ha superado la etapa procesal por el posible incumplimiento de los parámetros exigidos en el Plan de Cumplimiento para la descontaminación del Río Bogotá (Fase I), en el vertimiento de descarga y sin que se hayan impuesto medidas preventivas, faltando con ello a los principios de celeridad y eficiencia dentro del desarrollo del proceso.

Causa

Deficiencias de control interno en el seguimiento al cumplimiento de las actividades del trámite de los procesos administrativos sancionatorios ambientales SAN0077-00-2021 y SAN0067-00-2021, incumpliendo los artículos 4, 10, 22, 26 y 27 de la Ley 1333 de 2009, los principios de celeridad y eficiencia establecidos en los numerales 11 y 13 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, así como el procedimiento sancionatorio ambiental de la ANLA, debido a que la entidad inició los procesos sancionatorios desde el año 2021 y a la fecha no se han tomado decisiones de fondo respectivas.

Ausencia de control a la gestión del área técnica que garantice la oportunidad de los conceptos técnicos en aras de la oportunidad, eficiencia y efectividad del proceso administrativo sancionatorio.

Efecto

Que no se logre llevar a cabo la finalidad de la función de prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia del hecho, que atenta contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 25 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, artículo 3:

“11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.” (...)

“13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

En aplicación de los principios citados con anterioridad, esta autoridad administrativa adelantó entre 2019 y 2020 un plan de saneamiento procedimental y documental de las cerca de 1700 actuaciones sancionatorias vigentes hasta ese momento. De ese modo, los expedientes sancionatorios que antes se encontraban inmersos en los expedientes permisivos, fueron escindidos y hoy conforman dos actuaciones independientes, circunstancia que ha fortalecido la eficacia y celeridad del trámite sancionatorio.

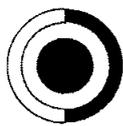
Adicionalmente, la nueva estructura de la ANLA vigente desde abril de 2020, ha permitido especializar los equipos de trabajo y desconcentrar las funciones del trámite procesal, y en efecto, hoy día existe dentro de la Oficina Asesora Jurídica un equipo técnico y jurídico competente encargado del análisis de cada uno de los casos de presunta infracción ambiental, cuyo trabajo se traduce en decisiones de impulso procesal y de fondo, que son revisadas y firmadas por diversos funcionarios dependiendo de su complejidad.

De igual forma, ante la manifestación sobre unas presuntas “deficiencias de control interno en el seguimiento al cumplimiento de las actividades del trámite de los procesos administrativos sancionatorios ambientales”, es importante resaltar que el seguimiento interno que se hace a los procesos sancionatorios ambientales que se encuentran activos, se realiza de manera periódica, a través de mesas de trabajo mensuales con los profesionales jurídicos que gestionan los procesos, tal como consta en 6 actas (de seguimiento aleatorio y de compromiso mensual) que se adjuntan y donde constan las medidas de control y seguimiento que se han ejecutado al interior del equipo de trabajo para tener el control del impulso de los procesos y la prelación que se le han dado a los procesos teniendo en cuenta su importancia y la gestión limitada de los recursos humanos.

Aunado a lo anterior, esta autoridad ejerce el control y seguimiento de los procesos sancionatorios ambientales a través de los cuadros de control de actuaciones, cuadro de control de recursos de reposición, seguimiento al reparto de expedientes y actividades, uso de tecnologías (SILA, ORFEO); adicionalmente se realizan reuniones de unificación de criterios, entre otras estrategias, que en nuestra consideración son reflejo del acatamiento riguroso a los principios de eficacia y celeridad.

Del mismo modo, se debe resaltar que como gestión para el impulso procesal de los expedientes sancionatorios ambientales, ésta Autoridad en año 2022 planeó y puso en ejecución el “Plan de Descongestión Procesal”, para lo cual fue necesario crear un grupo temporal conformado por 24 nuevos abogados (18 ejecutores y 6 revisores) y 24 nuevos técnicos (18 técnicos y 6 revisores técnicos), con la finalidad de seguir garantizando el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad procesal. Este plan se diseñó con una duración temporal de 10 meses, pero con su implementación estamos garantizando la continuidad de la ejecución de los principios mencionados.

Con relación a la eficiencia en el ejercicio de las funciones misionales y constitucionales a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, las cuales guardan relación directa con el cumplimiento normativo de la legislación ambiental colombiana, resulta oportuno señalar, con relación al procedimiento sancionatorio ambiental, que la complejidad y características de las infracciones



ambientales requieren de un término amplio de investigación que va más allá de la temporalidad en que se comete la infracción, ante lo cual el legislador estableció en la Ley 1333 de 2009 fijó un término de veinte (20) años al cabo del cual se produce la caducidad de la facultad sancionatoria. término que, pese a la modificación introducida por la Ley 2387 de 2024, sigue siendo aplicable para los procesos que fueron iniciados con anterioridad al 25 de julio de 2024, como es el caso de los expedientes que aquí nos ocupan.

Por lo anterior, de la revisión de los procesos citados en el escrito de observaciones, tenemos que esta autoridad ambiental siempre ha cumplido con todas sus obligaciones legales y ha sido rigurosa en la aplicación de los controles correspondientes, aplicando el debido proceso y los principios de eficacia y eficiencia que rigen las actuaciones administrativas, adelantando todas las gestiones del trámite procesal con especial cuidado y anticipándose a los términos de caducidad de la facultad sancionatoria, la cual es de veinte (20) años como lo expresa el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009.

Por último, frente al efecto señalad opor la CGR, es necesario aclarar que el proceso administrativo sancionatorio ambiental no tiene como finalidad prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, ya que dicho objeto corresponde, en primera instancia al seguimiento ambiental, y en caso de ser necesario, a un mecanismo más expedito e independiente del proceso sancionatorio ambiental, el cual es el de las medidas preventivas (Art. 12 y siguientes de la Ley 1333 de 2009). La finalidad del proceso sancionatorio ambiental, como es señalado en el artículo 18 de la Ley 1333, es verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, y en caso de que lo sean, determinar la responsabilidad de aquellos que resulten ser infractores e imponer la sanción que en derecho corresponda.

Por lo tanto, mal puede llegar a inferirse que por el hecho que un procedimiento sancionatorio se extienda en el tiempo evita que se cumpla “la finalidad de la función de prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia del hecho, que atenta contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”, pues como ya se dijo, esa función se cumple a través de otros mecanismos arriba señalados, los cuales fueron legalmente diseñados para cumplir esa específica finalidad.

Los anexos aquí indicados se encuentran en el sharepoint de la Contraloría en el siguiente enlace: [...]

En virtud de lo expuesto, y teniendo en cuenta que esta Autoridad ha cumplido con sus obligaciones funcionales realizando sus actuaciones dentro de los términos establecidos en la Ley 1333 de 2009, de manera atenta se solicita a la Contraloría General de la República, que esta observación no sea establecida como hallazgo, y por ende, se desestime del informe final de auditoría.

Análisis de respuesta CGR

Una vez analizada la respuesta emitida por la ANLA, la CGR encuentra que las acciones mencionadas por la entidad no controvierten lo expuesto en la observación, puesto que los expedientes analizados presentan moras en el avance procesal a pesar de las gestiones implementadas por parte de la entidad desde el 2019 a la fecha.

Además, frente a lo mencionado respecto a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, la CGR se permite indicar que, aunque la acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción luego de iniciado el proceso sancionatorio, la Ley contempla unos términos para cada etapa procesal posterior al inicio del proceso, por lo que se entiende que una cosa es la etapa de indagación antes de iniciar una acción y otra diferente es el desarrollo del proceso sancionatorio y sus etapas procesales, el cual, no se puede demorar 20 años para que se tome una decisión

de fondo dentro del mismo, como se evidencia específicamente en el proceso SAN0077-00-2021 que se encuentra en etapa probatoria desde hace más de un año incumpliendo el artículo 26 y 27 de la Ley 1333 de 2009.

De esta forma, se evidencia la falta de impulso oportuno y de seguimiento que permita la celeridad en la gestión de los procesos.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 12. [D12] Gestión de cobro de multa originada en el proceso administrativo sancionatorio SAN0188-00-2019 [ANLA]

Resumen
Se evidenció falta de celeridad en la gestión para el cobro de una multa (la única generada en el periodo auditado).

Crterios

- Constitución Política

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

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

- Ley 489 de 1998¹⁵⁶

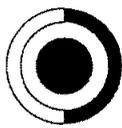
Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

- Ley 1437 de 2011¹⁵⁷

Artículo 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. [...]

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: [...]

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

- Ley 1333 de 2009¹⁵⁸

Artículo 42. Mérito ejecutivo. Los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales que impongan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción coactiva, en caso de que no sean pagadas en el plazo establecido.

Artículo 43. Multa. Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales.

- Decreto 376 de 2020¹⁵⁹

Artículo 6. Funciones de la Oficina Asesora Jurídica. Las funciones de la Oficina Asesora Jurídica son las siguientes: [...]

3. Asesorar a la Dirección general y a las dependencias de la entidad en relación con la interpretación y aplicación de las disposiciones legales y velar por la unidad de criterio jurídico en la entidad.

6. Llevar a cabo actuaciones encaminadas a lograr el cobro de los valores que se adeuden por todo concepto a la entidad, adelantando los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.

Artículo 12. Funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera. Las funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera son las siguientes:

15. Planificar, dirigir y coordinar los procesos de recaudo, presupuesto, contabilidad y tesorería de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

¹⁵⁸ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

¹⁵⁹ Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.

- Resolución 2814 de 2023 [ANLA]¹⁶⁰

Artículo noveno. Las funciones del Grupo de Defensa Jurídica adscrito a la Oficina Asesora Jurídica serán las siguientes:

8. Resolver los derechos de petición, solicitudes y requerimientos relacionados con las funciones del grupo.

Artículo décimo primero. Las funciones del Grupo de Cobro Coactivo, adscrito a la Oficina Asesora Jurídica, serán las siguientes:

1. Adelantar las acciones y actuaciones requeridas en las diferentes etapas de los procesos de cobro persuasivo y coactivo previstas en el Manual de Cobro Coactivo de la ANLA y la normativa vigente, encaminadas a lograr el pago efectivo de las sumas que se le adeuden a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

2. Proyectar, revisar y suscribir los actos administrativos que se deban expedir de acuerdo con sus funciones en el trámite de los procesos de cobro coactivo.

6. Mantener actualizada la información asociada al control y seguimiento de los procesos de cobro coactivo.

Artículo décimo segundo. Las funciones del Grupo de Conceptos Jurídicos, adscrito a la Oficina Asesora Jurídica, serán las siguientes: [...]

4. Revisar, proponer y organizar los insumos necesarios para la consolidación de líneas jurídicas que sirvan de apoyo a la Dirección General y a las dependencias de la entidad, en relación con la interpretación y aplicación de las disposiciones legales.

5. Proyectar, para la firma del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, los conceptos jurídicos y/o respuestas a los derechos de petición de consulta, sobre asuntos y temas de competencia de la entidad.

6. Emitir y suscribir las fichas de apoyo que orienten sobre aspectos específicos en la gestión jurídica de las dependencias de la entidad y que no impliquen cambios de criterio o posición jurídica institucional.

13. Resolver los derechos de petición, solicitudes y requerimientos relacionados con las funciones del grupo.

Artículo cuadragésimo segundo. Las funciones del Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal, adscrito a la Subdirección Administrativa y Financiera serán las siguientes:

6. Realizar el control de los recaudos efectuados por concepto de liquidación de los servicios de evaluación y seguimiento, multas y fotocopias, generando los reportes que se requieran para la toma de decisiones.

- Manual de cobro persuasivo y coactivo GJ-MN-01 [ANLA]¹⁶¹

7. GESTIÓN DE CARTERA

7.1. Procedimiento Previo A La Etapa De Cobro

En relación con derechos a favor de la entidad que sean reportados e identificados, el Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal de la entidad deberá adelantar las acciones previstas en el numeral 8.1. del Manual de Cartera Fonam, y que se refieren a:

¹⁶⁰ Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se asignan sus funciones y se dictan otras disposiciones.

¹⁶¹ Versión 4. Consultado en: <https://www.anla.gov.co/images/documentos/manuales/2023-03-9-anla-manual-ocbro-persuasivo-ycoactivo.pdf>.

- Registro contable de cuentas por cobrar
- Informe mensual de cartera
- Registro actos administrativos
- Causación actos administrativos
- Recaudo cartera

7.2. Etapas De Gestión De Cartera

La gestión de cobro de las obligaciones a favor de ANLA y FONAM, se desarrolla en tres (3) etapas y estará a cargo del Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal y el Grupo de Cobro Coactivo, así:

1. Cobro ordinario – Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal
 1. Traslado de títulos para cobro coactivo
 2. Estructuración del título ejecutivo
2. Cobro persuasivo – Grupo de Cobro Coactivo
3. Cobro coactivo – Grupo de Cobro Coactivo

7.2.1. Etapa De Cobro Ordinario

Esta etapa inicia con el reconocimiento de los derechos adquiridos por ANLA y FONAM una vez los términos para pago de la obligación se encuentran vencidos, y finaliza con el traslado del título ejecutivo a la Oficina Asesora Jurídica, acorde con lo establecido en el numeral 7.2.1.2 de este manual.

Durante esta etapa el Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal debe adelantar las siguientes acciones:

1. Informar al deudor, el incumplimiento de pago de acuerdo a lo establecido en el título ejecutivo (acto administrativo, documento equivalente, entre otros) en los casos requeridos.
2. Dar seguimiento al recaudo de cartera generado en la etapa de cobro ordinario e informar al área correspondiente para su registro y recuperación, para lo cual deberá documentar las gestiones realizadas.
3. Elaborar mensualmente informe de cartera, donde se detalla las cuentas por cobrar por cada concepto de ingreso, este informe incluye los pagos recibidos en el mes y la actualización de cuentas de deterioro.
4. Dar seguimiento a las fechas de cumplimiento del cobro ordinario, e informar a la Oficina Asesora Jurídica sobre las cuentas por cobrar no recaudadas, con el fin de iniciar la etapa de cobro persuasivo y coactivo.
5. Remitir a la Oficina Asesora Jurídica, memorando con la información de los cobros que superaron la etapa de cobro ordinario.

7.2.1.2. Estructuración del título ejecutivo

Constituye el título ejecutivo cualquier documento que contengan una obligación clara, expresa y exigible en favor de la ANLA. [...]

7.2.6.9. Prescripción de la acción de cobro.

La acción de cobro prescribe en el término de cinco (5) años contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que el título ejecutivo se hizo legalmente exigible.

La prescripción podrá ser decretada de oficio o a solicitud del deudor.

7.2.6.10. Interrupción del término de la prescripción de la acción de cobro

El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por las siguientes causales:

- *Por la notificación del mandamiento de pago.*
- *Por el otorgamiento de prórrogas u otras facilidades para el pago.*

- Ley 1952 de 2019¹⁶²

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. 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.

Condición

La ANLA inició el proceso administrativo sancionatorio SAN0188-00-2019¹⁶³ el 27 de marzo de 2006 por cambio sin autorización del esquema de construcción del proyecto segunda fase de la planta de tratamiento de aguas residuales Salitre¹⁶⁴.

En desarrollo de este proceso se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Tabla 17. Actuaciones procesales SAN0188-00-2019		
Dependencia	Acción	Fecha
Grupo de Actuaciones Sancionatorias	Resolución 561 del 27 de marzo de 2006 que da inicio al proceso sancionatorio y formula cargos en contra del Distrito Capital de Bogotá por cambio de esquema para el proyecto segunda fase de la PTAR Salitre artículo segundo de la Resolución 577 del 12 de junio de 2000.	27-mar-2006
	El Distrito Capital presenta escrito de descargos.	09-may-2006

¹⁶² 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.

¹⁶³ Presunto infractor: Distrito Capital de Bogotá.

¹⁶⁴ Establecido en el artículo segundo de la Resolución 577 del 12 de junio de 2000.

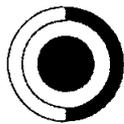


Tabla 17. Actuaciones procesales SAN0188-00-2019		
Dependencia	Acción	Fecha
Grupo de Actuaciones Sancionatorias	Resolución 1301 del 4 de Julio de 2006 declaró responsable al Distrito Capital y se impuso una multa por \$1.001.232.000.	04-jul-2006
	El Distrito Capital interpone recurso de reposición en contra de la Resolución 1301 de 2006.	19-jul-2006
Grupo de Actuaciones Sancionatorias	Resolución 2242 del 17 de noviembre de 2006 resolvió el recurso de reposición a favor reponiendo la Resolución 1301 de 2006.	17-nov-2006
Grupo de Actuaciones Sancionatorias	Auto 152 del 31 de enero de 2007 se abre a un periodo probatorio de 30 días y se incorporan pruebas documentales aportadas presentadas por el presunto infractor.	31-ene-2007
Grupo de Actuaciones Sancionatorias	Resolución 908 del 25 de mayo de 2007 mediante la cual se declara responsable al Distrito Capital y se impuso una multa por \$552.024.000.	25-may-2007
	El Distrito Capital interpone recurso de reposición en contra de la Resolución 908 de 2007.	27-jun-2007
Grupo de Actuaciones Sancionatorias	Resolución 1010 del 1 de junio de 2009 resolvió el recurso de reposición a favor y modificó la Resolución 908 de 2007 e impuso multa por \$441.619.200.	01-jun-2009
	El Distrito Capital interpone demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.	20-ene-2010
	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda.	30-jun-2011
Grupo de Cobro Coactivo	El Grupo de Cobro Coactivo avoca conocimiento e inicia el proceso CR-759-2009	27-feb-2012
	El Tribunal falló y declaró la nulidad de la Resolución 908 de 2007 y la Resolución 1010 de 2009.	25-abr-2013
Grupo de Cobro Coactivo	La ANLA interpone recurso de apelación al fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	25-may-2013
	El Consejo de Estado falla en segunda instancia y ordena: <i>“REVOCAR la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, de 25 de abril de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.</i> Por lo que se confirma de esta forma la multa de \$441.619.200 impuesta por la Resolución 1010 de 2009	14-dic-2022
Grupo de Actuaciones Sancionatorias	Auto 1047 que ordenó el archivo del proceso sancionatorio SAN0188-00-2019.	27-feb-2023
Grupo de Cobro Coactivo	Se expidió constancia de ejecutoria fallo del Concejo de Estado en segunda instancia.	14-abr-2023
	El Distrito Capital presentó solicitud de prescripción de la acción de cobro y nulidad del proceso coactivo CR-759-2009 que se adelanta en su contra.	11-sep-2023
Grupo de Cobro Coactivo	Resolución 1176: resolvió la solicitud de prescripción y nulidad del proceso coactivo CR-759-2009. Ordena: 1) decretar la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso coactivo (artículo 4),	18-jun-2024

Dependencia	Acción	Fecha
	2) ordenar la terminación y archivo del proceso coactivo (artículo 6), y 3) comunicar al Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal la devolución del título ejecutivo generado por la Resolución 1010 de 2009 por \$441.619.200.	
Grupo de Gestión de Notificaciones	Se remite el expediente al Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal de conformidad al manual interno del ANLA para que inicie el cobro ordinario.	19-jul-2024
Elaboró: CGR. Fuente: Expediente CR-759-2009 (ANLA).		

Así las cosas, con el fallo de segunda instancia del Consejo de Estado, que quedó en firme el 14 de abril de 2023, se confirmó lo ordenado por la Resolución 1010 de 2009 de la ANLA, que estableció el valor de la multa en \$441.619.200. Lo que implicó que el proceso regresará a la instancia de imposición de la multa, para que el Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal inicie un nuevo proceso de cobro ordinario, de conformidad con el Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la entidad.

Por lo anterior, la ANLA finalizó y archivó el proceso de cobro coactivo CR-759-2009 iniciado con anterioridad.

Con corte a la fecha de análisis de esta situación por parte de la CGR¹⁶⁵, ha transcurrido 1 año y 5 meses, sin embargo, no existe documentación o soportes que evidencien que se hayan iniciado las acciones correspondientes a las etapas de cobro ordinario, persuasivo y coactivo que permitan recaudar el valor la multa, de conformidad con los numerales 7.1, 7.2, y 7.2.1 del Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la entidad, teniendo en cuenta que: 1) sólo hasta el 19 de julio de 2024, el Grupo de Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica remitió el expediente al Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal para que retome el cobro ordinario, y, 2) apenas el 16 de octubre de 2024, el grupo de Gestión Financiera y Presupuestal solicitó a la Oficina Asesora Jurídica aclaración en los siguientes términos¹⁶⁶:

"1. Según la información consignada en la Resolución 1176 del 18 de junio de 2024, se ordena la terminación y archivo del proceso coactivo identificado con el número CR-759-2009, pero se instruye al Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal para proceder con el cobro ordinario de la obligación. Por lo anterior, se solicita amablemente aclarar cuál es la obligación de pago que se encuentra actualmente pendiente, así como su monto exacto actualizado.

Así mismo se informe la fecha exacta de la ejecutoria de la obligación que se busca cobrar, considerando que el Consejo de Estado, en decisión de segunda instancia del 14 de abril de 2023, revocó la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, permitiendo retomar el cobro de la obligación.

2. Por último y teniendo en cuenta que la obligación deriva de resoluciones emitidas hace más de una década y que ha estado sujeta a procesos judiciales que pudieron afectar su cobro, solicito aclarar si

¹⁶⁵ 30 de septiembre de 2024.

¹⁶⁶ Memorando Rad. 20246305405963, suscrito por la Coordinadora del Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal.

procede la indexación del monto adeudado. De ser así, por favor indicar el periodo desde el cual se aplicaría dicha indexación, incluyendo la tasa o fórmula utilizada para el cálculo, así como también la normatividad aplicable."

Causa

Dilación en la aplicación de los procedimientos del ANLA¹⁶⁷ por parte de las diferentes dependencias, Grupo de Cobro Coactivo, Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal, para iniciar las acciones de cobro ordinario y coactivo pertinentes.

Debilidades en mecanismos de control interno en pro de la celeridad, eficiencia y eficacia de las actuaciones en la gestión de cobro de las multas a favor de la entidad.

Efecto

Se ven afectados los ingresos del ANLA y repercute en la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de su misionalidad.

Riesgo de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo conforme al numeral 3 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, por no iniciar las gestiones encaminadas al cobro y recaudo de la multa.

Este es un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 25 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

Manifiesta el ente de control que, presuntamente existe una dilación en la aplicación de los procedimientos del ANLA por parte de las diferentes dependencias, Grupo de Cobro Coactivo, Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal, para iniciar las acciones de cobro ordinario y coactivo pertinentes.

Y afirma que, hay debilidades en mecanismos de control interno en pro de la celeridad, eficiencia y eficacia de las actuaciones en la gestión de cobro de las multas a favor de la entidad.

Lo que traería como efectos:

Afectación a los ingresos del ANLA y repercusión en la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de su misionalidad.

Al respecto, tal y como se sustentará en párrafos posteriores, la obligación a la que se refiere la observación se impuso por parte del Ministerio de Ambiente hace más de quince años, fue objeto de control judicial y, se hizo exigible solamente con la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia, en la vigencia 2023.

¹⁶⁷ Manual de cobro persuasivo y coactivo GJ-MN-01 [ANLA], numerales 7.1, 7.2 y 7.2.1.



Contrario a lo afirmado por el ente de control, las acciones de los Grupos de Gestión Financiera y Presupuestal y del Grupo de Cobro Coactivo han estado encaminadas a garantizar que las gestiones en torno a esta obligación se hagan conforme a las normas que regulan el cobro de obligaciones cuyo valor nominal ha perdido capacidad adquisitiva (reglas de indexación) y, de acuerdo con los manuales de la entidad; todo con el fin de propiciar que, la entidad pueda disponer de estos recursos originados en una sanción impuesta en el 2009.

En relación con el riesgo de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo conforme al numeral 3 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, basta indicar que, el término que señala la norma en cita es de cinco años; la obligación se hizo exigible en 2023, por lo que esta Autoridad cuenta con un tiempo razonable para ejecutar el acto administrativo, tanto en la etapa de cobro ordinario como, en el proceso de cobro coactivo que eventualmente se inicie para el cobro de la multa impuesta.

Lo anterior con fundamento en los hechos que se exponen:

GESTIÓN PROCESO DE COBRO CR-759-2009

Aclaremos que, la Resolución 908 del 25 de mayo de 2007, se expidió por el entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y que, con la Resolución 1010 del 01 de junio de 2009, ese mismo Ministerio resolvió el recurso de reposición interpuesto por el Distrito Capital; para ese momento no existía la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entidad que se creó en 2011.

Una vez la ANLA inició el ejercicio de sus funciones, por Auto del 27 de febrero de 2012, avocó conocimiento, entre otros, del Proceso de Cobro Coactivo CR759-2009, que también se inició en el Ministerio en 2009 por la falta de pago de la obligación. Teniendo en cuenta que, el deudor demandó la nulidad de los actos administrativos, el proceso de cobro coactivo estuvo suspendido durante el trámite judicial (entre 2009 y 2023).

En segundo lugar, en cumplimiento de las funciones de seguimiento a los expedientes de cobro en estado suspendido, el Grupo de Cobro Coactivo envió el oficio con radicado 2023064286-2-0001 a la Dirección Legal Ambiental del Distrito Capital, en el que informó:

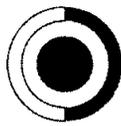
(...) "esta oficina se encuentra a la espera de la decisión proferida por el Consejo de Estado, con el fin de acatar lo resuelto y, de ser el caso reanudar el proceso de cobro coactivo y solicitar al Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal de esta Autoridad, el cálculo de la obligación del proceso CR-759-2009, actualizado con los intereses moratorios" (...)

De tal manera que, con la sentencia de segunda instancia, las acciones de cobro dentro del proceso coactivo CR-759-2009 se reanudaron, sin que para ese momento hubiera lugar a reiniciar la etapa ordinaria de cobro, como equivocadamente lo interpreta el ente de control en el párrafo tercero de los Hechos/Condición del documento de observaciones.

En este sentido, la terminación y archivo del proceso coactivo CR-759-2009, resultó del análisis al expediente que tuvo que hacer el Grupo de Cobro Coactivo para resolver la solicitud de prescripción de la acción de cobro y nulidad presentada por el Distrito Capital, en respuesta a los requerimientos de cobro realizados por esta Autoridad con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia.

Entre las gestiones realizadas encontramos:

- 1. Oficio 202314301925212 del 29 de junio del 2023, con el que se remitió copia digital del expediente coactivo CR-759-2009.*



2. Oficio con radicado 202314302657513, del 26 de julio de 2023, requerimiento del pago de la obligación del proceso coactivo CR-759-2009, una vez se conoció la decisión proferida en Sentencia de Segunda Instancia dentro del radicado 25000232400020100005100.

3. Investigación de bienes, de acuerdo con el numeral 7.2.3. del Manual de Cobro Coactivo de la ANLA V5, se requirió información a:

- a. TRANSUNIÓN - radicado 20231430652311 del 4 de diciembre de 2023 – productos financieros.
- b. REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE TRÁNSITO RUNT - bienes muebles registrados en cabeza del DISTRITO CAPITAL.
- c. INVIAS se solicitó la siguiente información: 1-si el Distrito Capital está incluido en la lista de proveedores del INSTITUTO NACIONAL DE VIAS INVIAS. 2- si tiene contrato (s) vigente (s) con esa entidad, directamente o como integrante (s) de algún consorcio o unión temporal. 3- si figura o ha figurado como subcontratistas o proveedores de algún (nos) de los contratistas de esa entidad.
- d. Consulta a la Ventanilla Única de Registro -VUR- bienes inmuebles registrados a nombre del Distrito Capital.

Estas acciones dejan en evidencia el cumplimiento oportuno de las acciones para el cobro de la obligación orientadas a lograr su pago, una vez se conoció el fallo de segunda instancia.

Posteriormente, ante las solicitudes realizadas por el Distrito Capital en relación con vigencia de la acción de cobro, el esfuerzo de la Oficina Asesora Jurídica se centró en el análisis y estudio del expediente de cobro y, de todas y cada una de las actuaciones realizadas desde su apertura en el Ministerio (año 2009), con el fin de resolver de fondo y con apego a la normatividad las peticiones elevadas, garantizar el debido proceso del deudor y la legalidad de las actuaciones de la Autoridad.

ANTECEDENTES DE LA RESOLUCIÓN 1176 del 18 de junio de 2024

Para resolver la solicitud de Prescripción y Nulidad presentada por el Distrito Capital en correo del 11 de septiembre del 2023, se adelantaron las siguientes actuaciones que se adjuntan como anexos de esta respuesta:

- Análisis Hechos Relevantes Proceso Coactivo CR-759-2009 de fecha 20 de septiembre del 2023.
- Reunión análisis de caso proceso coactivo CR-759-2009 de fecha 23 de octubre del 2023.
- Por tratarse de una situación jurídica sin precedentes en la entidad, la Oficina Asesora Jurídica consideró relevante exponer el caso, a título informativo, ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial; los antecedentes y el análisis de caso se presentó en sesión del 7 de diciembre del 2023.
- Sustanciación del proyecto de resolución para resolver la solicitud de nulidad y prescripción, en febrero del 2024.
- Remisión proyecto de resolución solicitud de prescripción y nulidad, el 17 de junio del 2024.

La Resolución 1176 del 18 de junio de 2024, declaró la nulidad solicitada por el deudor, ordenó la terminación y archivo del proceso CR-759-2009 y, la devolución del título ejecutivo (Resolución 908 – 2007 y Resolución 1010-2009), al Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal de la ANLA.

El 5 de julio de 2024 se le notificó al deudor, Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente, de las decisiones de esta Autoridad, el acto administrativo cobró ejecutoria el 8 de julio de 2024 conforme constancia 20246600506241.

El 19 de julio de 2024, el Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal (GGFP) recibió la devolución del título ejecutivo correspondiente a la Resolución 908 del 25 de mayo de 2007, modificada por la Resolución 1010 del 16 de junio de 2009, conforme a lo ordenado por la Resolución 1176 de 2024.

A partir de ese momento, el GGFP inició las acciones para dar curso al cobro ordinario del expediente sancionatorio SAN0188-00-2019. Como parte del análisis y alistamiento del insumo requerido para remitir la obligación a cobro coactivo, debido a la naturaleza atípica y particular de la situación y, resaltando la importancia de que el título cumpla con su característica fundamental de ser un documento que contenga una obligación clara, expresa y exigible, surgieron interrogantes respecto al monto de la obligación y la fecha de ejecutoria. En este sentido, el GGFP remitió a la Oficina Asesora Jurídica el memorando 20246305405963 del 16 de octubre de 2024, que está en trámite de respuesta.

Es importante señalar que, conforme al numeral 7.2.1.1. del Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo, trimestralmente el Grupo de Gestión Financiera y Presupuestal remite al Grupo de Cobro Coactivo las obligaciones cuyo vencimiento de pago sea superior o igual a tres (3) meses calendario; las remisiones de cartera se hacen en enero, abril, julio y octubre de cada vigencia.

Teniendo en cuenta que, el título ejecutivo se devolvió el 19 de julio, los tres meses calendario a que hace referencia el manual se contabilizan hasta octubre y la obligación deberá remitirse con la cartera correspondiente al último trimestre de 2024, en enero de 2025. Significa que, estamos dentro del plazo señalado por nuestro manual. Anexos carpeta Observación 9.

CONCLUSIONES

Así las cosas, esta oficina considera que, la causa descrita como conclusión de la valoración de los hechos se extingue con la descripción de las actuaciones que ha adelantado esta Autoridad, previas y posteriores a la expedición de la Resolución 1176 del 18 de junio de 2024.

La obligación contenida en el título ejecutivo Resolución 908 - 2007, modificado por la Resolución No. 1010-2009, no está en riesgo de prescripción o de pérdida de fuerza ejecutoria, pues con la firmeza de la sentencia de segunda instancia, la obligación quedó ejecutoriada y con la decisión de la Oficina Asesora Jurídica de declarar la nulidad, nace a la vida jurídica un nuevo proceso de cobro en etapa ordinaria que, de no solventarse, motivará el inicio del proceso de cobro coactivo para el cual el Estatuto Tributario otorga un término de cinco (5) años, susceptibles de interrupción por un término similar con la notificación del mandamiento de pago, si a ello hubiere lugar.

Todas las actuaciones han sido oportunas y han estado encaminadas a garantizar que, esta Autoridad pueda ejercer las facultades y competencias asignadas para el cobro efectivo de los recursos de la multa que se impuso al Distrito Capital hace aproximadamente quince (15) años, y cuya ejecutoria estuvo suspendida desde 2011, hasta este año.

Por lo expuesto, de manera atenta se solicita a la Contraloría General de la República, que esta observación no sea establecida como hallazgo, y por ende, se desestime del informe final de auditoría.

Los anexos aquí indicados se encuentran en el sharepoint de la Contraloría en el siguiente enlace: [...]

Análisis de respuesta CGR

Una vez analizada la respuesta emitida por la ANLA, la CGR evidencia que, aunque se han generado acciones por parte de la entidad en el desarrollo del proceso sancionatorio SAN0188-00-2019 (que no se desconocen), estas acciones no refutan la dilación en la aplicación de los procedimientos del ANLA¹⁶⁸, en la medida que se presentan tiempos en los que la ANLA no realizó acciones como entre el 14 de abril de 2023 que quedó en firme la multa y el 11 de septiembre de 2023, fecha en la que se radicó la solicitud por parte del

¹⁶⁸ Manual de cobro persuasivo y coactivo GJ-MN-01 [ANLA], numerales 7.1, 7.2 y 7.2.1.

Distrito Capital solicitando la prescripción y nulidad del proceso coactivo CR-759-2009 (5 meses); a su vez, entre el 19 de julio de 2024 a la fecha (4 meses), puesto que hasta el momento no han iniciado acciones para iniciar el cobro de la multa.

Así mismo, referente al valor a cobrar de una multa impuesta por la Resolución 1010 de 2009 por \$441.619.200, hace 15 años, existe jurisprudencia que faculta a la entidad para indexar el valor a cobrar al tiempo actual como lo indica el Consejo de Estado¹⁶⁹:

"(...) la administración al aplicar la sanción deberá proceder a indexar la suma aplicable a título de multa al particular sancionado de acuerdo con la fórmula prevista para tal efecto por la Sección Tercera de esta Corporación, acogida por las demás Secciones para conservar el valor intrínseco de la sanción. Esto es, llevando, en cada oportunidad, a valor presente la cifra señalada en la ley. Quiere decir lo anterior que al aplicar la multa al violador de las normas, debe la autoridad administrativa establecer el valor de la multa a imponer de acuerdo a la ley y establecer el equivalente en pesos actuales, y para ello utilizar el sistema de la indexación. (...)

"(...) Es competencia de las autoridades administrativas del orden Distrital y Municipal, al aplicar la sanción que corresponda según la infracción o su gravedad y para cada caso, actualizar, de conformidad con las fórmulas aceptadas jurisprudencialmente por el Consejo de Estado, el monto de la multa a imponer, esto es, procediendo de oficio a la indexación de la cifra correspondiente. (...)"

Esto deja ver que ha existido oportunidad por parte del ANLA de iniciar las acciones de cobro de la multa con anterioridad para lograr el recaudo de los recursos y disminuir los riesgos procesales.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.5. OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Objetivo específico 5
5. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto.

Los resultados del cumplimiento de este objetivo se presentan en la sección 1.5 de este informe.

2.6. OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Objetivo específico 6
6. Atender las denuncias y demás peticiones ciudadanas que se incorporen a la auditoría, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución y relacionadas con las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas.

A esta auditoría no se incorporaron denuncias o peticiones ciudadanas.

¹⁶⁹ Sala de Consulta y Servicio Civil, C.E. 1564 de 2004. Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13944#:~:text=%2D%20Autoridad%20Administrativa%20competencia%20para%20indexar,multas%20se%20C3%B1aladas%20por%20el%20legislador.>

2.7. OBJETIVO ESPECÍFICO 7

Objetivo específico 7
7. Conceptuar sobre la efectividad del plan de mejoramiento en las materias objeto de la auditoría.

Hallazgo 13. Verificación y evaluación del plan de mejoramiento [MADS, ANLA]

Resumen
En la evaluación del cumplimiento y efectividad de las acciones de mejora implementadas por ANLA y MADS para subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a cinco hallazgos constituidos en la auditoría de cumplimiento sobre la gestión adelantada frente a las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas (Informe CGR-CDMA No. 23 de 2020), se evidenció que tres acciones de mejora se han cumplido parcialmente, siendo inefectivas.

Crterios

- Constitución Política

Artículo 267. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. [...]

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. [...]

ARTICULO 268. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado. [...]

- Decreto 267 de 2000¹⁷⁰

ARTÍCULO 35. Despacho y funciones del Contralor General. Corresponde al Despacho del Contralor, con la colaboración y coordinación del Secretario Privado, prestar y suministrar en forma efectiva los

¹⁷⁰ Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

servicios de apoyo inmediato que requiera el Contralor General, con el fin de facilitar el ejercicio de sus funciones.

Son funciones del Contralor General de la República, además de las atribuciones constitucionales y legales a él asignadas, las siguientes:

1. Fijar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal, del control fiscal del Estado y de las demás funciones asignadas a la Contraloría General de la República de conformidad con la Constitución y la ley. [...]

- Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0042 de 2020¹⁷¹

PLANES DE MEJORAMIENTO

Artículo 38. Definición. Es el instrumento que contiene la información del conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de vigilancia y control fiscal o entidad territorial, en un período determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio de una actuación fiscal.

Artículo 39. Responsables. Son responsables de suscribir el plan de mejoramiento, el representante legal de la entidad a la cual se le ha realizado una actuación fiscal.

Artículo 40. Contenido. Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), sobre la gestión fiscal realizada y las acciones de mejora tendientes a subsanar las causas de los hallazgos formulados por la Contraloría General de la República.

Cada entidad que presente plan de mejoramiento debe rendir un avance del mismo semestralmente.

Artículo 41. Período. El plan de mejoramiento que se suscribe, cubre el período que adopte el sujeto de vigilancia y control fiscal o entidad territorial para su ejecución, con base en los resultados del proceso de la actuación fiscal que lo haya establecido.

Los avances del plan de mejoramiento, tiene una periodicidad semestral con corte a junio 30 y diciembre 31.

Artículo 42. Término. El plazo para la presentación del plan de mejoramiento a la CGR a través del SIRECI producto de la actuación fiscal, es el que se establezca en el informe respectivo tasado en número de días. El término empezará a regir a partir de la fecha efectiva del recibo del informe por el sujeto de vigilancia y control fiscal. La dependencia competente de la Contraloría General de la República validará que se haya presentado el plan de mejoramiento dentro del término previsto por la misma.

Para los avances de los planes de mejoramiento, cada sujeto de control tendrá una fecha límite para su rendición. La cual estará ubicada dentro del rango previsto, entre el quinceavo (15) día hábil y el veinteavo (20) día hábil del mes de julio y los correspondientes en el mes de enero, siguientes al período a reportar.

¹⁷¹ 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 Electrónica de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI). 25 de agosto de 2020.

Artículo 43. Revisión del plan de mejoramiento y avances. La Contraloría General de la República mediante actuaciones fiscales emitirá un concepto o calificación sobre el avance de los planes de mejoramiento, que podrá incorporarse al informe de auditoría o de manera independiente.

Igualmente, señala esta normativa:

REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN ADICIONAL

Artículo 62. Requerimiento de información. La Contraloría General de la República, podrá en cualquier momento solicitar información a las entidades del orden nacional, territorial y particulares que manejen fondos, bienes y recursos públicos, diferente a la reglamentada en este acto administrativo, cuando la requiera para el ejercicio de vigilancia y control fiscal conforme a las competencias constitucionales y legales establecidas.

También, son criterios de la evaluación realizada, los lineamientos contenidos en la Circular No.015 del 30 de septiembre de 2020 sobre los planes de mejoramiento producto de la vigilancia y control fiscal, y manejo de las acciones cumplidas, para ser tenidas en cuenta por parte de las entidades o particulares que manejen fondos o bienes públicos, en todos sus niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

En términos generales y entre otros lineamientos, la Circular indica que:

- i) es del resorte del sujeto de control definir los mecanismos y estrategias tendientes a subsanar los hallazgos encontrados en los ejercicios adelantados por la Contraloría General de la República;
- b) corresponde a las oficinas de control interno de las entidades, y en ausencia de éstas, a su representante legal o máximo directivo, verificar las acciones que hayan subsanado las deficiencias observadas e informarlo debidamente soportado al órgano de control; lo anterior sin perjuicio de la verificación que la Contraloría General de la República realice en cualquier tiempo, considerando la información contenida en SIRECI respecto a los planes suscritos y los avances presentados por la entidad;
- c) la rendición de los avances semestrales del plan de mejoramiento solamente deberá contener las acciones que a la fecha de corte, aún no hayan subsanado las causas que generaron el hallazgo; y
- d) la Contraloría General de la República deberá comparar los reportes de avance con el plan de mejoramiento suscrito y evaluar si realmente con las acciones propuestas y ejecutadas, se subsanaron las deficiencias evidenciadas por el órgano de control en sus informes anteriores.

Condición

Como resultado de la auditoría de cumplimiento practicada durante el segundo semestre del año 2020 por la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente a las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre y Canoas (Informe CGR-CDMA 23 de diciembre de 2020), se generaron cinco hallazgos a la ANLA, uno de ellos de responsabilidad compartida con el MADS.

Durante esta auditoría la CGR realizó la evaluación y verificación respecto de los registros reportados por las entidades en Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe

y Otra Información (SIRECI), a fin de establecer el grado de cumplimiento y efectividad de las acciones de mejora propuestas y desplegadas por las Autoridades para subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los referidos hallazgos.

A continuación, se presenta una síntesis de cada uno de los análisis practicados.

1. Hallazgo 11. [D6-013] Calidad del aire y monitoreo de olores [ANLA]

Determinó el ejercicio auditor realizado durante el año 2020 que, un inadecuado e inoportuno seguimiento de la entidad al cumplimiento de la normatividad vigente por parte del licenciario, de conformidad con las funciones establecidas en el Decreto 1076 de 2015; así como la parcialidad e inoportunidad en la verificación de los requerimientos fijados por la Anla, y la falta rigor en la aplicación de los instrumentos administrativos con los que cuenta la autoridad ambiental, han conllevado afectaciones en la salud, el territorio, la cultura y, en general, en la calidad de vida de la comunidad aledaña al proyecto, a los predios El Corzo y La Magdalena, por la emisión de olores ofensivos.

Para subsanar las causas que dieron origen al hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, la entidad propuso en el correspondiente plan de mejoramiento las acciones de mejora, actividades, plazos y cumplimiento presentados en la tabla siguiente:

Tabla 18. Hallazgo H11D6013	
ACCIÓN DE MEJORA: Adelantar seguimiento ambiental en el que se involucre al componente atmosférico (aire y olores), así como al cumplimiento de la información relacionada con parámetros del efluente que permitan evidenciar la eficiencia en remoción de la PTAR Fase I, verificando incumplimientos y así adelantar las acciones requeridas y determinar la necesidad de implementar medidas complementarias.	
ACTIVIDADES: Implementar el procedimiento de seguimiento a proyectos, obras y actividades establecido por ANLA: 1. Hacer visita (30%) 2. Realizar concepto técnico (35%) 3. Expedición del acto administrativo (35%).	
FECHA DE INICIO DE ACTIVIDADES	15 de febrero de 2021
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	30 de diciembre de 2021
PLAZO EN SEMANAS	49
FECHA DE REGISTRO SIRECI	28 de julio de 2021
FECHA DE CORTE	30 de junio de 2021
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	100%
Elaboró: CGR. Fuente: SIRECI.	

Examinada la información consignada por la entidad en el SIRECI, con corte a 30 de junio de 2021 se reportó un avance físico de ejecución del 100% y mediante oficio de Radicación: 2022012028-2-000 del 28 de enero de 2022 de asunto: *Reporte acciones evaluadas por la Oficina de Control interno al PM suscrito con la CGR – II Semestre de 2021*, firmado por el Jefe Oficina de Control Interno, la Entidad concluye que, *se considera que se cumplió el plan de acción propuesto y se da por cerrado el hallazgo*, teniendo en cuenta que:

- a. Se cuenta con el Procedimiento SL-PR-01 “Seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental”, perteneciente al proceso seguimiento de licenciamiento ambiental SL-CA-01
- b. Se realizó visita al proyecto.
- c. En materia de seguimiento al componente atmosférico, específicamente olores, se generó Concepto Técnico 1479 de fecha 26 de marzo de 2021 correspondiente a visitas del 16 al 18 de febrero de 2021, cuyo objetivo y alcance fue la verificación de cumplimiento de obligaciones entre 30 de junio de 2020 y 2 de marzo de 2021 y verificación de obligaciones y requerimientos en materia de olores.
- d. Se identificó en el desarrollo de ficha del PMA 6.2.7 Control de olores, el cumplimiento con las actividades relacionadas con barreras vivas y *el incumplimiento en materia reforestación en ambas márgenes del río Salitre.*
- e. Se establece la necesidad de incluir en la ficha de manejo ambiental correspondiente a olores, un plan de acción para la actividad de reforestación y reformulación de indicadores.
- f. Como requerimientos se demanda de parte de la empresa: i) la actualización del plan de reforestación de ambos costados del canal Salitre, ii) monitoreo de olores, iii) evidencias documentales del monitoreo a sustancias de olores ofensivos, y iv) reiteración de presentación de soportes para sustentar cumplimiento de la medida de reforestación de ambas márgenes del río Salitre.
- g. Mediante Auto 3501 del 21 de mayo de 2021 se acogieron las disposiciones del Concepto Técnico 1479 de fecha 26 de marzo de 2021, requiriendo a la empresa actualizar el plan de reforestación e indicadores, estableciendo obligaciones para el programa de manejo de olores.

Adviértase entonces que, a pesar de los incumplimientos evidenciados, durante la realización de las acciones propuestas y de las nuevas obligaciones y requerimientos impuestos, sin haberse avanzado en su implementación, la Oficina de Control Interno decide que las actividades se cumplieron y obvia la necesidad de establecer la efectividad de las mismas, cerrando el hallazgo.

Medidas que a la fecha de cierre de este ejercicio no han sido efectivas teniendo en cuenta que, el Acta de reunión de control y seguimiento ambiental del Expediente LAM0368 Proyecto “Descontaminación del Río Bogotá” No.288 del 24 de mayo del 2024, última con corte a 30 de junio de 2024, con respecto al Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental PTAR Fase I y Predio El Corzo, Ficha de Manejo: 6.2.7 Control de olores, señala:

“[...] como se observa en las últimas fotografías no se ha dado el cubrimiento al 100% del margen noroccidental en el canal el Salitre, frente a lo cual el profesional a cargo manifestó que era posible continuar la línea de reforestación sembrada en el margen noroccidental pero sobre el talud por lo cual será requerido para que se termine la ejecución de la reforestación de ambas márgenes del canal el Salitre ya que la suroccidental se encuentra establecida. Teniendo en cuenta lo anterior, se establece que las medidas no han sido cumplidas por parte de la EAAB E.S.P.”.

Por lo que se califica con **NO** en cuanto a su efectividad.

Consta como requerimiento producto de este seguimiento: “*Culminar la reforestación del costado noroccidental del Canal el Salitre en cumplimiento a la medida 2 de la Ficha de Manejo: 6.2.7 Control de olores (Fase I).*”

Esta situación fue evidenciada por el equipo de auditoría durante visita realizada los días 28 y 29 de octubre y se encuentra contenida en el Hallazgo 5 de este informe, como uno de los requerimientos ampliamente reiterados, sin que la Autoridad Ambiental haga uso de su facultad sancionatoria.

Por tanto, se concluye que las actividades desplegadas y las acciones de mejora propuestas por la Autoridad Ambiental para subsanar las causas que dieron origen a este hallazgo, no han sido ni suficientes ni efectivas.

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

En la auditoría de 2020 también se estableció que en el Plan de Contingencias y ante eventos donde las diluciones de agua o factores externos no permitan garantizar las eficiencias de remoción de DBO5 y SST, no se identificaron acciones relacionadas, de manera que no se está atendiendo ese factor específico para el logro de la eficiencia en remoción de la carga contaminante, y en tal sentido, no se evidenció manifestación de la autoridad ambiental sobre el incumplimiento del titular de la licencia en cuanto a la rendición de información relacionada con los parámetros del efluente que permitan evidenciar la eficiencia en remoción de la PTAR Salitre Fase 1, anomalía que reviste la mayor importancia si se tiene en cuenta que, las condiciones de este componente comprometen el cumplimiento de las metas de calidad del efluente de la PTAR y en consecuencia, el objeto mismo del proyecto licenciado.

En consecuencia, para subsanar las causas que dieron origen al hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, la Entidad propuso en su Plan de Mejoramientos las acciones de mejora, actividades, plazos y cumplimiento que se describen en la tabla siguiente:

Tabla 19. Hallazgo H12D7	
ACCIÓN DE MEJORA: Adelantar seguimiento ambiental que permita evidenciar la eficiencia en remoción de la PTAR fase I, verificando incumplimientos y así adelantar las acciones requeridas y determinar la necesidad de implementar medidas complementarias para el seguimiento a la eficiencia de remoción de parámetros DBO5 y SST.	
ACTIVIDADES: Implementar el procedimiento de seguimiento a proyectos, obras y actividades establecido por ANLA: 1. Hacer visita (30%) 2. Realizar concepto técnico (35%) 3. Expedición del acto administrativo (35%)	
FECHA DE INICIO DE ACTIVIDADES	15 de febrero de 2021
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	30 de diciembre de 2021
PLAZO EN SEMANAS	49
FECHA DE REGISTRO SIRECI	28 de julio de 2021
FECHA DE CORTE	30 de junio de 2021
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	100%
Elaboró: CGR. Fuente: SIRECI.	

De la información consignada por la entidad en el SIRECI, con corte a 30 de junio de 2021 se reportó un avance físico de ejecución del 100% y posteriormente, mediante oficio de Radicación: 2022012028-2-000 del 28 de enero de 2022 de asunto: *Reporte acciones evaluadas por la Oficina de Control interno al PM suscrito con la CGR – II Semestre de 2021*, firmado por el Jefe Oficina de Control Interno, la Entidad manifiesta que:

- a. Se cuenta con el procedimiento SL-PR-01 “Seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental”, perteneciente al proceso seguimiento de licenciamiento ambiental SL-CA-01. SEGUIMIENTO Y CONTROL AMBIENTAL.
- b. Se generó Concepto Técnico 1479 de fecha 26 de marzo de 2021 correspondiente a visita practicada del 16 al 18 de febrero de 2021 cuyo objetivo y alcance corresponde a la verificación de cumplimiento de obligaciones entre el 30 de junio de 2020 y el 2 de marzo de 2021, así como, los informes de cumplimiento ambiental ICA para fase I y fase II.
- c. En cuanto a la verificación de obligaciones y requerimientos en materia efectividad en la remoción de DBO5 y SST determinó a través de la evaluación de la Ficha del PMA 7.3.7 A Calidad de agua afluente y efluente, un continuo y reiterado incumplimiento por parte de la EAAB-E.S.P., con relación a la eficiencia de remoción de Sólidos Suspendidos Totales “SST” y a la Demanda Bioquímica de Oxígeno “DBO5”, correspondiente al proyecto “Descontaminación del río Bogotá - Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR El Salitre”, inmerso en el Artículo Segundo de la Resolución 0577 del 12 de junio de 2000, lo cual genera una falta por el incumplimiento de lo pactado y del instrumento de manejo y control ambiental, dentro del término comprendido entre el 1 de enero de 2019 al 31 de junio de 2020 correspondiente a los periodos de los ICA 23, 24 y 25, al realizarse un vertimiento sin cumplir con los límites máximos permitidos en Decreto 1594 de 1984 (Plan de Cumplimiento) y/o la normatividad vigente a la Resolución 631 del 17 de marzo de 2015; situación que se consideró debía analizarse jurídicamente.
- d. Se requirió solicitar al licenciatario el cumplimiento de los parámetros de calidad del vertimiento de conformidad con la legislación vigente y las obligaciones contenidas en la licencia e incluir la ficha de manejo de agua de escorrentía, soportes documentales para evidenciar implementación de medidas necesarias para dar cumplimiento a los parámetros de remoción.
- e. Se expidió acto administrativo de seguimiento, Auto 3501 del 21 de mayo de 2021 acogiendo las disposiciones del Concepto Técnico 1479 de fecha 26 de marzo de 2021
- f. Producto del seguimiento y control realizado por la ANLA y considerando el reiterado incumplimiento de los porcentajes de remoción para DBO5 40% y SST 60%, solicitado y establecido en diferentes actos administrativos del proyecto, se recomendó evaluar la procedencia de iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB-E.S.P.

Para así concluir que, *se considera que se cumplió el plan de acción propuesto y se da por cerrado el hallazgo.*

Nuevamente, a pesar de los incumplimientos evidenciados durante la realización de las acciones propuestas y de las nuevas obligaciones y requerimientos impuestos, sin haberse avanzado en su implementación, ni siquiera en la decisión de iniciar un proceso administrativo sancionatorio ambiental, la Oficina de Control Interno decide que las actividades se cumplieron, obviando la necesidad de establecer la efectividad de las mismas, y cerrando el hallazgo.

No obstante, a la fecha de cierre de este ejercicio se viene dando cumplimiento con la remoción del parámetro SST, con concentraciones promedio de remoción del semestre en el efluente de 11.18 mg/L y con un promedio para la DBO5 de 16.91 mg/L, los cuales cumplen con la concentración límite exigida de 30 mg/l para el vertimiento establecido en el Artículo Segundo de la Resolución 1036 del 17 de mayo del 2023.

En ese orden de ideas, *se puede deducir que la PTAR Salitre está cumpliendo con el objetivo para el cual se diseñó y se construyó*, concluye el Concepto Técnico No.003310 del 24 de mayo de 2024, correspondiente a visita de los días 9 y 10 de abril del 2024, ICA 32 (Fase I): periodo del 1 julio al 31 de diciembre de 2023, radicado 20246200338492 del 27 de marzo del 2024 e ICA 13 (Fase II): periodo del 1 julio al 31 de diciembre de 2023, radicado 20246200427512 del 17 de abril del 2024. Periodo de seguimiento del 21 de noviembre de 2023 al 17 de abril del 2024.

Corolario de lo anterior, las actividades adelantadas y las acciones de mejora propuestas estarían siendo efectivas, a pesar de que aún no se han cumplido en su totalidad, pues no se han tomado decisiones como resultado del proceso sancionatorio iniciado en el año 2021, tal como se desarrolla en el Hallazgo 11 de este informe.

3. Hallazgo 13. [D8-014] Actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos [ANLA-MADS]

Resultado del ejercicio auditor realizado en el año 2020, la CGR estableció que, resulta inadecuado realizar seguimiento y control ambiental a proyectos cuyos estudios de impacto ambiental fueron construidos con criterios actualizados (como el documento de Metodología General para la presentación de estudios ambientales del año 2010 o incluso la Metodología General para la elaboración y presentación de estudios ambientales de 2018), con un instrumento de seguimiento de 2002 (Manual) y un procedimiento interno SL-PR-1 sobre seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental de 2019.

Se evidenció que, los equipos de seguimiento ambiental cuentan con instrumentos ambiguos para desarrollar su tarea de seguimiento, lo cual puede generar inconsistencias en los pronunciamientos de la Autoridad. Lo anterior como producto de inoportunidad en las gestiones adelantadas entre el MADS y la ANLA para realizar el trabajo conjunto de actualización del Manual de Seguimiento Ambiental a Proyectos, que se mantiene es su versión original de 2002, a pesar de los cambios en la normatividad y pese a la orden taxativa del artículo 43 del Decreto 2041 de 2014, que otorgó un término de seis (6) meses

para su actualización a partir de la publicación de aquella norma, término que venció en abril de 2015.

A partir de entonces, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, con el objeto de subsanar las causas que dieron origen al hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, propuso en el correspondiente Plan de Mejoramiento las acciones de mejora, actividades, plazos y cumplimiento presentados en la tabla siguiente:

Tabla 20. Hallazgo H13D80I4	
ACCIÓN DE MEJORA: Dar seguimiento al proceso de adopción del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos por parte del MADS.	
ACTIVIDADES: Apoyar la gestión de las mesas de trabajo convocadas por MADS (30%) ¹ . Participar a las mesas de trabajo convocadas por MADS. (35%), 2. Atender los requerimientos necesarios durante el proceso de adopción del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos memorando 2020235510-2-000 (35%).	
FECHA DE INICIO DE ACTIVIDADES	22 de enero de 2021
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	31 de diciembre de 2021
PLAZO EN SEMANAS	49
FECHA DE REGISTRO SIRECI	28 de enero de 2022
FECHA DE CORTE	31 de diciembre de 2021
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	100%
Elaboró: CGR. Fuente: SIRECI.	

Una vez analizada la información consignada por la Entidad en el SIRECI, con corte a 31 de diciembre de 2021 se reportó un avance físico de ejecución del 100%, para posteriormente, mediante oficio de Radicación 2022159597-2-000 del 29 de julio de 2022 de asunto: *Reporte acciones evaluadas por la Oficina de Control interno al PM suscrito con la CGR – I Semestre de 2022* y firmado por el Jefe Oficina de Control Interno, concluir que, la ANLA ha cumplido con las actividades de seguimiento de acuerdo con su competencia, y en consecuencia se realiza el cierre del hallazgo.

La anterior decisión teniendo en cuenta:

- Existencia de mesas de trabajo en las que se recibieron y atendieron las sugerencias por parte del MADS ante la propuesta del Manual de Seguimiento Ambiental a Proyectos
- Acta de reunión realizada el 2021-10-26, mediante la cual se revisaron los comentarios del Ministerio de Ambiente sobre la propuesta del Manual de Seguimiento.
- Acta de reunión realizada el 2021-11-03, mediante la cual se revisaron los comentarios de la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana DAASU (MADS) sobre la propuesta del Manual de Seguimiento.
- Actas de reuniones realizadas el 7 y 10 de diciembre de 2021, mediante las cuales se realizó la verificación de avance de las sugerencias realizadas por DAASU y MADS.
- Acta de reunión realizada el 2021-12-10, mediante la cual se realizó la verificación de avance de las sugerencias realizadas por DAASU y MADS.

- f. Actualización del procedimiento interno SL-PR-01 de Control y seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental, a su versión 12 de 2022-02-28, donde no se asocia el Manual de Seguimiento Ambiental a Proyectos, que consideran no representa riesgo de doble interpretación.
- g. En los meses de enero e inicios de febrero de 2022, se envió a revisión de OAJ y el subdirector ANLA, se cuenta con los ajustes y la validación de los mismos por parte de SSLA.
- h. Durante el mes de marzo se espera tener la revisión jurídica SIPTA para volver a remitir a OAJ para visto bueno final y enviar al MADS a 31 de marzo el documento para aprobación definitiva.

Aprobación definitiva que a la fecha no se ha surtido.

La CGR no desconoce las gestiones y actividades desplegadas por la autoridad ambiental para conseguir el producto esperado. No obstante, a la fecha de cierre del ejercicio auditor que da origen a este Informe de Auditoría, no se cuenta con la actualización del Manual de seguimiento ambiental a proyectos, de cuya participación en su validación y trámite no puede apartarse la ANLA, a pesar de que la decisión definitiva de la aprobación del documento radique en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, en lo que respecta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidad a la que también se hiciera en la oportunidad debida el correspondiente traslado, ha propuesto como acción de mejora y actividades para lograrlo, las presentadas en la tabla siguiente, aunque, a partir de la suscripción del correspondiente plan de mejoramiento y hasta el mes de julio de 2024, el Ministerio ha modificado sus plazos de terminación de actividades, como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 21. Hallazgo H13D80I4	
ACCIÓN DE MEJORA: Actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos.	
ACTIVIDADES: 1. Revisión propuesta Manual de seguimiento presentada por ANLA. 2. Mesas de trabajo con ANLA concertación propuesta. Mesas de trabajo con autoridades ambientales retroalimentación propuesta. Propuesta Manual para consulta pública 3. Consolidación propuesta ajustada Manual. Revisión y aprobación despacho del viceministro y Oficina Jurídica. 4. Adopción del Manual.	
FECHA DE INICIO DE ACTIVIDADES	1 de febrero de 2021
FECHA DE REGISTRO SIRECI	28 de julio de 2021
FECHA DE CORTE	30 de junio de 2021
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	31 de diciembre de 2021
PLAZO EN SEMANAS	48
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	0
FECHA DE REGISTRO SIRECI	31 de enero de 2022
FECHA DE CORTE	31 de diciembre de 2021
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	30 de julio de 2022
PLAZO EN SEMANAS	77
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	0
FECHA DE REGISTRO SIRECI	1 de agosto de 2022

Tabla 21. Hallazgo H13D80I4	
FECHA DE CORTE	30 de junio de 2022
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	31 de diciembre de 2022
PLAZO EN SEMANAS:	99
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	0
FECHA DE REGISTRO SIRECI	30 de enero de 2023
FECHA DE CORTE	31 de diciembre de 2022
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	31 de diciembre de 2023
PLAZO EN SEMANAS	151
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	0
FECHA DE REGISTRO SIRECI	31 de julio de 2023
FECHA DE CORTE	30 de junio de 2023
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	31 de diciembre de 2023
PLAZO EN SEMANAS	151
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	0
FECHA DE REGISTRO SIRECI	30 de enero de 2024
FECHA DE CORTE	31 de diciembre de 2023
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	31 de diciembre de 2024
PLAZO EN SEMANAS	204
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	0
FECHA DE REGISTRO SIRECI	26 de julio de 2024
FECHA DE CORTE	30 de junio de 2024
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	31 de diciembre de 2024
PLAZO EN SEMANAS	204
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	0
Elaboró: CGR. Fuente: SIRECI.	

Resulta entonces posible apreciar cómo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no sólo ha incumplido las acciones de mejora propuestas con un avance de 0 a 30 de junio de 2024, sino que, además ha prorrogado la fecha de terminación de las actividades en 4 oportunidades, con plazos que van desde 48 hasta 204 semanas.

Se colige de lo anteriormente expuesto que, a fecha 30 de junio de 2024 las acciones de mejora propuestas, tanto por la ANLA como por el MADS, no se han cumplido ni han sido efectivas.

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

Concluyó el ejercicio auditor adelantado en el año 2020 que, fallas de control por parte la ANLA, al no evaluar y analizar de manera rigurosa los documentos que le son remitidos para fundamentar sus conceptos y decisiones, habrían permitido que en el plan de contingencia no se involucraran eventos relacionado con la dilución por el efecto de las lluvias, condiciones que afectan la eficiencia de remoción de la carga contaminante, DBO5

y SST, y situación que si bien, ANLA había identificado, el requerimiento respectivo aún no había sido satisfecho.

Adicionalmente, se estimó que tales fallas afectan la imagen y la credibilidad de la entidad frente a los licenciarios, al interior de ella misma y frente al público en general; ocasionan reprocesos en materia sancionatoria o incluso, podrían generar errores en sus pronunciamientos y una equivocada toma de decisiones.

Es así como, para subsanar las causas que dieron origen al hallazgo administrativo, la entidad propuso en su plan de mejoramiento las acciones de mejora, actividades, plazos y cumplimiento que se describen en la tabla siguiente:

Tabla 22. Hallazgo H14	
ACCIÓN DE MEJORA: Evaluar el plan de contingencias ante eventos donde las diluciones de agua o factores externos no permitan garantizar las eficiencias de remoción de DBO5 y SST y determinar la necesidad de implementar acciones complementarias para asegurar la eficiencia de remoción de estos parámetros durante eventos de dilución.	
ACTIVIDADES: Implementar el procedimiento de seguimiento a proyectos, obras y actividades establecido por ANLA: 1. Hacer visita (30%), 2. Realizar concepto técnico (35%) 3. Expedición del acto administrativo (35%).	
FECHA DE INICIO DE ACTIVIDADES	15 de febrero de 2021
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	30 de diciembre de 2021
PLAZO EN SEMANAS	45
FECHA DE REGISTRO SIRECI	28 de julio de 2021
FECHA DE CORTE	30 de junio de 2021
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	100%
Elaboró: CGR. Fuente: SIRECI.	

Evaluada la información consignada por la entidad en el SIRECI, se determinó que, con corte a 30 de junio de 2021 se reportó un avance físico de ejecución del 100% y mediante oficio de Radicación: 2022012028-2-000 del 28 de enero de 2022 de asunto: *Reporte acciones evaluadas por la Oficina de Control interno al PM suscrito con la CGR – II Semestre de 2021*, firmado por el Jefe Oficina de Control Interno, la Entidad concluye que:

- Se cuenta con el procedimiento SL-PR-01 “Seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental”, perteneciente al proceso seguimiento de licenciamiento ambiental SL-CA-01.
- Se profirió Concepto Técnico 1479 del 26 de marzo de 2021, correspondiente a visitas del 16 al 18 de febrero de 2021 cuyo objetivo y alcance del seguimiento versa sobre el cumplimiento de obligaciones entre el 30 de junio de 2020 y el 2 de marzo de 2021; así mismo, informes de cumplimiento ambiental ICA para fase I y fase II.
- En lo que respecta al cumplimiento de obligaciones y requerimientos del plan de contingencias, se enfatizó en que la Sociedad a la fecha, no había presentado el Plan de contingencias en donde se identifique, caracterice y valore el escenario de riesgo

- relacionado con las diluciones de agua y factores externos, ni las medidas de reducción del riesgo por la materialización de dicho evento.
- d. Se decidió requerir a la EAAB la presentación de información respecto a las contingencias por diluciones a causa de la lluvia: i) Caracterización y valoración del escenario cuando se presenten diluciones por lluvias, considerando las estadísticas de pluviosidad de la zona donde se ubica la PTAR Salitre. ii) Identificación de las variables a monitorear, los equipos y frecuencia de monitoreo, de tal manera que se cuente con un sistema de alerta temprana que permita el establecimiento de acciones de manejo de la contingencia para garantizar la eficiencia de remoción de la carga contaminante en la PTAR. iii) Identificación de las medidas de reducción del riesgo prospectivas y correctivas a implementar, con el fin de reducir el riesgo de que dicho escenario se vuelva a materializar. iv) Identificación de las medidas de preparación y manejo de la contingencia en caso de que dicho escenario se materialice, estableciendo procedimientos y protocolos específicos para responder ante el evento de dilución del agua por lluvias.
- e. Acta de reunión de control y seguimiento ambiental No.82 del 26 de marzo de 2021, que contó con la participación de personal de EAAB y ANLA, durante la cual se informó a la EAAB acerca de los requerimientos.

Razones que estima la Oficina de Control Interno como suficientes para concluir que, *las acciones propuestas en el plan de acción han sido ejecutadas y, en consecuencia, se cierra el hallazgo.*

Del análisis y evaluación de la documentación aportada por la Autoridad Ambiental fue posible establecer que, mediante Acta No.326 de reunión celebrada el 23 de junio de 2022, se concluyó el *cumplimiento definitivo de tal requerimiento, toda vez que la EAAB E.S.P., presentó la información solicitada a través de las comunicaciones con radicación 2021262201-1-000 del 2 de diciembre de 2021 y 2022011560-1-000 del 27 de enero de 2022.*

La CGR considera que, a pesar de que no se había alcanzado el resultado esperado con las actividades adelantadas hasta el momento en el que la Oficina de Control Interno tomó la decisión de declarar su cumplimiento y cierre en el aplicativo SIRECI, las mismas han sido efectivas.

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

Por último, como resultado de la Auditoría de Cumplimiento en mención, se generó el Hallazgo 17. Plan de mejoramiento - Procedimiento administrativo sancionatorio [ANLA] que señala que,

“si bien con las acciones propuestas por la Entidad en su Plan de Mejoramiento, se facilitó el avance del procedimiento administrativo sancionatorio, y con la expedición de los correspondientes actos administrativos se decidió de fondo sobre los trámites sancionatorios iniciados desde 2015, para el caso particular, que fuera objeto de reproche por el ente de control, este tipo de situaciones continúan presentándose y nuevamente, se identificaron actividades por fuera de los términos establecidos en la

Ley 1333 de 2009 para la ejecución de las fases del procedimiento (ambiental sancionatorio) de entre 84 y 183 días hábiles. Lo anterior, se anota, como resultado de una débil gestión de la ANLA respecto al procedimiento administrativo sancionatorio, en incumplimiento del principio de celeridad que debe ser considerado en este tipo de procesos, de acuerdo con la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1437 de 2011."

Así que, para subsanar las causas que dieron origen al hallazgo administrativo, la Entidad propuso en su plan de mejoramiento las acciones de mejora, actividades, plazos y cumplimiento que se describen en la siguiente:

Tabla 23. Hallazgo H17	
ACCIÓN DE MEJORA: Identificar el estado de los expedientes para fortalecer la celeridad de las actuaciones sancionatorias.	
ACTIVIDADES: 1. Mensualmente realizar seguimiento aleatorio al reparto de los ejecutores de acuerdo con el cronograma propuesto. 2. Gestionar la creación de una herramienta que permita verificar el estado de los expedientes sancionatorios.	
FECHA DE INICIO DE ACTIVIDADES	15 de enero de 2021
FECHA DE TERMINACIÓN DE ACTIVIDADES	31 de diciembre de 2021
PLAZO EN SEMANAS	50
FECHA DE REGISTRO SIRECI	28 de enero de 2022
FECHA DE CORTE	31 de diciembre de 2021
AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	100%
Elaboró: CGR. Fuente: SIRECI.	

Una vez revisada la información diligenciada por la entidad en el SIRECI, con corte a 31 de diciembre de 2021 se reportó un avance físico de ejecución del 100% y mediante oficio de Radicación: 2022159597-2-000 del 29 de julio de 2022 de asunto: *Reporte acciones evaluadas por la Oficina de Control interno al PM suscrito con la CGR – I Semestre de 2022*, firmado por la Jefatura de la Oficina de Control Interno, se manifiesta haber identificado el cumplimiento de las acciones propuestas por la OAJ, pues se encontró evidencia de diecinueve (19) actas de reuniones en las cuales se puede verificar el seguimiento a los procesos sancionatorios de la entidad, ocurridas desde el 17/02/2021 al 11/11/2021, que dan cuenta del haberse realizado control a las acciones procesales de los apoderados judiciales, cumpliendo de esta manera con la acción propuesta y se observó el desarrollo de una herramienta tecnológica que permite visualizar y tener un control efectivo del estado de los procesos ya que contiene un campo que permite filtrar por fecha y etapa procesal desde el mes de diciembre de 2021 en la plataforma SILA. Adicionalmente, se manifiesta haber constatado actuaciones recientes, lo que evidencia, impulso procesal, además de haber verificado que la ANLA formuló un plan de descongestión para este mismo propósito a los procesos sancionatorios iniciados del 2018 hacia atrás, resaltando que ninguno de los procesos ha perdido la potestad sancionatoria. Se concluyó entonces que, las acciones han sido efectivas y se realizó el cierre del hallazgo.

Para efectos del seguimiento realizado al plan de mejoramiento de la autoridad ambiental por parte de la CGR durante este ejercicio auditor, la entidad allegó soporte de las gestiones adelantadas en 19 actas de reuniones de "Seguimiento aleatorio de los expedientes a cargo" celebradas entre el 17 de febrero de 2021 y el 11 de noviembre de 2021, con

muestras de entre 32 y 61 expedientes, que contienen los datos de los participantes, y generalidades de su realización, el número del expediente permisivo, el número del proceso sancionatorio, el nombre del investigado, el estado al momento y alguna observación, especialmente, pendientes y última actuación, del que consta como único compromiso en todas y cada una de las actas: *“Gestionar los expedientes asignados conforme las indicaciones generadas en la presente reunión, los lineamientos de la Entidad, con celeridad, oportunidad y calidad”*, con fecha de cumplimiento: *“Durante la vigencia del contrato de prestación de servicios”*.

En algunas actas se deja la anotación de que, tales observaciones se hacen con el propósito de *“orientar las acciones pendientes a ejecutar”*.

En ninguno de los casos, se evidencia actividad de seguimiento, reporte de cumplimiento o retroalimentación acerca de lo advertido.

Para el caso particular de la licencia ambiental LAM0368, mediante Acta No.17 de las 19 actas allegadas, de reunión del 28 de octubre de 2021 realizada de manera virtual, se deja constancia del llamado seguimiento a 6 expedientes de procesos administrativos sancionatorios correspondientes a la licencia ambiental LAM0368, como se ilustra en la figura presentada a continuación:

Gráfica 3. Acta 17 “Seguimiento aleatorio de los expedientes a cargo” (28 de octubre de 2021)

		ACTA			Fecha: 13/10/2020
					Versión: 3
					Código: GO-FO-02
					Página 10 de 11

Nº	Expediente	Entidad	Estado	Observaciones
55	SAN0226-00-2018	CONSORCIO VIAL HELIOS	Sanción	Expediente activo en SILA. Estado actual OK One Drive vs SILA. Pendiente Auto de pruebas en el recurso de reposición. Se remite correo al revisor para gestionar la finalización del mismo.
56	SAN0189-00-2019	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ-ESP.	Archivado	Expediente activo en SILA. Estado actual OK One Drive vs SILA. Auto de archivo No. 520 del 19/02/2016
57	SAN0188-00-2019	ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ	Resolución resuelve recurso de reposición	Expediente activo en SILA. Estado actual OK One Drive vs SILA. Pendiente validar para ver si se puede archivar
58	SAN0077-00-2021	ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ	Auto de apertura de investigación	Expediente activo en SILA. Estado actual OK One Drive vs SILA. Auto de inicio No. 5188 del 12/07/2021
59	SAN0067-00-2021	ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ	Auto de apertura de investigación	Expediente activo en SILA. Estado actual OK One Drive vs SILA. Pendiente de cooperación técnica para implementar plan de acción
60	SAN0187-00-2019	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ-ESP.	Archivado	Expediente activo en SILA. Estado actual OK One Drive vs SILA. Pendiente correo a Yaris para cambiar el estado del expediente de activo a archivado
61	SAN0148-00-2017	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ-ESP.	Traslado a la CAR por competencia	Expediente activo en SILA. Estado actual OK One Drive vs SILA. Se trasladó por competencia a la CAR mediante Auto No. 3878 del 7/07/2019. Revisar con Yaris el estado remitido.

Fuente: Información remitida por la entidad.

Adicionalmente, se entregó documento que contiene capturas de pantalla del desarrollo de la herramienta tecnológica anteriormente citada, en la plataforma SILA, y es preciso anotar

que, durante las diferentes reuniones con el equipo Auditor, se hicieron amplias exposiciones acerca de la misma y del plan de descongestión para dar impulso procesal a los procesos sancionatorios iniciados del 2018 hacia atrás.

No obstante, y muy a pesar de los recurrentes llamados de atención que ha venido haciendo la CGR sobre esta anomalía, las irregularidades persisten y cuenta de ello lo da el Hallazgo 11 incluido en este informe, que desarrolla la evidente falta de impulso procesal y de seguimiento a los procesos administrativos sancionatorios ambientales adelantados por la ANLA en relación con la planta de tratamiento de aguas residuales Salitre, desconociendo los principios rectores de la administración pública de celeridad y eficacia, los términos de las diferentes etapas procesales establecidas en la Ley 1333 de 2009 y el Procedimiento sancionatorio ambiental interno de la entidad, en su actividad 17, toda vez que la ANLA inició los procesos sancionatorios en el año 2021 y a la fecha no se han tomado decisiones de fondo con respecto a los mismos.

Entonces, se concluye que si bien se han adelantado gestiones tendientes a subsanar las causas que han dado origen al desconocimiento de los términos procesales en los procedimientos administrativos sancionatorios ambientales, y se pueden considerar cumplidas las actuaciones propuestas por la entidad en el primer semestre del año 2021 como resultado de la auditoría de cumplimiento practicada por la CGR durante la vigencia 2020, tales acciones de mejora no han sido ni suficientes ni efectivas y aún continúan presentándose el mismo tipo de irregularidades.

Finalmente, y en resumen, en la tabla siguiente se recogen los resultados de la evaluación de cumplimiento y efectividad con ocasión de los hallazgos generados como resultado de la auditoría de cumplimiento practicada durante el segundo semestre del año 2020:

Tabla 24. Resultados de evaluación de cumplimiento y efectividad				
Código Hallazgo	Hallazgo	Acciones de mejora propuestas	Resultados evaluación CGR	
			Cumplimiento	Efectividad
H11D6O13	Calidad del aire y monitoreo de olores [ANLA]	Adelantar seguimiento ambiental en el que se involucre al componente atmosférico (aire y olores), así como al cumplimiento de la información relacionada con parámetros del efluente que permitan evidenciar la eficiencia en remoción de la PTAR fase I, verificando incumplimientos y así adelantar las acciones requeridas y determinar la necesidad de implementar medidas complementarias.	CUMPLE PARCIALMENTE	INEFECTIVA
H12D7	Seguimiento del proyecto: Eficiencia en la remoción de carga contaminante [ANLA]	Adelantar seguimiento ambiental que permita evidenciar la eficiencia en remoción de la PTAR fase I, verificando incumplimientos y así adelantar las acciones requeridas y determinar la necesidad de implementar medidas complementarias para el seguimiento a la eficiencia de remoción de parámetros DBO5 y SST.	CUMPLE	EFFECTIVA

Tabla 24. Resultados de evaluación de cumplimiento y efectividad

Código Hallazgo	Hallazgo	Acciones de mejora propuestas	Resultados evaluación CGR	
			Cumplimiento	Efectividad
H13D8O14	Actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos [ANLA-MADS]	<u>ANLA</u> : Dar seguimiento al proceso de adopción del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos por parte del Ministerio. <u>MADS</u> : Actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos	CUMPLE PARCIALMENTE	INEFECTIVAS
H14	Plan de contingencia ante eventos de dilución [ANLA]	Evaluar el plan de contingencias ante eventos donde las diluciones de agua o factores externos no permitan garantizar las eficiencias de remoción de DBO5 y SST y determinar la necesidad de implementar acciones complementarias para asegurar la eficiencia de remoción de estos parámetros durante eventos de dilución.	CUMPLE	EFFECTIVA
H17	Plan de mejoramiento - Procedimiento administrativo sancionatorio [ANLA]	Identificar el estado de los expedientes para fortalecer la celeridad de las actuaciones sancionatorias.	CUMPLE PARCIALMENTE	INEFECTIVA

Elaboró: CGR. Fuente: SIRECI e información remitida a la auditoría.

Causa

La ausencia de una apropiada y rigurosa gestión en el sistema de control interno, habría venido permitiendo la persistencia de irregularidades advertidas, e incluso, reiteradas por la CGR como resultado de ejercicios de control fiscal anteriormente practicados.

Y es que, la mera verificación de la existencia de documentación que soporta la existencia de algunas actividades propuestas para dar cumplimiento a las acciones de mejora propuestas, de ninguna manera constituye elemento y criterio suficiente para que la oficina a cargo de brindar asesoría a las diferentes dependencias en la identificación y prevención de los riesgos que puedan afectar el logro de sus objetivos, la Oficina de Control Interno, concluya el cumplimiento y cierre de los diferentes hallazgos en el aplicativo SIRECI, sin prestar el debido acompañamiento y seguimiento al desarrollo de tales actividades y avanzar en la consecución del objetivo deseado.

Luego, es menester que la Oficina de Control Interno ejerza una adecuada articulación con las áreas involucradas en los diferentes procesos y acompañe el diseño de actividades de mejora que certeramente consigan los fines perseguidos y permitan a la oficina asesora establecer de manera inequívoca el grado de cumplimiento de las acciones implementadas.

Adicionalmente, la falta de oportunidad en la toma de decisiones que convoquen la potestad sancionatoria de la ANLA, como medio coercitivo, definitivamente contribuyen al desconocimiento de obligaciones y compromisos contraídos por el titular de la Licencia Ambiental.

Efecto

La ausencia de un adecuado seguimiento a las acciones de mejora adelantadas, tanto por parte de la Oficina de Control Interno como por parte de las áreas involucradas en las diferentes actividades de los procesos misionales, desnaturaliza la razón de ser de los planes de mejoramiento, mientras conlleva la inoportuna imposición de medidas correctivas y sancionatorias a los titulares de actividades que afectan el medio ambiente y los recursos naturales, desvirtúa la figura y la finalidad de tales actuaciones, facilita la materialización de riesgos, y posibilita el muy probable agravamiento de las causas y circunstancias que dieron lugar a los hallazgos generados por la CGR.

Respuesta MADS

El Ministerio dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 24012024E2046859 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 26 de noviembre de 2024¹⁷². En ella manifiesta:

Con respecto a los resultados de la auditoría relativos al hallazgo 13. [D8-014] “Actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos” según los cuales Minambiente ha incurrido en un incumplimiento, se debe señalar que aun cuando la actualización del manual no ha sido culminada, durante el periodo transcurrido este ministerio ha abordado todas las acciones de mejora establecidas, así como otras labores indispensables para el cumplimiento del compromiso, tal como se evidencia en los reportes y soportes suministrados para cada vigencia.

Por otra parte, tal como se ha expresado previamente a la CGR, la estructura y contenido del Manual de seguimiento ambiental de proyectos no corresponde a un modelo de lista de chequeo que deba pueda ser aplicada indistintamente a cualquier proyecto licenciado, el manual se desarrolla bajo un modelo que brinda orientaciones de carácter general que permiten la aplicación de los principios y fines del licenciamiento ambiental que son propios de la fase de seguimiento ambiental de proyectos.

En este sentido, para aplicar este manual (o cualquiera de las herramientas de apoyo al licenciamiento ambiental) debe considerarse que sus orientaciones, procedimientos, métodos y requerimientos de información son generales y, por tanto, necesariamente deben ser adaptados a las particularidades de cada proyecto, obra o actividad y a las condiciones ambientales del área de influencia. Es decir, si bien estas herramientas establecen un marco general, sigue siendo necesario el criterio profesional idóneo, la aplicación de la normativa vigente, el uso de información actualizada y el estudio juicioso de cada situación con el fin de tomar decisiones, en este caso, referidas al seguimiento y control ambiental.

Significa esto que los lineamientos que proporciona el manual, aplicados bajo la perspectiva de la actualización normativa y acompañados de la experiencia y conocimiento de la autoridad ambiental, permiten dar cumplimiento a los fines del licenciamiento ambiental, entre ellos, el que instituye la licencia ambiental como un instrumento de manejo y control ambiental para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos generados por los proyectos que han sido autorizados.

En este contexto, no es dable señalar que el Manual de seguimiento vigente no permite adelantar labores de seguimiento a proyectos cuyos Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que han sido elaborados mediante herramientas más actuales, dado que el seguimiento ambiental se realiza a partir de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones establecidas en el instrumento de manejo y control ambiental (licencia ambiental o instrumento equivalente) y no, a partir de las orientaciones para elaborar estudios ambientales fijadas en la Metodología general para la elaboración y presentación de

¹⁷² Posteriormente, mediante el radicado 16002024E2047565 del 27 de noviembre de 2024, la Oficina de Control Interno remitió un documento con algunos elementos que brindaron contexto a la respuesta de la entidad frente a esta observación.

estudios ambientales o en los términos de referencia. Así, el manual vigente no induce a que las autoridades ambientales se aparten de los propósitos del seguimiento.

De otro lado, el proceso de actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos ha procurado consolidar el carácter general de esta herramienta, así como incorporar tanto avances tecnológicos y normativos, como las directrices internacionales asumidas por Colombia (por ejemplo, las asociadas a participación y derechos humanos) con el fin de proporcionar a las autoridades ambientales un documento que les facilite y permita desarrollar la fase de seguimiento y control ambiental de forma más eficiente e integral.

En este contexto, el proceso de actualización del manual abordó una revisión interna en Minambiente de la propuesta inicial formulada por ANLA, así como un conjunto de labores mancomunadas con dicha entidad que han permitido el desarrollo de un documento que se encuentra en su fase final de desarrollo; resta la incorporación de algunos elementos que fueron requeridos por la Oficina Asesora Jurídica para abordar la consulta pública. Se prevé que el instrumento sea expedido en la vigencia del 2025 luego de que se culmine el desarrollo de las actividades establecidas en el sistema integrado de gestión de calidad de esta cartera ministerial.

Como soporte de los avances señalados anteriormente, se anexan el documento del Manual de seguimiento ambiental de proyectos, así como las evidencias del avance de su actualización en el marco del sistema de gestión de calidad del ministerio (memorando de envío del proceso normativo al VPNA, memorando del VPNA que remite el proceso a OAJ y memorado de OAJ mediante el que se solicitan algunas modificaciones).

Respuesta ANLA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20241000919211 del 25 de noviembre de 2024, recibida mediante correo electrónico el 25 de noviembre de 2024. En ella manifiesta:

En el ejercicio de sus competencias, la Oficina de Control Interno - OCI ha observado los mandatos establecidos en las normas que la rigen, fundamentalmente la Ley 87 de 1993, modificada por el Decreto 1083 de 2015, en especial en lo atinente a que la verificación de los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la Autoridad estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con su evolución, así como en velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la entidad y recomendar los ajustes necesarios.

En este orden de ideas, la OCI en el marco de sus competencias realiza la evaluación de efectividad validando el cumplimiento de las acciones que cada dependencia formuló; para este caso en particular los argumentos tenidos en cuenta para el cierre son los siguientes:

Hallazgo H11D60I3:

La Oficina de Control Interno - OCI realizó evaluación de efectividad una vez el plan de mejoramiento fue reportado como cumplido al 100% por la dependencia responsable. Las acciones formuladas fueron:

Implementar el procedimiento de seguimiento a proyectos, obras y actividades establecido por ANLA: 1. Hacer visita (30%); 2. Realizar concepto técnico (35%); y 3. Expedición del acto administrativo (35%).

Se verificó que las acciones correctivas formuladas se ejecutaron, tanto en cantidad como en los términos planificados y que los soportes asociados reflejaran la intervención de la Autoridad frente a la



problemática presentada en el componente atmosférico específicamente con el control de olores para el proyecto LAM0368.

Se evidenció en primer lugar que no hubo dilación por parte de la Autoridad en el seguimiento a las obligaciones de la licencia y demás impuestas a través de actos administrativos, lo que apunta de manera directa a subsanar la causa raíz identificada como Deficiencia de un adecuado y oportuno seguimiento al cumplimiento de la normatividad vigente, de acuerdo a las funciones establecidas en el decreto 1076 de 2015; debilidad y falta de oportunidad en la verificación de los requerimientos establecidos, revisando la totalidad del cumplimiento y la suficiencia de las respuestas e información remitida por parte del titular.

Se realizó el cierre del hallazgo en el 2021, dado que la Autoridad demostró gestión en el marco de sus competencias a través del seguimiento al proyecto y específicamente lo relacionado con el componente atmosférico (aire y olores), dejando consignados los resultados de la verificación y evaluación de las obligaciones del titular en el Concepto Técnico 1479 del 26/03/2021 y el Auto 3501 del 21/05/2021.

H13D80I4:

La Oficina de Control Interno - OCI realizó evaluación de efectividad una vez el plan de mejoramiento fue reportado como cumplido al 100% por la dependencia responsable. Las acciones formuladas fueron:

1. Apoyar la gestión de las mesas de trabajo convocadas por MADS (30%); 2. Participar a las mesas de trabajo convocadas por MADS. (35%); y 3. Atender los requerimientos necesarios durante el proceso de adopción del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos memorando 2020235510-2-000 (35%).

Se verificó que las acciones correctivas formuladas se ejecutaron, tanto en cantidad como en los términos planificados; se evidenció que se llevaron a cabo mesas de trabajo con el Ministerio de Ambiente, con registros documentados en actas entre octubre y diciembre de 2021, para atender los requerimientos asociados a la actualización del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos.

Adicionalmente a la acción de mejora propuesta, la Autoridad actualizó el procedimiento interno Control y Seguimiento a Instrumentos de Manejo y Control Ambiental (SL-PR-01) a su versión 12 en febrero de 2022.

La OCI dio cierre del hallazgo teniendo en cuenta que la ANLA ejecutó las acciones propuestas en el marco de sus competencias, dejando al Ministerio de Ambiente la potestad de dar continuidad de emitir la versión final y acto administrativo de acogimiento; por lo anterior, solicitamos que el presente hallazgo sea asignado a dicho Ministerio.

Hallazgo H17

La Oficina de Control Interno - OCI realizó evaluación de efectividad una vez el plan de mejoramiento fue reportado como cumplido al 100% por la dependencia responsable. Las acciones formuladas fueron:

1. Mensualmente realizar seguimiento aleatorio al reparto de los ejecutores de acuerdo con el cronograma propuesto. 2. Gestionar la creación de una herramienta que permita verificar el estado de los expedientes sancionatorios.

La OCI verificó que las acciones correctivas formuladas se ejecutaron, tanto en cantidad como en los términos planificados, evidenciando los seguimientos aleatorios de acuerdo con la programación de la Oficina Asesora Jurídica – OAJ; adicionalmente, se tomó una muestra aleatoria observando el

pronunciamiento de la Autoridad frente a los procesos sancionatorios; de igual manera, se observó la implementación de un plan de descongestión para dar impulso procesal a los procesos sancionatorios.

La OCI evidenció que la OAJ implementó un plan de mejoramiento no enfocado únicamente en el impulso procesal de los expedientes sancionatorios del proyecto LAM0368, sino a fortalecer el impulso procesal de todos los juicios sancionatorios a cargo de esta Autoridad, buscando eliminar la causa raíz identificada que correspondió a "Débil gestión de la ANLA respecto al procedimiento administrativo sancionatorio, en incumplimiento del principio de celeridad que debe ser considerado en este tipo de procesos, de acuerdo con la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1437 de 2011. Situación que ha sido reiterada en los diversos pronunciamientos de la CGR".

Por último, es importante aclarar que la Oficina de Control Interno evalúa la gestión de la ANLA, no el avance o los compromisos de los usuarios frente a cada proyecto, pues esto excede las competencias de esta dependencia. Es menester reconocer que la OCI no cuenta con la robustez ni las herramientas con que cuenta v.gr. la misma CGR o firmas de auditoría privadas para este tipo de ejercicios.

Finalmente, nos permitimos informar que los anexos y documentos relacionados en la respuesta a las observaciones de la Contraloría se encuentra en el siguiente enlace de sharepoint, el cual, a su vez, está organizado por subcarpetas de conformidad con las observaciones efectuadas: [...]

Análisis de respuesta CGR

La ANLA señala que la Oficina de Control Interno ha observado los mandatos establecidos en las normas que la rigen¹⁷³ y en el marco de sus competencias realiza la evaluación de efectividad validando el cumplimiento de las acciones que cada dependencia ha formulado.

Respecto al hallazgo H11D6OI3, la entidad refiere que, "la Oficina de Control Interno - OCI realizó evaluación de efectividad una vez el plan de mejoramiento fue reportado como cumplido al 100% por la dependencia responsable" y anota las acciones formuladas, que ya fueron consignadas en la tabla que lleva su nombre del acápite de Hechos/Condición, manifestando a renglón seguido que, se verificaron las acciones correctivas formuladas sobre la materia.

Afirma la Entidad que, no hubo dilación por parte de la Autoridad en el seguimiento a las obligaciones de la licencia y demás impuestas a través de actos administrativos, lo que apunta de manera directa a subsanar la causa raíz, a la que hace referencia solo parcialmente, para concluir que, se realizó el cierre del hallazgo en el 2021, dado que la Autoridad demostró gestión en el marco de sus competencias a través del seguimiento al proyecto y específicamente lo relacionado con el componente atmosférico (aire y olores), dejando consignados los resultados de la verificación y evaluación de las obligaciones del titular en Concepto Técnico y Auto de la misma vigencia, que ya fueron citados y descritos en el acápite correspondiente a Condición.

En lo atinente al hallazgo H13D8OI4, manifiesta la Autoridad Ambiental que, "la Oficina de Control Interno – OCI realizó evaluación de efectividad una vez el Plan de Mejoramiento fue reportado como cumplido al 100% por la dependencia responsable" y relaciona las acciones propuestas, que ya fueron consignadas en la tabla que lleva su nombre, del acápite de

¹⁷³ Fundamentalmente la Ley 87 de 1993, modificada por el Decreto 1083 de 2015.

Condición. Declarando a continuación que, *“las acciones correctivas formuladas se ejecutaron, tanto en cantidad como en los términos planificados; se evidenció que se llevaron a cabo mesas de trabajo con el Ministerio de Ambiente, con registros documentados en actas entre octubre y diciembre de 2021, para atender los requerimientos asociados a la actualización del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos”*.

Asimismo, y como adicional a la acción de mejora propuesta, refiere que *“la Autoridad actualizó el procedimiento interno Control y Seguimiento a Instrumentos de Manejo y Control Ambiental (SL-PR-01) a su versión 12 en febrero de 2022”*. Para concluir que, la Oficina de Control Interno dio cierre al hallazgo por cuanto *“ANLA ejecutó las acciones propuestas en el marco de sus competencias, dejando al Ministerio de Ambiente la potestad de dar continuidad de emitir la versión final y acto administrativo de administrativo de acogimiento”*. Finalmente, se solicita que el hallazgo sea asignado a dicho Ministerio.

Con relación al hallazgo H17, la Entidad menciona que, *“la Oficina de Control Interno - OCI realizó evaluación de efectividad una vez el plan de mejoramiento fue reportado como cumplido al 100% por la dependencia responsable”* y anota las acciones formuladas, que ya fueron consignadas en la tabla que lleva su nombre, del acápite de Hechos/Condición. Posteriormente, se expresa que la Oficina de Control Interno *“verificó que las acciones correctivas formuladas se ejecutaron, tanto en cantidad como en los términos planificados”* y se relacionan las gestiones y actividades descritas en el acápite correspondiente a Condición.

Adicionalmente, se indica que el plan implementado por la Oficina Asesora Jurídica no solo se ha enfocado en el impulso procesal de los expedientes sancionatorios del proyecto LAM0368, sino a fortalecer el impulso procesal de todos los juicios sancionatorios a cargo de esta Autoridad, buscando eliminar la causa raíz identificada por la CGR.

Por su parte, el MADS, a través de la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, señala que *“aun cuando la actualización del manual no ha sido culminada, durante el periodo transcurrido este ministerio ha abordado todas las acciones de mejora establecidas, así como otras labores indispensables para el cumplimiento del compromiso (...)”*.

Adicionalmente, se hace una detallada exposición acerca de la herramienta, su estructura, contenido, orientaciones y lineamientos; al tiempo que controvierte argumentos expuestos por la CGR como resultado del ejercicio de auditoría practicado durante la vigencia 2020, en cuanto a la viabilidad para adelantar labores de seguimiento a proyectos cuyos Estudios de Impacto Ambiental (EIA) hayan sido elaborados mediante herramientas más actuales.

Asimismo, refiere que *“el proceso de actualización del Manual de seguimiento ambiental de proyectos ha procurado consolidar el carácter general de esta herramienta, incorporar avances tecnológicos, normativos y directrices internacionales asumidas por Colombia, “con el fin de proporcionar a las autoridades ambientales un documento que les facilite y permita desarrollar la fase de seguimiento y control ambiental de forma más eficiente e integral”*.

Concluye esta respuesta que “el documento se encuentra en su fase final de desarrollo, con un avance del 78%, y le resta la incorporación de algunos elementos que fueron requeridos por la Oficina Asesora Jurídica para abordar la consulta pública, previendo que el instrumento sea expedido en la vigencia del 2025 luego de que se culmine el desarrollo de las actividades establecidas en el Sistema Integrado de Gestión de Calidad de la cartera ministerial”.

Como soporte de los avances señalados, se anexaron el documento del Manual de seguimiento ambiental de proyectos, y memorandos como evidencia del avance de su actualización en el marco del Sistema de Gestión de Calidad del MADS.

Paralelamente, en el documento suscrito por la Oficina de Control Interno¹⁷⁴ (en adelante OCI), como alcance a la respuesta que diera la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, se hace una extensa descripción de cada uno de los ítems relacionados a continuación, que corresponden a carpetas que contienen soportes que sustentan la gestión desplegada por la cartera ministerial en atención de la acción de mejora H13D8OI4 AC CGR PTAR Salitre y Canoas vigencia 2020.

“0_Normativa_CGR_PdM_Actual

Marco normativo de referencia de la CGR para el desarrollo de las actividades por realizar desde la OCI.

1_Lineamientos_OCI_PdM_CGR

Recopilación de los lineamientos ofrecidos por la OCI a las dependencias del Ministerio (corte semestral) para la recopilación de la información, avance, cierre y presentación de novedades ante la máxima instancia del Sistema de Control Interno en el Ministerio.

2_Avances_evidencias

Recopilación cronológica de la documentación de los avances y sus respectivos soportes, hasta el corte del primer semestre de 2024.

3_Prorrogas

Recopilación cronológica de la documentación y sus respectivos soportes de solicitud de novedades, hasta el corte del primer semestre de 2024.

4_Actas_CICCI

Recopilación cronológica de la documentación generada por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno – CICCI como máxima instancias del Sistema de Control Interno, donde han toma decisión de las novedades (prórrogas y/o reformulaciones) de los planes de mejoramiento suscritos ante la CGR. La OCI es la Secretaria Técnica del CICCI y no tiene voto¹.

5_Inf_OCI_al_Despacho_MADS

Recopilación cronológica de los informes ejecutivos presentados ante el Despacho del Ministro, informando el avance y novedades de los planes de mejoramiento suscritos ante la CGR, asimismo, se han emitido alertas bajo el rotulo “Acciones que requiere especial atención”.

6_Consulta_CGR_nuevo_aplicat

ivo_PdM_2021

Aportaciones de la OCI, durante la vigencia 2021 (en su momento) ante la CGR ante la presunta entrada de nueva aplicación electrónica para el control de tiempo real y remisión de evidencias de las acciones de mejoramiento ante la CGR.”

¹⁷⁴ Radicado 16002024E2047565 del 27 de noviembre de 2024.

De la revisión de tales documentos se destaca que, a junio de 2024 se refiere que el avance en las actividades correspondientes a esta acción de mejora se encontraba en un 78%.

Posteriormente se solicita reconocer algunos elementos que precisan las actuaciones de la OCI en lo que concierne al informe final del proceso auditor, así:

i) con los elementos normativos y recursos limitados, si se está ejerciendo una adecuada articulación con las dependencias involucradas del Ministerio en la gestión y administración de las acciones de mejoramiento suscritas ante la CGR hasta donde la Ley y las competencias lo han permitido; ii) en el marco de sus funciones y limitados recursos se viene realizando el respectivo seguimiento, acompañamiento, monitoreo y reportes a las acciones de mejoramiento suscritas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizando la recopilación histórica del resultado que el mismo Ministerio brinda frente al cumplimiento de las acciones de mejoramiento suscritas ante la CGR, en pro que dichas acciones de mejoramiento logren subsanar las debilidades detectadas por el Ente de Control Fiscal; iii) es en la Alta Dirección y en las Dependencias que recae la labor de acometer el cumplimiento de su planeación específica y determinada en cada acción de mejoramiento suscrita; iv) a la OCI en el marco de su independencia y en actuación del Principio de Articulación con el Sistema de Control Fiscal, le adolece reportar la realidad de la ejecución de cumplimiento, concordante a lo señalado en la Circular Interna del Contralor General de la República No.015 del 30 de septiembre de 2020, para el caso particular, la acción de mejoramiento del hallazgo H13D8OI4 aún no ha terminado su implementación y no es posible de momento emitir una valoración de cumplimiento y eficacia.

Finalmente, comunica que:

“si bien el Ministerio ha destinado actividades y recursos para abordar y gestionar en el avance de las actividades suscritas en la acción de mejoramiento del hallazgo H13D8OI4, no ha logrado su finalización integral y completa - Manual de seguimiento ambiental de proyectos actualizado-, situación que mantiene las debilidades detectadas por la CGR en su ejercicio auditor alusivo a la vigencia fiscal 2020, misma instancia que la planeación inicial destinada ha tenido que ser en varias ocasiones refrendada con prórrogas autorizadas por parte del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, y las subsecuentes consecuencias acrecentadas de no tener al día implementado dicha acción de mejora, por los elementos y situaciones advertidas por el Equipo Auditor CGR (...).”

Frente a lo manifestado por MADS y ANLA, este ente de control reitera que la suscripción de un plan de mejoramiento tiene como fin establecer las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un período determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por el Ente de Control.

Asimismo, se recuerda que corresponde a las oficinas de control interno establecer los mecanismos para el seguimiento y reporte del plan de mejoramiento al ente de control fiscal, informando y señalando en los citados reportes, las acciones de mejora en las cuales se haya determinado que, las causas del hallazgo han desaparecido o se han modificado los supuestos de hecho o de derecho que dieron origen al mismo.

Finalmente, la CGR concluye que las causas que originaron los hechos objeto de los hallazgos H11D6OI3 y H17, no han sido corregidas por la ANLA y las condiciones reprochadas junto con sus correspondientes efectos persisten en la actualidad, tal como se

ha demostrado a lo largo de este hallazgo y los hallazgos 5¹⁷⁵ y 11¹⁷⁶, de este informe de auditoría.

Ahora, respecto al hallazgo H13D8OI4, aunque la aprobación y formalización del *Manual de seguimiento ambiental de proyectos* se encuentra en cabeza del (MADS), corresponde a la ANLA, tal como lo propusiera como acción de mejora, continuar dando seguimiento al proceso de adopción del manual por parte del MADS, de manera permanente y hasta tanto se consiga el objetivo y producto esperado, que constituye instrumento fundamental de su actividad misional. No solo y de manera exclusiva durante la vigencia 2021, apartándose en lo subsiguiente de la suerte de la herramienta.

Cabe recordar que 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 virtud del principio de coordinación y colaboración.

Por otra parte, y en lo que respecta al MADS, acerca del hallazgo H13D8OI4, está claro que pese a las actividades y gestiones adelantadas, a la fecha no se ha cumplido la acción de mejora propuesta, y si bien existe la posibilidad de prorrogar la fecha para su cumplimiento, mientras esta atiende a razones debida y suficientemente soportadas, a la fecha ya se ha prorrogado su culminación en 5 (cinco) oportunidades, pues además de las 4 (cuatro) prórrogas anteriormente presentadas, la entidad informa en su respuesta que:

“Se prevé que el instrumento sea expedido en la vigencia del 2025 luego de que se culmine el desarrollo de las actividades establecidas en el sistema integrado de gestión de calidad de esta cartera ministerial”.

Es decir, es una nueva prórroga que va más allá de lo previsto en la cuarta prórroga, que puso fecha límite el 31 de diciembre de 2024. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Ministerio aportó evidencia suficiente y apropiada respecto de los avances realizados (78%), se considera que respecto a este hallazgo la entidad CUMPLE PARCIALMENTE.

En conclusión, por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con el propósito de que las entidades incluyan y cumplan acciones de mejora que certeramente subsanen y corrijan las causas que han dado origen a los hallazgos identificados por la CGR en los plazos propuestos por el sujeto de control como conocedor de sus procesos y procedimientos, de cara al fortalecimiento de sus procesos.

¹⁷⁵ Hallazgo 5. [D] Inicio de procesos administrativos sancionatorios ambientales [ANLA].

¹⁷⁶ Hallazgo 11. [D] Oportunidad en procesos administrativos sancionatorios ambientales [ANLA].

3. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Título	Incidencias									
	A	D	P	F	Cuantía -F (\$)-	BA	Cuantía -BA (\$)-	IP	OI	PASF
Hallazgo 1. [D] Factores para requerir permiso previo de emisiones atmosféricas en actividades generadoras de olores ofensivos [MADS]	A1	D1								
Hallazgo 2. [D] Uso de la herramienta económica de transferencia de beneficios en la valoración de impactos	A2	D2								
Hallazgo 3. [D] Información disponible para decidir sobre la viabilidad ambiental del proyecto	A3	D3								
Hallazgo 4. [D] Cubierta del invernadero del predio "El Corzo" [ANLA]	A4	D4								
Hallazgo 5. [D] Inicio de procesos administrativos sancionatorios ambientales [ANLA]	A5	D5								
Hallazgo 6. [F-D] Liquidación del cobro por servicio de seguimiento [ANLA]	A6	D6		F1	25.639.000					
Hallazgo 7. [D] Oportunidad en el cobro por servicio de seguimiento	A7	D7								
Hallazgo 8. [D] Supervisión de contratos de prestación de servicios en la función de seguimiento ambiental [ANLA]	A8	D8								
Hallazgo 9. [D] Informe final de ejecución en contratos de prestación de servicios [ANLA]	A9	D9								
Hallazgo 10. [D] Publicidad y transparencia de contratos de prestación de servicios profesionales [ANLA]	A10	D10								
Hallazgo 11. [D] Oportunidad en procesos administrativos sancionatorios ambientales [ANLA]	A11	D11								
Hallazgo 12. [D] Gestión de cobro de multa originada en el proceso administrativo sancionatorio SAN0188-00-2019 [ANLA]	A12	D12								
Hallazgo 13. Verificación y evaluación del plan de mejoramiento [MADS, ANLA]	A13									
Total	13	12	0	1	25.639.000	0	0	0	0	0
<p>Nomenclatura:</p> <p>A: Administrativo D: Disciplinario P: Penal F: Fiscal BA: Beneficio de auditoría IP: Indagación Preliminar OI: Otra instancia PASF: Proceso administrativo sancionatorio fiscal</p>										

ANEXO 1: FUENTES DE CRITERIO 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:

Leyes y Decretos Ley

- Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública
- Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
- Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.
- Ley 344 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.
- Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 633 de 2000, por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial.
- Ley 734 de 2002, 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, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continuo vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.
- Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.
- 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.
- Decreto Ley 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.
- Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.



- Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el código general del proceso y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el código general disciplinario.

Decretos reglamentarios

- Decreto 948 de 1995 [Compilado Decreto 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 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1575 de 2007, por el cual se establece el sistema para la protección y control de la calidad del agua para consumo humano.
- Decreto 3573 de 2011, por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.
- Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Decreto 1287 de 2014, por el cual se establecen criterios para el uso de los biosólidos generados en plantas de tratamiento de aguas residuales municipales.
- Decreto 103 de 2015, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 1081 de 2015, por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector Presidencia de la República.
- Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional.
- 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.
- Decreto 376 de 2020, por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.
- Decreto 377 de 2020, por el cual se modifica la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
- Decreto 1585 de 2020, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo

relacionado con el diagnóstico ambiental de alternativas y el trámite de licenciamiento ambiental y se dictan otras disposiciones.

Resoluciones

- Resolución 817 de 1996 (Ministerio del Medio Ambiente), por la cual se otorga una licencia ambiental.
- Resolución 1552 de 2005 [MADS], por la cual se adoptan los manuales para evaluación de Estudios Ambientales y de seguimiento ambiental de Proyecto y se toman otras determinaciones.
- Resolución 2613 de 2009 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se establece el porcentaje de los gastos de administración que cobrarán las autoridades ambientales en relación con los servicios de evaluación y seguimiento ambiental.
- Resolución 415 de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA.
- Resolución 2086 de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1o del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones.
- Resolución 1166 de 2014, por la cual se establece el porcentaje de los gastos de administración que cobran las autoridades ambientales en relación con los servicios de evaluación y seguimiento ambiental.
- Resolución 631 de 2015 (MADS), por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 108 de 2015 (MADS), por la cual se actualiza el formato único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental y se Adoptan los formatos para la verificación preliminar de la documentación que conforman las solicitudes de que trata el Decreto 1076/15 y se adoptan otras determinaciones.
- Resolución 324 de 2015 (ANLA), por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental y dictan otras disposiciones.
- Resolución 2182 de 2016 (MADS), por la cual se modifica y consolida el Modelo de Almacenamiento Geográfico contenido en la Metodología General para la presentación de Estudios Ambientales y en el Manual de Seguimiento de Proyectos.
- Resolución 330 de 2017 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), por la cual se adopta el reglamento técnico para el sector de agua potable y saneamiento básico (RAS) y se derogan las resoluciones números 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009.
- Resolución 1669 de 2017 [MADS], por la cual se adoptan los criterios técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades de licencia ambiental o instrumento equivalente y se adoptan otras determinaciones.

- Resolución 827 de 2018 (MADS), por la cual se adopta el sistema técnico de clasificación y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 1402 de 2018 (MADS), por la cual se adopta la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales y se toman otras determinaciones.
- Resolución 1978 de 2018 [ANLA], por la cual se modifica la Resolución 0324 de 2015 y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 2507 de 2018 (ANLA), por la cual se actualiza el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
- Resolución 77 de 2019 (MADS), por la cual se establecen fechas para la presentación de Informes de Cumplimiento Ambiental en el marco del proceso de seguimiento ambiental de proyectos de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 1107 de 2019 (MADS), por la cual se modifica el artículo 5 de la Resolución 1402 de 2018 y se dictan otras disposiciones.
- Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0042 de 2020, 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).
- Resolución 1445 de 2021 [ANLA], por la cual se modifica la Resolución No. 254 de 2021.
- Resolución 1140 de 2022 (ANLA), por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 999 de 2023 (ANLA), “Por la cual se modifica la Resolución 1140 del 1 de junio de 2022.
- Resolución 1036 de 2023 (ANLA), por la cual se otorga permiso de vertimiento para el funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales - PTAR El Salitre.
- Resolución 288 de 2023 (ANLA), por la cual se adopta el reglamento interno del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
- Resolución 2814 de 2023 [ANLA], por la cual se crean los grupos internos de trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se asignan sus funciones y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 2829 de 2023, por la cual se designan coordinadores de los grupos internos de trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, creados mediante Resolución 2814 de 2023.

Guías, manuales, procedimientos, instructivos

- Manual de evaluación de estudios ambientales [MADS, 2002].

- Criterios técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o instrumento equivalente [MADS & ANLA, 2017].
- Manual de contratación, supervisión e interventoría GC-MN-02 [ANLA].
- Manual de cobro persuasivo y coactivo GJ-MN-01 [ANLA].
- Procedimiento evaluación de solicitudes de licenciamiento ambiental EL-PR-04 [ANLA]
- Procedimiento seguimiento a instrumentos de manejo y control ambiental SL-PR-01 [ANLA].
- Procedimiento sancionatorio ambiental SA-PR-01 [ANLA].
- Procedimiento cobro del servicio de seguimiento GF-PR-13 [ANLA].
- Procedimiento de representación judicial GJ-PR-08 [ANLA].
- Procedimiento cobro del servicio de seguimiento, visita por evaluación, audiencia pública, reunión informativa y sanción pecuniarias GF-PR-13 [ANLA].
- Procedimiento gestión financiera por servicio de evaluación GF-PR-11 [ANLA].

Otras fuentes de criterio

- Constitución Política de Colombia.
- Sentencia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera del 28 de marzo de 2014 sobre las acciones para recuperar el Río Bogotá. Mediante la cual el Consejo ordenó el diseño y la implementación de medidas para descontaminar el río Bogotá y evitar la contaminación a futuro.
- Auto 3501 del 21 de mayo de 2021 “Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental” la coordinadora del grupo alto magdalena - cauca de la subdirección de seguimiento de licencias ambientales de la autoridad nacional de licencias ambientales – ANLA.
- Acta de control y seguimiento 82 del 26 de marzo de 2021 “Descontaminación del Río Bogotá - Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Salitre”.
- Acta de control y seguimiento 582 del 19 de noviembre de 2021 del proyecto “Descontaminación del Río Bogotá - Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Salitre”.
- Acta de control y seguimiento 326 del 23 de junio de 2022 del proyecto “Descontaminación del Río Bogotá - Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Salitre”.
- Acta de reunión de control y seguimiento ambiental 288 de 24 de mayo de 2024.
- Acta de control y seguimiento 954 del 20 de diciembre de 2022 del proyecto “Descontaminación del Río Bogotá - Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Salitre”
- Documento CONPES 3177, Acciones prioritarias y lineamientos para la formulación del plan nacional de manejo de aguas residuales.
- Documento CONPES 3320, Estrategia para el manejo ambiental del río Bogotá.
- Documento técnico proyecto “Adecuación hidráulica y recuperación Ambiental del Río Bogotá”.
- Planes de Ordenamiento y manejo de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.



- Circular 8201222378 de 2019 Por la cual se establece la aplicabilidad del parágrafo 2° y del parágrafo transitorio del Artículo 125 del decreto 2106 del 22/11/2019, frente a las solicitudes de levantamiento parcial de Veda.
- Circular 00016 de 2019 Aplicación de los artículos 125 y 126 Decreto 2106 de 2019 con relación a la supresión del trámite levantamiento de parcial de vedas.
- Minutas contractuales de contratos de prestación de servicios auditados.
- Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente. Código CCE-EICP-MA-06.