



87111

Contraloría General de la República :: SGD 21-12-2018 09:15  
Al Contestar Cite Este No.: 2018EE0156406 Fol:1 Anex:1 FA:1  
ORIGEN 87111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL MEDIO AMBIENTE / DIEGO  
ALVARADO ORTIZ  
DESTINO JULIA MIRANDA LONDOÑO / PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA  
ASUNTO REMISIÓN INFORME FINAL DE AUDITORÍA FINANCIERA A PARQUES NATURALES  
OBS

2018EE0156406



Bogotá,

Doctora  
**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
Directora  
Parques Naturales Nacionales de Colombia  
Cl. 74 #11 - 81, Bogotá  
Bogotá, D.C.

Asunto: Remisión Informe Final de Auditoría Financiera a Parques Naturales Nacionales de Colombia, vigencia 2017

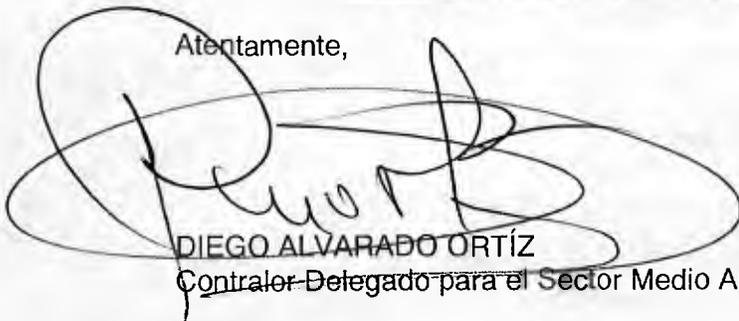
Respetada doctora Julia:

Para su conocimiento y fines pertinentes, de manera atenta remito copia del informe final de Auditoría Financiera realizada a Parques Naturales Nacionales de Colombia, vigencia 2017.

La entidad debe presentar un Plan de Mejoramiento, el cual debe transmitirse a través del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes – SIRECI-, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del informe, de conformidad con lo previsto en la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013 de la Contraloría General de la República.

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

Atentamente,



DIEGO ALVARADO ORTÍZ  
Contralor Delegado para el Sector Medio Ambiente

Anexo: Un (1) CD

Proyectó: Luz Mila Abaunza C., Secretaria Ejecutiva 05

Archivo: TRD - 87111-077-162 Informe Final de Auditoría Vigencia 2018 – Comunicaciones Oficiales relacionadas con el informe final de auditoría.



## INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA – PNNC

VIGENCIA 2017

CGR-[CDMA] No. 038  
Diciembre 2018

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA  
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Contralor General de la República	CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Vicecontralor (E)	RICARDO RODRÍGUEZ YEE
Contralor Delegado	DIEGO ALVARADO ORTIZ
Director de Vigilancia Fiscal	JAVIER ERNESTO GUTIÉRREZ OVIEDO
Directora de Estudios Sectoriales	MARISOL MILLÁN HERNÁNDEZ
Supervisor Encargado	JOSÉ MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
Líder de auditoría	STELLA ESPINOSA RICAURTE
Auditores	SANDRA LUZ TRIANA CÁRDENAS IVONNE JANETH GUERRERO CELIS OTTO REYES GARCÍA CARLOS ORLANDO OCHOA GONZÁLEZ PEDRO ALEXÁNDER RUBIO SÁNCHEZ

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCION</b> .....	5
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD.....	5
1.2. MARCOS DE REFERENCIA .....	6
1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR.....	7
<b>2. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2017</b> .....	7
2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN .....	7
2.2 OPINIÓN NEGATIVA.....	8
<b>3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO</b> .....	8
<b>4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL</b> .....	9
4.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN .....	9
<b>5. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES</b> .....	9
<b>6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA</b> .....	9
<b>7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....	9
<b>8. SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS</b> .....	9
<b>9. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b> .....	10
<b>10. PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....	10
<b>ANEXO 1 RELACIÓN DE HALLAZGOS</b> .....	11
1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE.....	11
2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO.....	35
<b>ANEXO 2 ESTADOS FINANCIEROS</b> .....	111
<b>ANEXO 3. CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS</b> .....	120

Doctora  
**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
Directora General  
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA  
Ciudad



Asunto: Informe Final de Auditoría Financiera Vigencia 2017

Respetada doctora Julia:

La Contraloría General de la República (en adelante la "CGR"), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó una Auditoría Financiera al Balance General, Estado de Actividad Financiera, Económica y Social e Información Presupuestal de Parques Nacionales Naturales de Colombia (en adelante "PNNC") por la vigencia 2017, de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI<sup>1</sup> (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA.

La Auditoría Financiera incluye la comprobación de que las operaciones económicas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por PNNC, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a PNNC, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que emitiera pronunciamiento.

---

<sup>1</sup> *The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*

## 1. INTRODUCCION

La CGR efectuó Auditoría Financiera a PNNC a la vigencia 2017, la que incluyó los siguientes objetivos:

Objetivo General:

- Fenecer la cuenta de PNNC de la vigencia 2017, con base en los dictámenes contable y presupuestal, acorde con los procesos y factores de riesgo que sean determinados en desarrollo de la auditoría financiera.

Objetivos Específicos:

- Fenecer la cuenta de la vigencia 2017, con base en los dictámenes contable y presupuestal, acorde con los procesos y factores de riesgo que sean determinados en desarrollo de la auditoría financiera.<sup>2</sup>
- Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto
- Evaluar las reservas presupuestales para efectos de su refrendación<sup>3</sup>
- Conceptuar sobre la efectividad del plan de mejoramiento en los temas relacionados con la auditoría financiera.
- Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal consolidada
- Realizar seguimiento a las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas

### 1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

PNNC mediante Decreto 3572 de 2011 queda definido como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998.

PNNC cuenta con jurisdicción en todo el territorio nacional y con sede central en la ciudad de Bogotá D.C., y seis (6) sedes territoriales: Amazonía, Orinoquía, Caribe, Pacífico, Andes Occidentales y Andes Nororientales; PNNC es una entidad adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante "MADS"), como un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera, encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP.

PNNC es responsable de la preparación y presentación de los estados financieros y cifras presupuestales, de conformidad con la normativa aplicable en cada caso y del control interno que PNNC considere necesario para permitir que toda la

<sup>2</sup> Conforme al artículo 354 de la Constitución Política de Colombia y artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley 42 de 1993

<sup>3</sup> Artículo 40 de la Ley 42 de 1993

información reportada a la CGR, se encuentre libre de incorrección material, debida a fraude o error.

## 1.2. MARCOS DE REFERENCIA

- Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ley 87 de 1993, Normas de control interno de las entidades y organismos del estado y las normas que lo reglamentan y/o modifican.
- Resolución 354 de 2007 por medio de la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública (Plan General de Contabilidad Pública, Manual de procedimientos y la Doctrina Contable Pública).
- Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación.
- Resolución Orgánica 7350 de 2013, Por la cual se modifica la Resolución Orgánica número 6289 del 8 de marzo del 2011 que “Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.
- Resolución Reglamentaria Orgánica 001 de 2014, por la cual se reglamenta el capítulo III del título I de la Ley 42 de 1993 sobre la contabilidad presupuestaria, registro de la deuda, certificaciones, auditaje e informes y las atribuciones conferidas por la Ley 617 de 2000 y la Ley 1530 de 2012, entre otras normas concordantes y complementarias.
- Resolución Reglamentaria Orgánica 007 de 2016, “por la cual se reglamenta la rendición de información para la contabilidad presupuestal y del tesoro,…”
- El Plan General de Contabilidad Pública
- La Resolución 357 de 2008, vigente hasta el 31 de diciembre de 2017
- El Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, establece respecto de la depreciación
- Ley 678 de 2001 Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.
- Sentencia C-484 de 2002; texto en cursiva declarado Exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-338 de 2006, por los cargos examinados. Ver Sentencia Corte Constitucional 100 de 2001.
- Ley 734 de 2002, artículo 34 Deberes. Son deberes de todo servidor público
- Decreto 522 de 2003 Artículo 3.
- Resolución 0256 de 2014 (manual de contratación y supervisión Parques nacionales)

- Constitución Política de Colombia Artículo 209, 268 numeral 1
- Resolución 0256 de 2014 (manual de contratación y supervisión Parques nacionales)

### 1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza auditoría financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, la CGR tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, las cuales han sido adaptadas por la CGR a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF. Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias. Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por PNNC, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta Auditoría Financiera, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

## 2. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2017

### 2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

La CGR establece que PNNC presentó unos estados contables de la vigencia 2017, subestimados en \$2.857.603.442, en las cuentas terrenos y equipos de

transporte, tracción y elevación y sobrestimados en \$3.814.803.685, en las cuentas depósitos en instituciones financieras, edificaciones, depreciación acumulada y ajuste de ejercicios anteriores.

Estas situaciones se presentan principalmente por falta de aplicación uniforme de políticas contables respecto de la clasificación de los bienes, deficiencias en el proceso de saneamiento contable, además reconocimiento de hechos económicos y registros que no atienden los lineamientos y dinámica contable establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

Adicionalmente, dados los incumplimientos de las instrucciones del Régimen de Contabilidad Pública respecto de las actualizaciones del valor de las propiedades, planta y equipo, se presenta incertidumbre en el saldo de la cuenta valorizaciones

En virtud de lo anterior, la CGR determinó que estas incorrecciones en los estados contables auditados son materiales y generalizadas, ya que afectan varias partidas importantes del activo y del resultado del ejercicio, lo que no permite reflejar la situación real de PNNC.

## 2.2 OPINIÓN NEGATIVA

En opinión de la CGR, los Estados Contables de PNNC no presentan razonablemente en todos los aspectos importantes, la situación financiera a 31 de diciembre de 2017 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

## 3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

En desarrollo del proceso auditor se evidenciaron deficiencias de control interno relacionadas con la falta de aplicación uniforme en las políticas contables por parte de la Dirección General y las Direcciones Territoriales, deficiencias de mecanismos de control del cumplimiento de los lineamientos del Régimen de Contabilidad Pública en cuanto al registro de operaciones y deficiencias en las actividades de saneamiento contable.

Así mismo en la Gestión Presupuestal se evidenció falta de control en la supervisión contractual, deficiencias en mecanismos de control respecto del cumplimiento de los procedimientos vinculados a la cadena presupuestal y en el seguimiento de los compromisos contractuales, entre otros.

La evaluación realizada arrojó una calificación de 1.81, razón por la que la CGR emite un concepto sobre la efectividad del control interno financiero CON DEFICIENCIAS.

#### 4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

##### 4.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

La opinión sobre la ejecución presupuestal de PNNC para la vigencia 2017, que incluye los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación es **NO RAZONABLE**, debido a que se evidenciaron pagos dobles sobre el mismo bien o servicio; hechos cumplidos al suscribir compromisos para amparar hechos ejecutados antes de la suscripción de los contratos; pagos realizados con soportes no adecuados; suscribir compromisos para cubrir obligación que le correspondía a la Concesión; pagos por productos no recibidos, entre otros.

#### 5. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

La CGR refrenda las partidas de las reservas presupuestales constituidas por PNNC.

#### 6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR **NO FENECE** la cuenta fiscal de PNNC, por la vigencia fiscal 2017.

#### 7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento presentado por PNNC, con corte a 31 de diciembre de 2017, contó con 16 hallazgos en materia contable y presupuestal, producto de las auditorías de 2015 a 2017 y hallazgos que fueron objeto del seguimiento y evaluación por parte de la CGR, determinando un cumplimiento de 57% del plan de mejoramiento debido a que de los 16 hallazgos, se verifica que en siete (7) las acciones llevadas a cabo **no fueron efectivas**, por cuanto se observa que en la vigencia auditada se reiteran las mismas situaciones.

Como resultado del seguimiento al plan de mejoramiento, se evidenció que PNNC ejecutó las acciones de mejora contempladas en el mismo; no obstante, en la presente Auditoría Financiera a la vigencia 2017, se estableció que **no fueron Efectivas**, razón por la cual en la presente auditoría nuevamente se presentan las deficiencias relacionadas con partidas conciliatorias y valorizaciones.

#### 8. SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

En el seguimiento a las glosas formuladas por la Comisión Legal de Cuentas se observó que PNNC con corte a 31 de diciembre de 2017, todavía realizaba el seguimiento a sus bienes a través de una hoja de cálculo, la cual es alimentada por cada Dirección Territorial, evidenciando que las falencias en materia de control

interno financiero se mantienen, dado que no existe un seguimiento real a los bienes de PNNC que reposan en cada Dirección, así como de las actividades de actualización y depreciación relacionada con dichos bienes, por lo que para la vigencia evaluada se presentaron nuevamente hallazgos en el mismo sentido.

Estas mismas deficiencias en control interno financiero afectaron la gestión presupuestal de PNNC, situaciones que conllevaron a que durante la presente auditoría se establecieran hallazgos relacionados con la ejecución presupuestal.

Por su parte el seguimiento al plan de mejoramiento sobre los hallazgos de índole financiero arrojó como resultado un 57% de efectividad, teniendo en cuenta que se repitieron hallazgos relacionados con los temas glosados en anteriores auditorías.

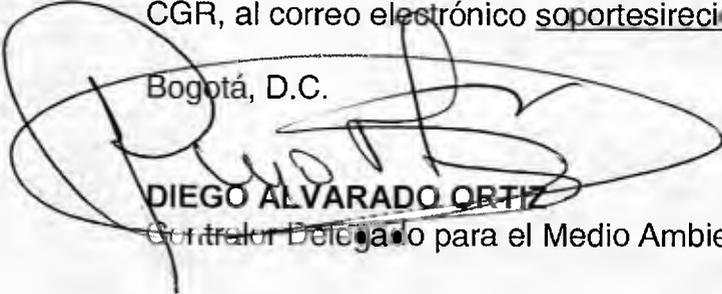
## 9. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera a PNNC se determinaron 25 hallazgos administrativos, de los cuales 15 tienen posible incidencia disciplinaria, cinco (5) tienen presunto alcance fiscal en cuantía de \$ 286.893.600, uno (1) tienen posible incidencia penal, un hallazgo para Indagación preliminar y tres (3) se trasladan a otras instancias para lo de su competencia. Adicionalmente se establece un beneficio de auditoría por \$2.200.000.

## 10. PLAN DE MEJORAMIENTO

PNNC debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el anexo de este informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, el cual deberá cargarse en el SIRECI. Para efectos de la habilitación del aplicativo, se les solicita remitir copia del oficio de radicación del informe en la CGR, al correo electrónico [sportesireci@Contraloria.gov.co](mailto:sportesireci@Contraloria.gov.co).

Bogotá, D.C.



**DIEGO ALVARADO ORTIZ**

Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité Técnico No. 53 del 13/12/2018

Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, Director de Vigilancia Fiscal

José Miguel González Rodríguez, Supervisor

Elaboró: Equipo Auditor



## ANEXO 1 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera a PNNC se determinaron 25 hallazgos administrativos, de los cuales 15 tienen posible incidencia disciplinaria, cinco (5) tienen presunto alcance fiscal en cuantía de \$ 286.893.600, uno (1) tienen posible incidencia penal, un hallazgo para Indagación preliminar y tres (3) se trasladan a otras instancias para lo de su competencia. Adicionalmente se establece un beneficio de auditoría por \$2.200.000.

### 1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

#### Hallazgo No. 1 Registro de Partidas Conciliatorias

##### Criterio

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

La Resolución 357 de 2008, vigente hasta el 31 de diciembre de 2017 para las Entidades de Gobierno, determina: *“Para un control riguroso del disponible y especialmente de los depósitos en instituciones financieras, las entidades contables públicas deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para administrar los riesgos asociados con el manejo de las cuentas bancarias, sean éstas de ahorro o corriente. Manteniendo como principal actividad la elaboración periódica de conciliaciones bancarias, de tal forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre el extracto y los libros de contabilidad.*

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

Por su parte, el numeral 52 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, establece como falta gravísima: *“52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz”.*

## Hechos

De la revisión de las conciliaciones bancarias con corte a 31 de diciembre de 2017, se pudo establecer que aunque las mismas se realizan, las partidas conciliatorias establecidas en la conciliación no son claras y tampoco existe un registro contable de estas partidas, para el Nivel Central y para la Dirección Territorial Caribe.

- Notas crédito no registradas en libros entre el 2012 y el 2017 por valor de \$117.849.672,46.
- Notas débito no registradas en libros entre el 2012 y el 2017 por valor de \$201.255.679,95.
- Notas débito no registradas en el extracto entre el 2012 y el 2017 por valor de \$ 91.547.219,45.
- Devoluciones por recibir \$1.210.708,10.
- Consignaciones o ingresos pendientes de registro en el extracto \$ 360.656,30.

La finalidad de realizar las conciliaciones bancarias, es identificar las partidas que generan la diferencia entre el saldo en libros y los saldos registrados en los extractos; sin embargo se evidencia que se identifican como partidas conciliatorias valores pendientes de registro en libros desde el 2012. Por otra parte, las partidas identificadas para la Dirección Territorial Caribe no son claras y tampoco se evidencia un registro sobre los valores identificados en diciembre de 2017 ni en enero de 2018.

## Causa

Esta situación se presenta por ineficiencia en el control interno financiero relacionado con el disponible.

## Efecto

Esta situación hace que el saldo revelado para el rubro efectivo en los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2017, presente una sobreestimación en el Nivel central por valor de \$ 69.442.849,57 y una subestimación del saldo de bancos para la Dirección Territorial Caribe por valor de \$1.570.824,4, lo que afecta la opinión de los mismos.

## Respuesta de PNNC

En su respuesta PNNC manifiesta que las partidas conciliatorias evidencias por la CGR de periodos anteriores, corresponde a partidas que se encuentran en un proceso de depuración ya que corresponden a vigencias anteriores y las mismas se encuentran debidamente soportadas y avaladas por el Comité Técnico de

Sostenibilidad Contable. Dichas partidas fueron depuradas durante la vigencia 2018.

## **Análisis de Respuesta**

Si bien es cierto que existe un Comité Técnico de Sostenibilidad Contable con el cual se viene desarrollando depuración de la información financiera de PNNC, dicha depuración se ha realizado en un tiempo muy amplio, haciendo que las partidas por conciliar afecten la razonabilidad de los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2017. Por lo anterior, la observación se mantiene.

## **Hallazgo No. 2. Saldo del rubro Propiedades, Planta y Equipo**

### **Criterio**

El Plan General de Contabilidad Pública define la propiedades, planta y equipo como:

#### *"9.1.1.5 Propiedades, planta y equipo*

*165. Noción. Las propiedades, planta y equipo comprenden los bienes tangibles de propiedad de la entidad contable pública que se utilizan para la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, la administración de la entidad contable pública, así como los destinados a generar ingresos producto de su arrendamiento, y por tanto no están disponibles para la venta en desarrollo de actividades productivas o comerciales, siempre que su vida útil probable en condiciones normales de utilización, exceda de un año. Tratándose de las entidades contables públicas del gobierno general, incluye los bienes para el uso permanente recibidos sin contraprestación de otras entidades del gobierno general.*

*166. Deben reconocerse por su costo histórico y actualizarse mediante la comparación del valor en libros con el costo de reposición o el valor de realización. Los costos de endeudamiento asociados a la adquisición de un activo que aún no se encuentre en condiciones de utilización, se reconocen como un mayor valor del mismo."*

A su vez, el mismo Plan establece respecto de los libros de contabilidad establece:

*"344. Los libros de contabilidad auxiliares contienen los registros contables indispensables para el control detallado de las transacciones y operaciones de la entidad contable pública, con base en los comprobantes de contabilidad y los documentos soporte."*

El Manual de Políticas Contables, determina las siguientes políticas respecto de los terrenos y las edificaciones

## “1.8 TERRENOS

### ➤ POLÍTICA CONTABLE:

A) *RECONOCIMIENTO CONTABLE:* Se deberá reflejar en los Estados Financieros de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el valor de los predios, adquiridos a cualquier título, en los cuales están construidas las edificaciones, además de los destinados a futuras ampliaciones o construcciones para el uso o servicio del mismo. Tratándose de las entidades contables públicas del gobierno general, incluye los terrenos para el uso permanente recibidos sin contraprestación de otras entidades del gobierno general.

Las Direcciones Territoriales y Nivel Central, deberán tener en cuenta lo siguiente para el debido registro contable:

- a) *El costo del terreno y demás erogaciones incurridas para su adquisición.*
- b) *El valor de las mejoras.*
- c) *El valor de los terrenos recibidos en donación o traspaso y los que se incorporen una vez surtidos los trámites de legalización correspondientes.*
- d) *Hacer la correcta clasificación de terrenos urbanos y rurales, terrenos pendientes de legalizar y terrenos de uso permanente sin contraprestación.*

## 1.10 EDIFICACIONES

### ➤ POLÍTICA CONTABLE:

A) *RECONOCIMIENTO:* Las Direcciones Territoriales y Nivel Central reflejarán en los Estados Financieros el valor de las edificaciones adquiridas a cualquier título por la entidad, para sus funciones de cometido estatal. Se excluye el valor de los terrenos sobre los cuales se encuentran, que deben registrarse en la cuenta correspondiente. En el caso de Parques Nacionales Naturales de Colombia, por tratarse de una entidad contable pública del gobierno general, deberá incluir las edificaciones para uso permanente recibidas sin contraprestación de otras entidades del gobierno general (en caso de presentarse). Se deberá realizar el correspondiente registro en la cuenta 1640 – EDIFICACIONES.”

La Resolución 357 de 2008, vigente hasta el 31 de diciembre de 2017, definió dentro de los procedimientos de control interno contable:

“3.4. *Individualización de bienes, derechos y obligaciones.*

*Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias.”*

## Hechos

PNNC lleva el control de sus bienes clasificados como propiedad, planta y equipo en una base de datos denominada matriz de inventarios, la cual detalla e individualiza estos bienes por fuente de financiación, Dirección Territorial, tipo de bien y otras clasificaciones.

Con el fin de verificar la consistencia de los saldos presentados del rubro propiedad, planta y equipo, en los Estados Financieros de PNN a 31 de diciembre de 2017, se contrastó la información de la matriz de inventarios, con los saldos por dirección territorial para las cuentas terrenos, edificaciones y vehículos (las cuales son las más representativas de este rubro), encontrando diferencias entre los saldos registrados en dicha matriz y los consignados en los Estados Financieros, como se puede apreciar a continuación:

**Tabla No 1 Saldos Terrenos y Edificaciones**

(Cifras en pesos)

DIRECCION TERRITORIAL	COSTO HISTORICO TERRENOS Y EDIFICACIONES		
	Matriz inventarios	Libro auxiliar	Diferencia
Amazonía	3.234.249.387	3.299.770.842	-65.521.455
Andes Nororiental	10.974.568.517	10.906.322.868	68.245.649
Andes Noroccidental	5.711.157.829	5.623.978.659	87.179.169
Caribe	6.904.498.034	6.841.610.939	62.887.095
Nivel Central	1.322.963.343	1.322.963.343	0
Orinoquía	4.757.820.595	4.642.234.596	115.586.000
Pacífico	1.983.890.121	3.400.504.017	-1.416.613.897
<b>TOTALES</b>	<b>34.889.147.825</b>	<b>36.037.385.264</b>	<b>-1.148.237.438</b>

Fuente: SIIF Nación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

**Tabla No. 2 Saldos Vehículos**

(Cifras en pesos)

DIRECCION TERRITORIAL	COSTO HISTORICO VEHÍCULOS		
	Matriz inventarios	Libro auxiliar	Diferencia
Amazonía	1.581.848.503	2.012.656.852	-430.808.349
Andes Nororiental	1.693.348.971	1.655.215.814	38.133.157
Andes Noroccidental	1.928.801.071	1.934.694.414	-5.893.343
Caribe	4.319.234.664	4.880.660.693	-561.426.029
Nivel Central	517.558.686	517.558.686	0
Orinoquía	1.702.988.353	1.932.164.577	-229.176.224
Pacífico	1.006.250.228	1.325.303.809	-319.053.581
<b>TOTALES</b>	<b>12.750.030.476</b>	<b>14.258.254.844</b>	<b>-1.508.224.368</b>

Fuente: SIIF Nación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Se puede apreciar que existen diferencias significativas en las direcciones territoriales para las cuentas terrenos, edificaciones y vehículos, generándose tanto sobreestimaciones como subestimaciones contables a nivel de dirección territorial.

### **Causa**

Esta situación se presenta por deficiencia en el control interno de PNNC, respecto de la aplicación uniforme de las políticas contables relacionadas con el rubro Propiedad, Planta y Equipo.

### **Efecto**

Estas diferencias entre los saldos a nivel de cuenta y el detalle de los bienes de PNNC, generan sobreestimaciones y subestimaciones a nivel de las cuentas pertenecientes al rubro 16 – Propiedad, planta y equipo afectando la razonabilidad de los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2017.

### **Respuesta de PNNC y Análisis**

Sobre los hechos observados PNNC envía respuesta por separado de las diferentes Direcciones Territoriales, en las que informa que los elementos del rubro Propiedades, Planta y Equipo deben ser separados por el código de almacén para de esta forma poder ser contrastados con el saldo de las cuentas que componen este rubro.

De esta forma, al realizar una validación general de acuerdo con la respuesta de PNNC, para el rubro Propiedades, Planta y Equipo, con los datos suministrados en la matriz para los bienes clasificados como en mantenimiento, bienes incautados, bienes no explotados, bienes en mantenimiento, bienes en bodega, bienes recibidos en administración, bienes recibidos en comodato, bienes en servicio y terrenos pendientes por legalizar contra los saldos de las cuentas de este rubro a 31 de diciembre de 2017, se siguen encontrando las siguientes diferencias:

**Tabla No. 3 COMPARACIÓN MATRIZ DE INVENTARIOS FRENTE A SALDOS CONTABLES**

(Cifras en pesos)

Código de almacén	Descripción	Valor matriz inventarios	Código Contable	Descripción	Saldo contable	Diferencia
3006	Edificios	\$17.906.135.663,85	163702	Construcciones en curso	\$ 4.500.000,00	-\$ 2.254.034.669,53
			164001	Edificios y casas	\$17.088.692.147,39	
			164015	Casetas y campamentos	\$ 674.870.472,99	
			164027	Edificaciones pendientes de legalizar	\$ 10.201.195,03	
			164028	Edificaciones de uso permanente sin contraprestación	\$ 712.614.587,00	
			164090	Otras edificaciones	\$ 1.669.291.930,97	
3010	Terrenos	\$18.897.685.920,85	160501	Urbanos	\$ 86.031.186,00	\$ 2.347.556.403,40
			160502	Rurales	\$16.369.403.746,45	
3011	Terrenos	\$18.897.685.920,85	160504	Terrenos pendientes de legalizar	\$ 1.000.000,00	\$ 2.347.556.403,40
3012			Terrenos de uso permanente sin contraprestación	\$ 54.414.000,00		
201320 201330 201340 201350	Vehículos	\$14.807.582.467,96	163701	Terrenos	\$ 39.280.585,00	\$ 238.222.657,19
			163609	Equipos de transporte tracción y elevación	\$ 172.977.027,54	
			163711	Equipos de transporte tracción y elevación	\$ 138.127.939,12	
			167502	Terrestre	\$10.511.824.781,97	
			167504	Marítimo y fluvial	\$ 3.714.711.947,59	
			167505	De tracción	\$ 7.707.361,00	
			167590	Otros equipos de transporte tracción y elevación	\$ 24.010.753,55	

Fuente: Estados Financieros PNNC

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Se observa que aunque se sigan las indicaciones dadas en la respuesta por parte de algunas direcciones territoriales, no es posible realizar un cruce de información entre dicha matriz y los saldos contables a 31 de diciembre de 2017, evidenciándose que no se aplican uniformemente las políticas contables respecto a clasificación de los bienes en dicha matriz. A título de ejemplo se encontró que en una dirección territorial, se encuentran clasificados tres vehículos bajo el código de almacén 3006, que se supone corresponde a Edificaciones.

Con base en la validación realizada por la CGR, se evidencia sobreestimación en la cuenta 1640 – Edificaciones por valor de \$2.249.534.669,53, subestimación de la cuenta 1605 – Terrenos por valor de \$2.308.275.818,40 y subestimación de la cuenta 1675 – Equipos de transporte, transporte y elevación por valor de \$549.327.623,85.

Es pertinente recordar, lo que establece el Plan General de Contabilidad Pública, frente al proceso contable: “61. El proceso contable se define como un conjunto ordenado de etapas que se concretan en el reconocimiento y la revelación de las transacciones, los hechos y las operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales, que afectan la situación, la actividad y la capacidad para prestar servicios o generar flujos de recursos de una entidad contable pública en particular. Para ello, el proceso contable captura datos de la realidad económica y jurídica de las entidades contables públicas, los analiza metodológicamente, realiza procesos de medición de las magnitudes de los recursos de que tratan los datos, los incorpora en su estructura de clasificación cronológica y conceptual, los representa por medio de instrumentos como la partida doble y la base del devengo o causación en su estructura de libros, y luego los agrega y sintetiza convirtiéndolos en estados, informes y reportes contables que son útiles para el control y la toma de decisiones sobre los recursos, por parte de diversos usuarios.”

Es así, que aunque a nivel de rubro las diferencias no tengan la misma magnitud que las evidenciadas a nivel de cuenta, esta situación afecta la razonabilidad de los Estados Contables de PNNC, por lo que se mantiene el hallazgo.

### Hallazgo No. 3. Depreciación Edificaciones y Vehículos

#### Criterio

El Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, establece respecto de la depreciación:

#### *“4. DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN*

*Las propiedades, planta y equipo son objeto de depreciación o amortización. La depreciación, al igual que la amortización, reconoce la pérdida de la capacidad operacional por el uso y corresponde a la distribución racional y sistemática del costo histórico de las propiedades, planta y equipo durante su vida útil estimada, con el fin de asociar la contribución de los activos al desarrollo de las funciones de cometido estatal de la entidad contable pública. La depreciación y la amortización se deben calcular para cada activo individualmente considerado, excepto cuando se aplique la depreciación por componentes.*

*La vida útil corresponde al período durante el cual se espera que un activo pueda ser usado por la entidad contable pública, en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. También se considera vida útil el número de unidades de producción o unidades de trabajo que la entidad contable pública espera obtener del activo.*

#### *6. LÍNEA RECTA*

*Este método se aplica cuando el activo es utilizado de manera regular y uniforme en cada período contable, y consiste en determinar una alícuota periódica constante que se obtiene de dividir el costo histórico del activo entre la vida útil estimada.”*

Dentro del Manual de Políticas Contables, PNNC reglamenta como método de depreciación el de línea recta, así:

#### *“6. LÍNEA RECTA*

*Este método se aplica cuando el activo es utilizado de manera regular y uniforme en cada período contable, y consiste en determinar una alícuota periódica constante que se obtiene de dividir el costo histórico del activo entre la vida útil estimada.*

#### **> POLÍTICA CONTABLE:**

**A) VIDA UTIL:** *La depreciación y amortización de activos fijos e intangibles correspondiente a las Direcciones Territoriales y Nivel Central, se reconoce en la 3128 – Provisiones Agotamiento, Depreciaciones y Amortizaciones. Se aplicará*

como vida útil para los activos depreciables la siguiente tabla, según Régimen de Contabilidad:

<b>ACTIVOS DEPRECIABLES</b>	<b>AÑOS DE VIDA UTIL</b>
Edificaciones	50
Redes, líneas y cables aéreos y sus accesorios	25
Redes, líneas y cables subterráneo y sus accesorios	25
Plantas y Ductos	15
Maquinaria y equipo	15
Barcos, trenes, aviones y maquinaria	15
Equipo médico y científica	10
Muebles, enseres y equipo de oficina	10
Equipo de comunicación y accesorios	10
Equipo de transporte, tracción y elevación	10
Equipo de Comedor, cocina, despensa y hotelería	10
Equipo de Computación y Accesorios	5
Software	3

## Hechos

De la verificación de los registros relacionados con la depreciación de las edificaciones y de los vehículos de PNNC, se estableció que aunque la política de es aplicar el método de línea recta, estos registros no evidencian una aplicación constante de la metodología, como se aprecia a continuación:

**Tabla No. 4 Depreciación Edificaciones Vigencia 2017**

(Cifras en pesos)

Dirección Territorial	Amazonía	Caribe	Andes Occidental	Pacífico
Enero	3.595.148	0	5.944.714	7.689.825
Febrero	3.595.148	0	5.944.714	7.689.825
Marzo	3.595.148	1.254.131.130	5.944.714	7.689.825
Abril	3.595.148	21.062.448	5.944.714	6.858.625
Mayo	3.595.148	15.229.109	11.889.427	6.858.626
Junio	7.190.297	15.229.106	5.945.989	65.088.067
Julio	3.595.148	15.229.106	5.945.630	6.858.626
Agosto	3.595.148	16.649.946	5.945.630	221.721
Septiembre	3.595.148	16.649.927	6.382.130	5.648.764
octubre	3.595.148	16.649.933	33.411.218	54.477.623
Noviembre	-16.295.959	16.649.944	6.719.778	6.651.632
Diciembre	3.539.277	16.649.929	6.719.778	6.651.632

Fuente: SIF Nación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

**Tabla No. 5 Depreciación Vehículos Vigencia 2017**

(Cifras en pesos)

Dirección Territorial	Andes Nororiental	Andes Occidental	Orinoquía
Enero	11.663.222	6.698.052	8.474.424
Febrero	12.086.979	8.431.906	5.357.359
Marzo	11.875.101	7.539.979	14.273.051
Abril	11.875.101	11.296.978	5.319.359
Mayo	11.875.101	20.391.326	5.319.359
Junio	11.841.043	8.814.993	18.737.973
Julio	11.841.043	8.814.993	10.589.806
Agosto	23.722.555	9.924.713	10.493.872
Septiembre	31.516.880	8.814.993	16.509.514
octubre	9.830.633	8.814.993	25.442.460
Noviembre	9.830.633	0	10.333.454
Diciembre	10.253.013	91.914.932	11.432.721

Fuente: SIIF Nación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Se observa que no se presenta un comportamiento constante en las cifras registradas a título de depreciación para las direcciones territoriales antes registradas, por lo que infiere que la política contable no es adecuadamente aplicada.

### Causa

Esta situación se presenta por deficiencia en el control interno de PNNC, relacionado el seguimiento de la aplicación de políticas contables relacionadas con el tratamiento de las propiedades, planta y equipo.

### Efecto

Los registros contables que no atienden las políticas contables establecidas para la depreciación de los bienes de PNNC, generan una sobreestimación de la cuenta 1685 – Depreciaciones, en un valor de \$ 1.283.135.816, por los registros no soportados de las direcciones territoriales Caribe y Andes Occidental.

### Respuesta de PNNC y Análisis

En general las Direcciones Territoriales manifiestan en su respuesta que las variaciones en los registros mensuales de depreciación corresponden a ingresos por compras o donaciones, bajas o retiros de bienes, así como por los registros con ocasión del nuevo marco normativo. No obstante, estas situaciones no desvirtúan el hecho de que la aplicación del método de línea recta para el cálculo

de la depreciación, implica que los registros sean constantes, es decir, si hay ingresos de almacén se presentará un aumento en el registro de depreciación que de alguna manera permanece constante, de igual forma ocurre con la reducción de la depreciación a causa de la baja de bienes, situación que no explica por qué sólo para algunos meses se presentan registros tan elevados por este concepto en algunas Direcciones Territoriales.

Por otro lado, los registros correspondientes al nuevo marco normativo no afectaron la contabilidad con corte a 31 de diciembre de 2017, según las instrucciones de la Contaduría General de la Nación y lo informado por PNNC en las pruebas de recorrido.

Dado que en su respuesta PNNC no desvirtuó los hechos evidenciados en la observación trasladada, respecto de los registros mensuales de depreciación, se consolida un hallazgo.

#### **Hallazgo No. 4. Actualización de los bienes de propiedad de PNNC**

##### **Criterio**

El Manual de Procedimientos establece:

##### **18. ACTUALIZACIÓN**

*El valor de las propiedades, planta y equipo es objeto de actualización mediante la comparación del valor en libros con el costo de reposición o el valor de realización. El valor en libros corresponde al valor resultante de restarle al costo histórico de un bien, la depreciación o amortización acumulada y la provisión, y sumarle la valorización. Por su parte, el costo de reposición y el valor de realización pueden establecerse mediante avalúo técnico, el cual debe considerar, entre otros criterios, la ubicación, el estado, la capacidad productiva, la situación de mercado, el grado de negociabilidad, la obsolescencia y el deterioro que sufren los bienes. El costo de reposición también puede determinarse mediante precios de referencia publicados por organismos oficiales o especializados. Tratándose de terrenos destinados a adelantar proyectos de construcción podrá aplicarse el método (técnica) residual, como aplicación del valor presente neto que consiste en descontar los costos totales y la utilidad esperada del proyecto, al monto total de las ventas proyectadas.*

*La selección y aplicación de las metodologías para realizar el avalúo técnico debe tener en cuenta la relación costo-beneficio para la entidad contable pública, procurando evitar erogaciones significativas, para lo cual podrán efectuarse avalúos con personal de la entidad, con personas naturales o jurídicas o con el apoyo de otras entidades públicas, siempre que cuenten con la idoneidad y capacidad para su realización. Así mismo, deberá atender la expectativa inmediata de la administración, de acuerdo con la destinación prevista para el bien.*

*Si se actualiza un determinado elemento perteneciente a las propiedades, planta y equipo, también se deben actualizar todos los activos que pertenezcan a la misma clasificación.*

## 20. FRECUENCIA DE LAS ACTUALIZACIONES

*La actualización de las propiedades, planta y equipo debe efectuarse con periodicidad de tres (3) años, a partir de la última realizada, y el registro debe quedar incorporado en el período contable respectivo. No obstante, si con anterioridad al cumplimiento de este plazo el valor en libros de las propiedades, planta y equipo experimenta cambios significativos con respecto al costo de reposición, o al valor de realización, debe hacerse una nueva actualización, registrando su efecto en el período contable respectivo.*

Sobre el mismo tema, el Manual de Políticas Contables de PNN, establece:

*"> POLÍTICA CONTABLE:*

*A) PERIODICIDAD: Como mínimo se deberá realizar la valorización cada 3 años, a partir de la última realizada y el registro debe quedar incorporado en el período contable respectivo.*

*B) REGISTRO CONTABLE VALORIZACIÓN: Se realizará el registro contable de las valorizaciones de Terrenos, edificaciones, plantas, ductos y túneles y equipos de transporte, tracción y elevación, de acuerdo a información suministrada por el Grupo de Procesos Corporativos".*

## Hechos

Con base en la solicitud realizada a PNN respecto de los avalúos técnicos realizados por las Direcciones Territoriales Caribe y Andes Nororientales, se evidenció que no se da cumplimiento a la periodicidad en las valorizaciones establecida tanto en el Régimen de Contabilidad Pública como la política contable de PNNC.

Para el caso de la Dirección Territorial Caribe, envían un estudio realizado por una firma corredora de seguros, con base en el la Dirección Territorial estableció el costo de reposición de algunos bienes inmuebles que según dicho avalúo se encuentran valorizados en \$9.084.915.118. Cruzando este valor con el valor registrado contablemente al cierre de la vigencia 2017, se evidencia una subestimación de \$186.339.319,30.

La Dirección Territorial Andes nororientales, remite relación de 41 bienes inmuebles de un total 106 relacionados en la matriz de inventarios, es decir, no se recibió información de 65 bienes inmuebles que son objeto de valorización. De esos 41 avalúos técnicos recibidos se evidencia que sólo 15 bienes tienen registros de actualización con la periodicidad establecida en la norma y en la

Política contable. Los restantes 26 inmuebles, poseen avalúos anteriores al 1 de enero de 2015, es decir, sobre estos bienes no se ha llevado a cabo dicho proceso de actualización.

### **Causa**

Esta situación se presenta por deficiencias en el control interno relacionado con el cumplimiento del Régimen de Contabilidad Pública, respecto de las actualizaciones de la Propiedad, Planta y Equipo.

### **Efecto**

La falta de actualización de los valores del rubro Propiedad, Planta y Equipo, impactan la razonabilidad de dicho rubro, ya que se genera una incertidumbre por estimación de la cuenta 1999 – Valorizaciones con corte a 31 de diciembre de 2017.

### **Respuesta de PNNC y Análisis**

En su respuesta PNNC manifiesta:

*“En relación con la valorización, se informa que la Entidad evaluó la relación COSTO - BENEFICIO frente a los cambios normativos en materia contable para las entidades de Gobierno, según lo estipulado en la Resolución 533 de 2015 e Instructivo 002 de 2015, en los cuales se contemplaba la reversión de la valorización y Superávit por valorización en el proceso de Saldos Iniciales al 1 de Enero de 2018, lo que implicaba para la Entidad incurrir en un gasto no necesario.*

*Lo anterior de acuerdo en lo dispuesto en los literales b y c del numeral 1.1.9 del Instructivo 002 de 2015 expedido por la Contaduría General de la Nación que señala expresamente lo siguiente:*

*(...) b.) Realizar el ajuste contable para eliminar, si hubiere, las provisiones contables planta y equipo reconocidas a 31 de diciembre de 2016, afectando directamente el patrimonio en la cuenta impacto por Transición al Nuevo Marco de Regulación.*

*c. Realizar el ajuste contable para eliminar, si hubiere, las valorizaciones de propiedades, planta y equipo, reconocidas a 31 de diciembre de 2016, afectando directamente la cuenta del patrimonio en la cuenta Superávit por valorizaciones.*

*Aunado al respaldo normativo enunciado y teniendo en cuenta la Resolución vigente para la época de los hechos, estos, la No. 357 de 2008 emanada de la Contaduría General de la Nación, se disponía”...No es obligatoria la actualización de los bienes muebles cuyo costo histórico, individualmente considerado, sea inferior a treinta y cinco (35) salarios mínimos mensuales*

*legales vigentes, ni de las propiedades, planta y equipo ubicados en zonas de alto riesgo”.*

*De tal suerte, que para condiciones geográficas de Parques Nacionales Naturales cuya extensión abarca todo el territorio Nacional, incluyendo aquellos lugares recónditos, donde no es fácil el acceso por la condiciones de orden público, existía justificación para no abarcar la totalidad de valorización de los bienes inmuebles.*

*Para el caso planteado de la DT Caribe se deben ver reflejados las valorizaciones con Corte a 31 de diciembre de 2017 y no los costos de reposición que realizó el Corredor de Seguros, toda vez que estos se hicieron para efectos de ser tenidos en cuenta para la implementación de las normas internacionales, para saldos iniciales del 1 de enero de 2018.”*

Analizada la respuesta proporcionada por PNNC, se observa que ésta no desvirtúa los hechos evidenciados en la observación, dado que para el caso de la Territorial Andes Nororientales dentro de los bienes clasificados como Terrenos y Edificios, se encuentra un edificio adquirido en el año 1996, sobre el cual no se evidencia ninguna actualización según dicha matriz. Por otro lado, se observa que es un terreno con edificación que se encuentra ubicado en una ciudad de fácil acceso por lo tanto no habría lugar a argumentar que es un inmueble ubicado en zona de alto riesgo.

Situación parecida se presenta en la Territorial Caribe donde se evidencia bienes inmuebles que no fueron objeto de actualización desde hace más de tres años, según lo establece la norma. Adicionalmente, en desarrollo de esta auditoría se solicitó copia del último avalúo realizado sobre los bienes de dicha Territorial, recibiendo como respuesta el estudio realizado por la firma corredora de seguros, en una fecha anterior a 31 de diciembre de 2017, razón por la cual se realizó este cruce de información, evidenciando inmuebles sobre los cuales no hay registros de valorización.

Por las razones antes expuestas, se mantiene el hallazgo tal como se había comunicado inicialmente.

## **Hallazgo No. 5. Ajuste de Ejercicios Anteriores**

### **Criterio**

De acuerdo con el Régimen de Contabilidad Pública, la cuenta 5815 – Ajuste de ejercicios anteriores posee la siguiente descripción y dinámica

#### *“DESCRIPCIÓN*

*Representa el valor a registrar como ajuste a los gastos de la vigencia, por hechos relacionados y no reconocidos en vigencias anteriores, por la corrección de valores*

*originados en errores aritméticos en el registro de gastos en vigencias anteriores y en la aplicación de principios, normas técnicas y procedimientos.*

*La contrapartida corresponde a las subcuentas que registren el tipo de transacción, objeto de corrección.*

#### **DINÁMICA**

##### **SE DEBITA CON:**

- 1- El valor del reconocimiento de gastos de períodos contables anteriores.*
- 2- El valor de los ajustes por menores valores causados.*

##### **SE ACREDITA CON:**

- 1- El valor de los ajustes por mayores valores causados*
- 2- El valor de la cancelación de su saldo al cierre del período contable.”*

Por otro lado la misma norma, para el caso de los recaudos por clasificar contempla:

#### **“DESCRIPCIÓN**

*Representa el valor de las obligaciones originadas por el recaudo de ingresos de propiedad de otras entidades contables públicas, entidades privadas o personas naturales, que deben ser reintegrados a éstas, en los plazos y condiciones convenidos.*

*La contrapartida corresponde a las subcuentas que integran las cuentas 1105-Caja y 1110-Depósitos en Instituciones Financieras.*

#### **DINÁMICA**

##### **SE DEBITA CON:**

- 1- El valor del pago efectuado a la entidad contable pública, entidad privada o persona natural.*
- 2- El valor de la disminución de los derechos causados en la entidad contable pública.*
- 3- Los valores trasladados a la subcuenta 472080-Recaudos, al inicio del período contable.*
- 4- El valor de la aplicación del recaudo al concepto que corresponda.*

##### **SE ACREDITA CON:**

- 1- El valor de los dineros recibidos por los diferentes conceptos.*
- 2- El valor de los recaudos en la DGCPN que al final del período contable no han sido reclasificados.*
- 3- El valor de los recaudos en las cuentas de la entidad contable pública que no han sido aplicados al concepto correspondiente.”*

## Hechos

De la verificación de los movimientos de la cuenta en mención, se observó que existen ciertos registros que no atienden la dinámica de la cuenta del gasto, ni la de la correspondiente contrapartida como se observa a continuación:

CUENTA	DESCRIPCIÓN	DEBITO	CREDITO
290580	Recaudos por clasificar	73.211.541	
581588	Gastos de administración		73.211.541
		<hr/>	<hr/>
		73.211.541	73.211.541
581588	Gastos de administración	164.456.619,62	
290580	Recaudos por clasificar		164.456.619,62
		<hr/>	<hr/>
		164.456.619,62	164.456.619,62
581590	Provisiones, depreciaciones y amortizaciones	49.804.554,06	0,00
168506	Muebles, enseres y equipos de oficina	0,00	49.113.849,78
168509	Equipo de comedor, cocina, despensa y hotelería	0,00	690.704,28
		<hr/>	<hr/>
		\$49.804.554,06	\$49.804.554,06

Como se puede apreciar los registros contables realizados no solo, no corresponden a la descripción de la cuenta, sino que afectan otras cuentas contables sin atender a sus respectivas dinámicas.

Para el caso de los registros por depreciación, de acuerdo con el Régimen de Contabilidad Pública, tratándose de entidades del gobierno general, cuando se constituye la depreciación, la contrapartida corresponde a la cuenta 312804 – Depreciación de propiedades, planta y equipo, por lo que no es entendible porqué se realiza el registro afectando un gasto.

## Causa

La deficiencia en el control interno financiero, permite el registro de partidas que no atienden los lineamientos del Régimen de Contabilidad Pública.

## Efecto

Los registros inadecuados generan una sobreestimación de la cuenta 5815 – Ajuste de ejercicios anteriores.

## Respuesta de PNNC y Análisis

En su respuesta, PNNC manifiesta que el registro contable por valor de \$ 73.211.541, corresponde a una reversión de un registro que se había realizado con anterioridad por el mismo valor con el comprobante 55637 del cual anexan copia.

Sobre los demás registro PNNC responde a que éstos corresponden a registros manuales que debieron realizarse en vigencias anteriores pero dado que las mismas no se efectuaron se llevaron contra los gastos de vigencias anteriores, igualmente obedece al proceso de operaciones interinstitucionales, así como la aplicación de los reintegros presupuestales realizados durante la misma vigencia.

No obstante la respuesta de PNNC sobre estas operaciones, además de no aportar soportes, no se justifica las dinámicas utilizadas para tal fin.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo respecto de la sobreestimación de la cuenta 5815 – Ajuste de ejercicios anteriores por valor de \$214.261.173,68

## Hallazgo No. 6. Notas a los Estados Financieros

### Criterio

El Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública establece respecto de la información a revelar para el rubro Propiedad, Planta y Equipo:

*"29. REVELACIÓN EN NOTAS A LOS ESTADOS CONTABLES*

*Deben revelarse en notas a los estados contables, situaciones del período contable que permitan conocer la siguiente información:*

- a) Monto de las adquisiciones o construcciones*
- b) Monto de las adiciones y mejoras*
- c) Monto de los bienes vendidos y el efecto en los resultados*
- d) Monto, justificación y efecto en los resultados por el retiro de bienes*
- e) Vida útil y métodos utilizados para la determinación de la depreciación o amortización*
- f) Cambio en la estimación de la vida útil de los activos y del método de depreciación o amortización aplicado*
- g) Metodologías aplicadas para la actualización de los bienes, el efecto generado y la fecha de los avalúos*
- h) Pignoraciones y otras restricciones de orden legal sobre bienes*
- i) Justificación de la existencia de bienes no explotados*
- j) Información de bienes de uso permanente relacionada con: entidad de la cual se reciben, o a la cual se entregan, monto, descripción, cantidad y duración del contrato, cuando a ello hubiere lugar*
- k) Información relacionada con el proceso de legalización de los bienes*
- l) Información sobre los bienes destinados por la entidad para su uso y a la vez para obtener ingresos por arrendamientos.*

Respecto de los procesos judiciales la información a revelar es:

**10. REVELACIÓN EN NOTAS A LOS ESTADOS CONTABLES**

*Debe revelarse en notas a los estados contables lo siguiente:*

- a) El valor pagado por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, incluyendo los intereses y costas del proceso.*
- b) El valor registrado como gasto por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales.*
- c) La metodología aplicada para el registro del pasivo estimado.*
- d) El estado de los procesos*

## **Hechos**

Las notas a los Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2017, para los rubros Propiedad, Planta y Equipo y Pasivos estimados, no se observa el cumplimiento total para todas las Direcciones Territoriales, de las instrucciones dadas en el Régimen de Contabilidad Pública.

## **Causa**

Esta situación se presenta porque deficiencias en el control interno relacionado con el procedimiento de preparación de los Estados Financieros.

## **Efecto**

Esta situación genera restricciones a la información adicional de carácter específico que complementa los Estados Contables Básicos de PNNC, que es de utilidad para los terceros a quienes van dirigidos este tipo de informes.

## **Respuesta de PNNC y Análisis**

Al respecto PNNC informa que en aplicación del nuevo Régimen de Contabilidad Pública, los Estados Financieros con corte a 31 de Diciembre de 2018 tendrán las revelaciones estipuladas en la norma. Por lo anterior, se mantiene el hallazgo.

## **Hallazgo No. 7 Sentencias Judiciales (D1)**

Ley 678 de 2001 por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

*ARTÍCULO 2º. Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará*

*contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. Texto Subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484 de 2002; texto en cursiva declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-338 de 2006, por los cargos examinados. Ver Sentencia Corte Constitucional 100 de 2001.*

*No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición. Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484 de 2002.*

*PARÁGRAFO 1º. Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto estarán sujetos a lo contemplado en esta ley. Texto declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484 de 2002 únicamente por el cargo propuesto.*

Ley 734 de 2002, 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.*

## Hechos

En información recabada durante el ejercicio auditor se evidencia para la vigencia 2017 que PNNC, efectuó pagos por sentencias judiciales por un valor de \$123.665.125, por fallos con responsabilidad patrimonial imputables a PNNC en los siguientes procesos:

**Tabla No. 6 Pagos Efectuados Sentencias Judiciales**

(Cifras en pesos)

DATOS DEL PROCESO	CONCEPTO	ORDEN DE PAGO Y FECHA	VALOR PAGADO
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el Radicado 2013-00174 Tribunal Administrativo de Santander.  Pago de prestaciones sociales por reconocimiento de contrato realidad.	Resolución No. 054 del 17 de febrero de 2017, por la cual se ordena un pago en cumplimiento a una sentencia judicial, correspondiente a la liquidación de prestaciones del demandante.	No. 39351017 del 22-02-2017	\$86.977.239

<p>Acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el Radicado 2013-00174 Tribunal Administrativo de Santander. Pago de prestaciones sociales por reconocimiento de contrato realidad.</p>	<p>Resolución No. 150 del 24 de abril de 2017 por la cual se ordena un pago en cumplimiento a una sentencia judicial, por valor de veinticinco millones doscientos sesenta y cuatro mil quinientos noventa y dos pesos (\$25.264.592) correspondiente a valor de aportes a pensiones.</p>	<p>No. 103522217 del 25-04-2017</p>	<p>\$25.264.592</p>
--	---	-------------------------------------	---------------------

*Fuente: Información suministrada al Equipo Auditor por PNNC*

Al respecto es preciso señalar que la Ley 678 de 2001 establece en su artículo 2 que la acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial, que deberá ejercerse contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.

Así mismo estipula la norma, que la acción está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.

La conducta asociada en la acción de repetición a título de dolo se presume por las previstas en el artículo 5 de la precitada norma, y que para el caso concreto de las acciones administrativas cuyos fallos resultaron adversos para PNNC se estimaron en valor de \$113.878.159, por acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, como el amparo producto de una acción constitucional de tutela por valor de \$9.786.966.

El ejercicio auditor realizó consulta de información en la página de la rama judicial, con el objeto de indagar si se encuentran en curso acciones de repetición, por las sentencias judiciales y el fallo de tutela en los términos de legitimación del artículo 8° de la citada norma, y con parámetros de consulta y búsqueda para la jurisdicción y competencia del artículo 7° de la norma en cuestión, sin evidenciarse actuaciones orientadas al resarcimiento del recurso, por los pagos efectuados ante las sentencias adversas a la Unidad de Parques Nacionales.

### **Causa**

Se observa omisión por parte de PNNC, en la observancia legal de iniciar acciones resarcitorias del recurso por pago de sentencias judiciales, establecidas en la ley 678 de 2001.

## Efecto

Los hechos observados afectan principios de moralidad, eficacia y eficiencia de la función pública, en especial de los intereses públicos del recurso pagado por Parques Nacionales, por sentencias judiciales.

Por lo anterior se comunica esta observación con incidencia disciplinaria.

## Respuesta de PNNC

PNNC argumenta que en comité de conciliación de fecha del 23 de junio de 2017, se llevó a cabo el análisis de los fallos condenatorios relacionados en la observación, con las siguientes conclusiones:

- 1- *“Respecto los casos ... que no son objeto de acción de repetición por cuanto las mismas no reconocieron indemnización alguna en contra de la entidad pública, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 678 de 2001, pues como bien se le manifestó al órgano de control las mismas correspondieron, en el primer caso, al valor diferencia del IBC para aportes de pensión el cual fue girado a Colpensiones, y en el segundo, a una acción de tutela que ordeno el reembolso de la licencia de maternidad el cual fue girado a la EPS Sanitas, aspectos que escapan del objeto de lo consagrado en el artículo 90 de la Constitución y de lo consagrado en la Ley 678 de 2001, al no ser indemnizaciones pagadas por el Estado a favor de un particular.*
  
- 2- *Ahora bien, frente al caso..., en la cual se ordenó el pago de las prestaciones sociales a favor del demandante por contrato realidad, se informa al ente de control que, en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 678 de 2001, el caso fue sometido al Comité de Conciliación y Repetición de la entidad en sesión No 4 del 23 de Junio de 2017 con el fin de determinar si se configuraban los elementos consagrados en los artículos 22, 5 y 6 de la normativa citada, y por lo tanto procedida o no la interposición de la acción de repetición en contra de quien suscribió el contrato y el supervisor del mismo.*

*Al respecto, después de analizado el caso por el abogado encargado y por los miembros del comité se determinó que en el caso en cuestión no se configuraba el elemento subjetivo de culpa grave o dolo en cabeza de los funcionarios implicados, por cuanto su actuar estuvo siempre encaminado a garantizar el correcto funcionamiento de la entidad proporcionando el personal necesario para el cumplimiento de las funciones de la misma, así como en garantizar las obligaciones que se habían pactado en el contrato de prestación de servicios. “*

## **Análisis de Respuesta**

Una vez verificados los soportes remisorios de la respuesta se constata que en el acta del comité de conciliación realizado el 23 de junio de 2017, en la que participaron la Directora de PNNC, la Asesora de la SAF, el Jefe de la OGR, y el en cargado del SMGAP, (siglas que figuran en las firmas del documento), se evidencia que el comité concluye para los casos observados que no procede acción de repetición por las siguientes consideraciones:

- 1- Que en la reunión del comité de conciliación se evidencia la participación de la Directora de Parques Nacionales, no obstante manifiesta que para el caso del análisis del fallo a favor del..., se declara impedida por lo que suscribió el contrato 025 de 2008, como ordenadora del gasto.

La decisión improcedencia de la acción de repetición fue tomada por una vez, los integrantes del comité con voz y voto presentes, funcionarios designados, acogen la recomendación de los abogados y deciden no iniciar acción de repetición contra los presuntos responsables señalados.

No obstante se evidencia en el acta de reunión del 23 de junio de 2017, la presencia de la Directora de PNNC, lo que infiere que el actuar de los funcionarios que tomaron la decisión estuvo mediada por la presencia de la precitada funcionaria.

Así mismo el análisis de la ficha técnica del comité, del fallo condenatorio en contra de PNNC, argumentan que *“dado que la conducta imputada debe ser demostrada en el proceso de repetición en aras de garantizar a favor del demandado el debido proceso, puesto que la acción de repetición es autónoma e independiente respecto del proceso que dio origen a la misma.”*

Así mismo concluye el comité que *“(...)En síntesis, se puede determinar claramente que los hechos que dieron lugar a la declaratoria de nulidad y restablecimiento del derecho no se fundan, per se, en la suscripción de los contratos de prestación de servicios, sino que las circunstancias que dieron lugar a la configuración de la relación laboral y el derecho al reconocimiento de las prestaciones sociales efectuado a título de restablecimiento del derecho se presentaron, pero se insiste que no se da por la suscripción de los contratos sino en las circunstancias en que se dio la ejecución de los mismos, esto es:*

*El cumplimiento de un horario por parte del demandante La existencia de los elementos que estructuran una relación laboral: salario, subordinación y actividad personal.”*

Al respecto a criterio del ejercicio auditor la responsabilidad derivada de la suscripción del contrato no termina en el acto de su firma, sino en los efectos y

cumplimiento de su objeto contractual, como de la observancia del cumplimiento de los principios de la administración pública<sup>4</sup>.

Es evidente que el fallo condenatorio en contra de PNNC por configurarse los presupuestos de un contrato realidad, derivados de la celebración reiterada de contrato de prestación de servicios que para el caso concreto configuraron los efectos de contrato realidad, son presupuestos de conductas omisivas, dolosas y de inobservancia de un fenómeno jurídico que la jurisprudencia constitucional viene advirtiendo al régimen de contratación del Estado.

La sentencia T-335 de 2004, advierte que la naturaleza de un contrato realidad, está supeditada a elementos que han sido advertidos a través de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>5</sup>; así mismo, pronunciamientos del Consejo de Estado<sup>6</sup> en relación con el reconocimiento del contrato realidad por los periodos laborados bajo modalidad de contrato de prestación de servicios, son advertencias que las entidades no deben obviar, pues son hechos notorios para la administración pública la reiterada práctica de celebración de contratos de prestación de servicios para el desarrollo de actividades permanentes, misionales, legales y constitucionales de las entidades que resultan condenadas por este tipo de celebración de contratos, para eludir la vinculación permanente de funcionarios en la administración pública.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> La Sala de Revisión concedió el amparo de los derechos por considerar que "si se contrastan estos presupuestos jurídicos con los elementos del caso se deduce que, el tipo de vinculación del señor Gilmer Sierra con la Institución, no era acorde a la naturaleza del contrato de prestación de servicios. En efecto, para realizar las funciones de vigilancia, aseo y mantenimiento que se han desarrollado a lo largo de la relación no se exigió la experiencia, capacitación y formación profesional propia del contrato de prestación de servicios. El señor Sierra no contaba con autonomía ni independencia para el desarrollo de las funciones porque tenía un horario específico para ejercer la vigilancia, que era los fines de semana y los días festivos, y de igual forma, estaba sujeto a las órdenes de los directivos de la institución en relación con los oficios varios que desempeñaba. Los múltiples contratos de prestación de servicios suscritos durante cerca de 8 años son la prueba fehaciente de que, en lugar de tener una relación limitada en el tiempo, era una relación laboral a término indefinido con obligaciones claramente estipuladas, por esto, es claro que el requisito de la temporalidad tampoco se cumplió. En fin, la naturaleza del cargo que desempeñaba el señor Gilmer Sierra dificultaba que su contratación fuera por medio de un contrato de prestación de servicios".

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A". 6 de Marzo de 2008. Radicación Número: 23001-23-31-000-2002-00244-01(2152-06). Este Tribunal estudió si el demandante tenía derecho al reconocimiento del "contrato realidad" por los periodos laborados bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, mediante los cuales fue incorporado al Municipio de San Andrés de Sotavento como docente de tiempo completo. Además, manifestó cuáles son los requisitos que debe reunir un empleado público: "Debe decirse que para admitir que una persona desempeña un empleo público en su condición de empleado público -relación legal y reglamentaria propia del derecho administrativo- y se deriven los derechos que ellos tienen, es necesario la verificación de elementos propios de esta clase de relación como son: 1) La existencia del empleo en la planta de personal de la entidad, porque no es posible desempeñar un cargo que no existe (artículo 122 de la Constitución Política); 2) La determinación de las funciones propias del cargo (artículo 122 de la Constitución Política); y 3) La previsión de los recursos en el presupuesto para el pago de gastos que demande el empleo; requisitos éstos sin los cuales no es posible hablar en términos de empleado público, a quien se le debe reconocer su salario y sus correspondientes prestaciones sociales. Además, "en la relación laboral administrativa el empleado público no está sometido exactamente a la subordinación que impera en la relación laboral privada; aquí está obligado es a obedecer y cumplir la Constitución, las Leyes y los reglamentos administrativos correspondientes, en los cuales se consagran los deberes, obligaciones, prohibiciones etc. a que están sometidos los servidores públicos".

Así mismo la CGR en reiterados informes de auditoría realizados a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, vigencias 2004-2005 en el que se evidenció que fueron suscritos 107 contratos de esta clase, algunos de los cuales se vienen adicionando como se evidencia en la muestra selectiva antes descrita a 30 de ellos, correspondiente al 30% del total contratado, encontrando personal vinculado con una antigüedad de 9 años, hechos que constituyen una presunta aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 399 de la Ley 599 de 2000 y en la auditoría 2008-2009, evidenció que los objetos contractuales del momento se encuentran directamente relacionados con las actividades de PNNC, situación contraria a la naturaleza excepcional de esta clase de contratación; además, el número de contratos de prestación de servicios, que representa el 125% y el 95.4% respectivamente, para cada vigencia, en relación con el número de funcionarios de planta es indicador de la necesidad reiterada del personal de planta.

Por lo anterior, la conducta desplegada por el ordenador del gasto que suscribió los contratos de prestación de servicios, disponía de elementos jurídicos y de hechos que permitían inferir el riesgo jurídico derivado de la celebración y ejecución de contratos de prestación de servicios con elementos característicos de contratos realidad, como lo determinó la sentencia judicial.

Por los elementos aportados en la respuesta, se determina que el fallo en contra de PNNC, carece de elementos de análisis en la conducta desplegada por los presuntos responsables para el caso concreto de análisis, no solo en la suscripción sino en la ejecución del contrato de prestación de servicios, que fue declarado como contrato realidad, por lo que se considera el comité obró con mediación de quienes podrían ser presuntos responsables por lo que de acuerdo a los términos del artículo 8 de la Ley 678 de 2001, se remite a la Procuraduría General de la Nación, para que en su facultad de legitimación por activa, realice revisión a la decisión del comité de PNNC.

En relación con las resoluciones 0166 del 4 de mayo de 2017 por valor de \$1.636.326, y la resolución 103 de marzo 24 de 2017 por valor de \$9.786.966, se acepta la respuesta de PNNC en cuanto a la improcedencia de la acción de repetición, por cuanto las mismas no reconocieron indemnización alguna en contra de PNNC.

Conforme a lo anterior, el hallazgo se mantiene con la posible connotación disciplinaria.

## 2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

### Hallazgo No. 8 Contrato Prestación de Servicios 054 de 2017 (D2)

#### Criterio

La Ley 80 de 1993 – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece:

*“Artículo 26º.- 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.*

*(...) 8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”*

La Ley 1474 de 2011 sobre las facultades y deberes de los supervisores e interventores establece:

*“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

*Parágrafo 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. (...)”*

El Contrato en la Cláusula Segunda sobre obligaciones del contratista señala:  
*“(...) Para cumplir cabalmente con el objeto del presente contrato, el **CONTRATISTA** deberá cumplir con las obligaciones que se relacionan a continuación, desarrollando las actividades indicadas y entregando los productos que se señalan”*

## Hechos

Se observa el contrato de prestación de servicios profesionales No. 054 de 2017 por un valor de \$59.466.000, contó con una duración de 10 meses, adición de 15 días en tiempo y valor de \$2.973.300, cuyo objeto es “el apoyo a la gestión para la planeación estratégica y la gestión socio institucional a nivel político, técnico, financiero y de participación, con énfasis en los ámbitos y procesos con los que interactúa en el marco del subsistema Andes Occidentales, con referencia en el plan estratégico de la Dirección Territorial Andes Occidentales y los planes estratégicos de sus áreas protegidas adscritas” con fechas de iniciación 01/02/2017 y terminación 01/12/2017.

De acuerdo con la documentación que se encuentra en la carpeta del contrato y sus anexos, no se evidencia el cumplimiento de las obligaciones del contratista en relación con la entrega de los informes mensuales de avance, trimestrales e informe final.

En el siguiente cuadro se presenta una matriz con el número de productos a entregar durante la vigencia del contrato (Nro.) y los informes realmente entregados (Detalle Evidencias).

**Tabla No. 7 Productos del Contrato 054 de 2017**

ACTIVIDADES	PRODUCTOS	Nro.	Detalle Evidencias
Elaborar informes mensuales con los avances del plan de trabajo.	Informe de actividades mensual.	(11 informes)	Informe Julio / 17 Informe Agosto / 17 Informe Octubre / 17 Informe Noviembre / 17
Elaborar informe ejecutivo trimestral con evidencias.	Informe trimestral y evidencias que soporten los productos contractuales	(4 informes)	Informe Trimestral (Julio-Septiembre / 17)
Elaborar informe final contractual. Informe Final.	informe final	(1 informes)	No se evidencia

Fuente: Expediente del Contrato de Prestación de Servicios 054 de 2017

## Causa

Debilidades en la función de verificación y control por parte de la supervisión del contrato al autorizar el pago de los servicios sin el cumplimiento de requisitos.

En la calificación del contratista por parte del supervisor del contrato, se evidencia un puntaje de 55 puntos sobre 100, lo cual hace presumir presuntos incumplimientos contractuales.

## Efecto

Se pueden presentar riesgos de ejecución del contrato, dado que no se está supervisando cabalmente la entrega de los productos parciales y finales materia del contrato.

Así mismo, por una inadecuada gestión en la supervisión del contrato por las situaciones previamente señaladas, conllevan a que se genere un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía \$62.439.300 pesos m/c.

Esta observación se comunica con posible connotación fiscal de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2007 y con posible incidencia disciplinable conforme a lo dispuesto en el numeral 34 del artículo 48 la Ley 734 de 2002.

## Respuesta de PNNC y Análisis

PNNC en su respuesta manifiesta:

*"Si bien al momento de la auditoría, en el expediente físico no se encontraban completos los informes con sus evidencias, cabe anotar, que los mismos fueron allegados por correo electrónico y por otros medios, tal como se puede corroborar en las evidencias anexas".*

Cabe destacar sobre este particular, que después de 10 meses de finalizado el contrato, PNNC declara que los documentos no se encontraban en la carpeta, pero que estos fueron enviados en su momento por el contratista, para lo cual adjunta los informes mensuales faltantes de Febrero, marzo, abril, mayo, junio, septiembre y diciembre de 2017, tres (3) informes trimestrales y el informe final.

Verificada una de las evidencias aportadas ("*Gmail - Informe Titi Final*") no se visualiza la fecha de entrega que genera automáticamente el operador de correo "*gmail*" (costado derecho del marco superior), por tanto no es posible constatar la real

<sup>7</sup> *Ley 610 de 2000. 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 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. 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. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.*

fecha de envío del correo junto con sus soportes y tampoco se evidencia el oficio de entrega de productos del contrato debidamente diligenciado por algún tipo de software de gestión documental que contenga el número de radicado y la fecha.

Al respecto, el Acuerdo No. 060 del 30 de octubre de 2001 señala:

*"POR EL CUAL SE ESTABLECEN PAUTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNICACIONES OFICIALES EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y LAS PRIVADAS QUE CUMPLEN FUNCIONES PÚBLICAS", el Consejo Directivo del Archivo General de la Nación, en el Artículo Séptimo dice: "Comunicaciones internas: Para las comunicaciones internas de carácter oficial, las entidades deberán establecer controles y procedimientos que permitan realizar un adecuado seguimiento a las mismas, utilizando los códigos de las dependencias, la numeración consecutiva y sistemas que permitan la consulta oportunamente, ya sean éstos, manuales o automatizados... ARTICULO OCTAVO: Control de comunicaciones oficiales: Las unidades de correspondencia, elaborarán planillas, formatos y controles manuales o automatizados que permitan certificar la recepción de los documentos, por parte de los funcionarios competentes y dispondrán de servicios de alerta para el seguimiento a los tiempos de respuesta de las comunicaciones recibidas."*

Finalmente se evidencia que ninguno de los informes refleja el porcentaje de avance de las actividades, por lo no cual es posible establecer el grado de avance mensual o trimestral de las actividades del contrato.

Concluyendo con el análisis del contrato de Prestación de Servicios 054 de 2017, se evidencia la entrega de los informes faltantes, aunque entregados de forma extemporánea; en tal sentido, el hallazgo se mantiene únicamente con su connotación disciplinaria por las debilidades en las funciones de supervisión en las fases de ejecución del contrato y post-contractual con respecto a los criterios y fuentes de criterio señalados.

## **Hallazgo No. 9 Funciones de Supervisión - Avance de Actividades (D3)**

### **Criterio**

La Ley 1474 de 2011 sobre las facultades y deberes de los supervisores e interventores establece:

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción*

*tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

*Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. (...)*

El Manual de Contratación y Supervisión de PNNC, adoptado por la Resolución 0256 de 2014, establece:

*“Funciones de Supervisión – Funciones Administrativas – Numeral 12: Elaborar con la periodicidad definida en el contrato los informes de supervisión, en los que se indicará al menos a) El porcentaje de cumplimiento del contrato y el avance del mismo en relación con lo proyectado y contratado.” (Subrayado fuera de texto)*

## Hechos

Se observan los contratos de Prestación de Servicios Profesionales:

CPS-070-N-2017, por un valor de \$55.182.000, Plazo 10 meses, con una Adición/Prorroga de 34 días y un valor de \$6.253960, cuyo objeto es: “Análisis y evaluación de estudios, diseños, proyectos de infraestructura y demás relacionados con obras civiles; apoyar los trámites ambientales SGM – Tramites” con fechas Inicio 27-01-2017 y finalización 31/12/2017, y de otro lado, el contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. CPS-102-N-2017, con un plazo de 10 meses y una Adición por 30 días y valor de \$7.854.000 cuyo objeto es “la orientación estratégica de las tecnologías de la información (CIO) para Parques Nacionales Naturales de Colombia” con fechas Inicio 01/02/2017 y finalización 01/12/2017.

Conforme a la documentación que se encuentra en las carpetas de ambos contratos, se evidencia que en los informes mensuales de actividades, los contratistas no establecen el porcentaje de avance de las actividades; sin embargo, el supervisor certifica cumplimiento satisfactorio y en el formato de reevaluación califica la gestión con el máximo puntaje y presentándose en el contrato No. 102 un avance del 100% únicamente para el informe final.

## Causa

No se está cumpliendo con lo estipulado en el Estatuto Anticorrupción y la norma interna de contratación.

## **Efecto**

Se pueden presentar riesgos de ejecución del contrato, dado que al momento de la revisión parcial del avance de actividades, no se puede establecer con certeza si el porcentaje de avance es proporcional al tiempo ejecutado.

Esta observación se comunica con posible incidencia disciplinaria conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## **Respuesta de PNNC**

PNNC en su respuesta establece:

*“Una vez revisados los contratos en mención, se observa que los contratos fueron estructurados con unas obligaciones, actividades y productos que conllevan al cumplimiento del objeto contractual sin que en los mismos se pactara su avance por porcentaje”.*

La afirmación anterior da a entender que PNNC desconoce su propia normatividad al establecer normas de supervisión que se pueden aplicar o no a su acomodo.

*“(…) Para el caso del contrato de prestación de servicios No. 070 se indicó como actividad la elaboración de un plan de trabajo, el cual revisado el mismo, no se contempla porcentaje de ejecución”.*

Con respecto a esto, es evidente que ningún plan de trabajo contemple porcentajes de ejecución, pero si se deben de plantear las fechas de inicio y finalización de cada una de las actividades, y esto no se evidencia.

*“(…) Para el caso del contrato de prestación de servicios No. 102 si bien la contratista al elaborar sus informes incluyó una columna denominada porcentaje de avance, la misma no fue diligenciada toda vez que como se advirtió anteriormente el contrato no fue pactado con porcentajes de avance, sino como actividades concretas con sus respectivos productos”.*

Al igual que el párrafo anterior, PNNC da a entender que desconoce su propia normatividad al establecer criterios de calidad y normas de supervisión.

*“(…) Ahora bien, el formato de reevaluación de proveedores y tal como se menciona en la circular de socialización de la misma, el diligenciamiento se realizará para el trámite de pago de las cuentas correspondientes a la mitad del plazo de ejecución de los mismos así como a su finalización, es decir, en términos de plazo de ejecución más no de porcentaje del mismo, es más, se advierte que los factores de evaluación contenidos en el mismo formato corresponden a requisitos de calidad que no califican al contratista o proveedor”.*

## **Análisis de Respuesta**

Al contrario de lo que dice PNNC, la calidad no está basada en el diseño de instrumentos para justificarla, en cuanto al formato de evaluación de proveedores, esta debería de ser una herramienta para medir o calificar al contratista, y no un requisito más para el pago de los contratistas.

De acuerdo a lo planteado por PNNC en su respuesta, el hallazgo se mantiene con su connotación disciplinaria.

## **Hallazgo No. 10 Idoneidad en la Selección Objetiva de Contratistas (D4)**

### **Criterio**

El Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional, señala:

*“ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.9. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN, O PARA LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS ARTÍSTICOS QUE SOLO PUEDEN ENCOMENDARSE A DETERMINADAS PERSONAS NATURALES. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.” (Subrayado fuera de texto)*

*“Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.”*

### **Hechos**

Se observa el contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 077-N-2017 celebrado por un valor de \$59.466.000 y una adición de 31 días y un valor de \$6.144.820, cuyo objeto es *“Apoyo a la gestión para la integración y orientar la consolidación de los sistemas de información de PNN la construcción de la estrategia de gestión de conocimiento basada en la Estrategia de Gobierno en línea para la implementación de sistema de información de la entidad”* con fechas Inicio 01/02/2017 y finalización 01/12/2017.

En los estudios previos se solicitan estudios de especialización que no son acordes a la naturaleza u objeto del contrato.

En el caso Contrato Prestación de Servicios No. 077 de 2017, en los Estudios Previos se solicita un título de “Especialización en Comercio Electrónico” siendo que su objeto contractual está relacionado con las TIC en actividades como: *orientar la integración de los sistemas de información, dar soporte a herramientas de software, acompañar y hacer seguimiento a los procesos publicados por la entidad, realizar el proceso de seguimiento a las herramientas de desarrollo de PAI.* Como tal, dicha especialización no está acorde con el objeto contractual.

### **Causa**

No se está cumpliendo con los principios de idoneidad y de transparencia en la contratación pública, puesto que el objeto contractual no está alineado con la formación académica del contratista, ya que los estudios de especialización han debido ser enfocados hacia el área de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC.

También se evidencian debilidades en el proceso de planeación de la actividad contractual y en la estructuración de los estudios previos.

### **Efecto**

Posibles riesgos para la ejecución del contrato en relación con las actividades Tecnológicas relacionadas con los Sistemas de Información y otros procesos TIC.

Esta observación se comunica con posible incidencia disciplinaria conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta de PNNC**

Si bien es cierto que el contratista acreditó los estudios y la experiencia necesarios para desarrollar las actividades del contrato, es evidente que los términos de referencia en cuanto estudios de especialización se basaron en la hoja de vida del contratista, desconociendo que existe en el mercado una amplia gama de especializaciones relacionadas con lo que se pretendía en la ejecución del contrato de prestación de servicios, para este caso concreto las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC.

En relación con lo que manifiesta PNNC en su respuesta

*“Una vez revisada la especialización en la página de la Universidad de los Andes la misma va orientada a desarrollar en los estudiantes las capacidades de: explorar el potencial de la Inteligencia de Negocios desde la perspectiva estratégica de negocios, especialmente CRM, entender cómo las bodegas de datos, el análisis multidimensional y la minería de datos apoyan la estrategia de la empresa, entender las principales tareas relacionadas con el desarrollo de una bodega de datos y sus precedencias, explorar los sistemas de soporte de*

*decisiones y los modelos cuantitativos de análisis de datos y su uso con herramientas modernas de descubrimiento de conocimiento a partir de bases de datos....”,*

Este párrafo fue tomado de una de las asignaturas que conforman el pensum de la especialización relacionada con el área de Inteligencia de Negocios y tres (3) créditos de intensidad académica, lo cual no garantiza necesariamente la real capacidad e idoneidad para desarrollar todas las actividades estipuladas en el contrato, ya que este tema y otros que se plantean son de conocimiento general en la especialización. El verdadero sentido de esta especialización se encuentra enmarcado hacia la obtención de conocimientos y habilidades estratégicas necesarias para ejercer como responsable de marketing digital y comercio electrónico.

### **Análisis de Respuesta**

Ahora bien, estas capacidades no son de exclusividad de la especialización en “Comercio Exterior”, al contrario, hoy día estos temas están incluidos en un gran número de especializaciones en relación o no con las TIC.

De acuerdo con lo planteado por PNNC en su respuesta, el hallazgo se mantiene con su connotación disciplinaria, ya que la restricción impuesta en los términos de referencia limita a otros contratistas con igual nivel de estudio y experiencia, pero con otras especializaciones acordes a la rama.

### **Hallazgo No. 11 Inconsistencias en Control de Calidad y Control Interno**

#### **Criterio**

Constitución Política de Colombia: *“ARTICULO 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.”* (Subrayado fuera de texto)

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, en el artículo 2 en cuanto a objetivos del sistema de control interno establece: *“(...) e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; (...)”*

Así mismo en el artículo 3 entre las características del control interno, señala *“(...) e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y*

*oportuna, de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros. (...)*

## Control Interno – Manual de Contratación de PNNC

En el Manual de Contratación de PNNC se lee: *“Las entidades del Estado deben propender por la eficacia, eficiencia y efectividad de sus servicios y esto solo se logra cumpliendo estándares de calidad. En éste sentido, la alta dirección debe, a intervalos planificados, revisar el sistema de gestión de la calidad de la entidad, para asegurarse de su conveniencia, adecuación, eficacia, eficiencia y efectividad continuas. La revisión debe realizarse por lo menos una vez al año, e incluir la evaluación de las oportunidades de mejora y las necesidades de efectuar cambios en el sistema de gestión de la calidad, incluidos la política de calidad y los objetivos de calidad.”* (Subrayado fuera de texto)

### Hechos

1. Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 102 de 2017, con una duración de 10 meses y una Adición por 30 días y valor de \$7.854.000 cuyo objeto es *“la orientación estratégica de las tecnologías de la información (CIO) para Parques Nacionales Naturales de Colombia”* con fechas Inicio 01/02/2017 y finalización 01/12/2017.

Se evidencia en los documentos de la carpeta del contrato que la póliza de garantía de cumplimiento fue entregada por el contratista el día 02 de febrero de 2017; sin embargo, esta fue aprobada por la Subdirección Administrativa y Financiera de PNNC un día antes, o sea el 1 de febrero de 2017.

Es importante señalar que la vigencia de la garantía si está establecida a partir del 1 de febrero de 2017.

2. Contrato No. 004 celebrado con el contratista COINSI CONSORCIO INTERNACIONAL DE SOLUCIONES INTEGRALES, con una duración de un mes, Fecha contrato: 29/03/2017, cuyo objeto es : *“contratar el suministro y la instalación del cableado de red, telefonía para estaciones de trabajo y organización del cuarto de datos de acuerdo a los estándares actuales de la sede de la dirección territorial andes occidentales DTAO, ubicada en el municipio de Medellín en la dirección carrera 42 calle 47-21 oficina 202.”* Por un valor de \$78.715.605 y una adición de \$21.284.396 y Contrato No. 005 de 2017 celebrado con el contratista DISMET DISTRIBUCIONES, con un plazo 20 días y valor de \$123.830.210 con una adición de \$2.023.000 cuyo objeto es *“compra e instalación de mobiliario y enseres de oficina para dotar la nueva sede de la Dirección Territorial Andes Occidentales de Parques Nacionales Naturales de Colombia, ubicada en el municipio de Medellín en la Carrera 42 Calle 47-21 oficina 202”.*

Se evidencia en ambos contratos que no aparece el dato relativo a la fecha en el informe de Estudios Previos, se refleja únicamente: marzo de 2017 y febrero

de 2017 respectivamente. Esta omisión no permite establecer con certeza que los Certificados de Disponibilidad Presupuestal – CDP fueron constituidos con anterioridad a los estudios previos.

3. Convenio Interadministrativo No. 010 de 2017 celebrado con el RESGUARDO INDIGENA DE RIOBLANCO por un valor de \$139.537.000, definido a un 5 meses y cuyo objeto es: *"Aunar esfuerzos técnicos, humanos y financieros entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y EL CABILDO INDÍGENA DE RIOBLANCO, para apoyar el subprograma de Estrategias Especiales de Manejo de la entidad, a partir del desarrollo de acciones que incentiven y fortalezcan prácticas tradicionales y compatibles con el ambiente, dando continuidad en la segunda fase de la implementación de iniciativas de uso sostenible y aprovechamiento económico, que permitan aportar además, elementos para la regulación y manejo de los recursos naturales y el fortalecimiento de la gobernabilidad en el territorio de la comunidad indígena Yanaconas del Resguardo Indígena de Rioblanco, Municipio de Sotará, Departamento del Cauca y contribuyan a la construcción de escenarios de paz a través de la firma de acuerdos territoriales para la conservación y el buen vivir"*.

Se presentan dos (2) inconsistencias:

- El convenio se pactó a un plazo de cinco (5) meses; sin embargo, en el informe de Acta de Inicio aparecen como fecha de inicio el 26/10/2017 y fecha final el 25/04/2018, equivalente a un plazo de seis (6) meses.
- De otro lado, los informes de Actividades e informe técnico del convenio no presentan las fechas de elaboración.

Esta situación podría poner en duda que los informes allí presentados estén constituidos dentro de los límites y plazos del convenio.

4. Convenio Interadministrativo No. 011 de 2017 celebrado con el Cabildo Indígena Papallaqta, por un monto de \$90.860.000 y plazo definido de 5 meses cuyo objeto es *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y El Cabildo Indígena Papallaqta en el marco del subprograma de Estrategias Especiales de Manejo del Plan de Acción Institucional, para fomentar acciones que aporten a la construcción y desarrollo de una propuesta de ecoturismo sostenible a través de las sabidurías milenarias y en armonía con la madre tierra, implementando prácticas que integren modelos compatibles con el ejercicio de la conservación de ecosistemas, contribuyan a la gobernabilidad en el territorio de la comunidad indígena Yanacona-Papallaqta, corregimiento de Valencia, Municipio de San Sebastián, Departamento del Cauca y aporten a la construcción de escenarios de paz a través de la firma de acuerdos territoriales para la conservación y el buen vivir"*.

Igualmente presenta dos (2) inconsistencias:

- Se observa error del año en el informe de rendición de cuentas del Resguardo, el cual tiene como fecha de presentación el 24/04/2017, en un contrato que tiene como fecha de inicio el 08/11/2017.
- Los informes de actividades e informe técnico no presentan fechas de elaboración.

Al igual que en el numeral anterior, se podría poner en duda que los informes allí presentados estén constituidos dentro de los límites y plazos del contrato.

### **Causa**

Los anteriores errores evidencian deficiencias en los mecanismos control y seguimiento a los procesos de contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

### **Efecto**

Se está poniendo en riesgo a PNNC por posibles incumplimientos e inconsistencias en los productos materia de los contratos y convenios, al igual que errores de tipo legal que deriven en demandas, con las correspondientes consecuencias indemnizatorias y sancionatorias.

### **Respuesta de PNNC**

PNNC en su respuesta acepta incurrir en errores involuntarios en la elaboración y control de la documentación.

Al respecto, PNNC expresa:

*Numeral 1: "Nos permitimos aceptar la observación toda vez que por error involuntario la contratista radico la garantía después de ser aprobada por la entidad, de acuerdo a la fecha de expedición de la misma, sin embargo y tal como lo manifiesta el organismo de control, la misma cubre las vigencias y valores indicados en el contrato en mención"*

*Numeral 2: "Si bien es cierto, en la fecha de los estudios previos no aparece el día exacto, resaltándose, que este tuvo una elaboración posterior a la expedición de los CDP."*

*Numeral 3: "Nos permitimos aceptar la observación teniendo en cuenta que, por error involuntario se efectuó mal la proyección en la fecha de terminación al 25 de abril y no al 25 de marzo como se establece en el plazo de los cinco (5) meses."*

*Este impase, es evidente que fue un error involuntario porque la información contenida en los informes obedece al desarrollo de lo contenido en el convenio.”*

*Numeral 4:”Teniendo en cuenta las observaciones referidas para el convenio celebrado con el resguardo Papallaqta (Sic) nuevamente nos referimos que por error involuntario en la digitación de la fecha en la cual se presenta el informe, no corresponde a la vigencia actual, toda vez que no se presenta en el 2017 sino en la vigencia 2018. “*

## **Análisis de Respuesta**

Como tal, este hallazgo es de connotación administrativa, y las acciones de mejora se deben reflejar en el plan de mejoramiento de PNNC.

### **Hallazgo No. 12 Soporte para pago de facturas (D5, OI1)**

#### **Criterio**

La Ley 1231 de 2008, por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones, establece:

*“ARTÍCULO 1o. El artículo 772 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así:*

*Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.*

*No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito.*

*El emisor vendedor o prestador del servicio emitirá un original y dos copias de la factura. Para todos los efectos legales derivados del carácter de título valor de la factura, el original firmado por el emisor y el obligado, será título valor negociable por endoso por el emisor y lo deberá conservar el emisor, vendedor o prestador del servicio. Una de las copias se le entregará al obligado y la otra quedará en poder del emisor, para sus registros contables.”*

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, en el artículo 2 en cuanto a objetivos del sistema de control interno establece: “(...) a) *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...)*”

La Ley 1474 de 2011 sobre las facultades y deberes de los supervisores e interventores establece:

*“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*”

*Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. (...)*”

## **Hechos**

El Convenio de Asociación No. 003 de 2017 con la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Curripaco y Nyeengatu (Pueblo Yeral) - AATIs Wayuri, tiene por objeto *“Aunar esfuerzos para el fortalecimiento del relacionamiento entre los resguardos de la Cuenca Alta del río Guainía, el resguardo Tonina-Sejal-San José y otros (Cuenca Media del río Guainía) y los resguardos del Isana - Cuiarí y la reserva nacional natural Puinawai que aporten, mediante la operativización de reuniones, a la construcción conjunta de una agenda de mediano y largo plazo a partir de 2018”*, tiene un valor total de \$64.290.000, de los cuales PNNC aporta \$56.370.000 y la Asociación AATIs WAYURI aporta, en especie, \$7.920.000.

En el folio 205 del convenio reposa la factura No. 0316, con sello de cancelado de 15 de julio de 2017, con la cual se soporta el pago de \$1.800.000, por concepto de Transporte de Inírida a Guarmiza.

No obstante, se observa que esta factura corresponde al establecimiento "Comercial Porvenir Inírida", donde relacionan en la descripción de los servicios prestados, en la misma factura así: *“Todo en víveres en general, piñatería, dulcería y galletería, frutería y verdura, venta de pollo, electrodomésticos y desechables, Bolsas, poncheras, canastas, termos, portacomidas y muchas cosas más (...)*”

Adicionalmente, en el folio 112 del Convenio, presentan el documento "Informe parcial gasto primero (20%) y segundo (70%) desembolso - Convenio PNN entre Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas MTIS WAYURI - NIT 900.096.391-1", en el numeral 4 - Transporte, relacionan el pago Transporte

convocatorio reunión Caño Colorado de Inírida a Caño Colorado, del 15/07/2017, pagado a Comercial Porvenir por valor de \$1.800.000.

Lo anterior muestra que se están realizando pagos con soportes que no corresponden con la finalidad para la cual se efectuó el gasto, toda vez que dentro del convenio hay un rubro destinado para transporte.

Adicionalmente, se observa que en ninguna de las certificaciones que realiza el Jefe de Área Protegida de la Reserva Nacional Natural Puinawai de PNNC, para el trámite de pago, se establece la fecha de elaboración.

### **Causa**

Debilidades en la función de verificación y control por parte de la supervisión del contrato al autorizar el pago de los servicios sin el cumplimiento de requisitos.

### **Efecto**

No se tiene claridad de si se prestó o no servicio puesto que no es idóneo el soporte de pago con respecto del servicio contratado.

### **Respuesta de PNNC**

En su respuesta PNNC indica que:

*"En el marco del convenio de Asociación 003 de 2017, se programaron una serie de reuniones, entre ellas, la reunión en Caño Colorado del 27 al 30 de julio de 2017, en la cual participaron las comunidades de los resguardos del medio y alto río Guainía como: Puerto Colombia, Tonina, San José, Tabaquén, Sejal, Cartagena, Tigre, Berrocal, Santa Rita, Caño Colorado, Esperanza, Sabanita, Danto, Caranacoa, Guarinuma y Pílon.*

*Para el desarrollo de reuniones con la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas se debía garantizar la logística la cual consistía en convocar a los participantes de cada una de las comunidades, proveer el combustible para el desplazamiento de las comunidades desde su lugar de origen hasta el lugar de la reunión, ida y regreso, proveer la alimentación (remesa) de los participantes para el viaje y la reunión, como lo señala el convenio en la Cláusula Tercera, en su literal C que señala: (...)"*

*(...)*

*"Es por ello que para la reunión en Caño Colorado realizada del 27 al 30 de julio de 2017, se relacionó adquisición de los siguientes bienes comprados por la Asociación que requirieron ser transportados al lugar del evento:*

*Para poder trasladar dichos suministros se debe realizar el siguiente desplazamiento: se embarca en una lancha o bongo desde la ciudad de Inírida (puerto sobre el río Inírida) por 3 horas aprox. hasta el punto conocido como Huesito, allí se traspasa la carga a un tractor que durante aproximadamente por 14 horas de recorrido por la "Trocha Huesito" hasta Puerto Caribe, sobre el caño Wamissa (llamado por los indígenas como Caño Guamirza).*

*Este servicio es prestado por la empresa Comercial Porvenir, de manera particular y única en esa ruta "Trocha Huesito" hasta Puerto Caribe, a usuarios (en su mayoría indígenas) que necesitan mover carga hacia esta zona del Departamento de Guainía, ya que son los únicos que cuentan con tractor para el transporte de carga por esta trocha. El servicio es conexo a la naturaleza de la actividad comercial que realiza la empresa Comercial Porvenir cuando se adquieren viveres puestos en el sitio donde el cliente lo requiera.*

*Por tal motivo la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Curripaco Y Nyeengatu (Pueblo Yeral) – AATIs WAYURI contrató este servicio, como lo muestra la factura 0316 pagada el 15 de julio de 2017, a la empresa Comercial Porvenir.*

*De acuerdo a lo expuesto, el supervisor es conocedor de lo que implica la logística para estos eventos y quienes pueden prestar el servicio. Así mismo, en su función de supervisor, se constató que el transporte no fuera incluido en otras facturas asociadas a la logística del evento"*

## **Análisis de Respuesta**

La respuesta de PNNC no desvirtúa la observación, toda vez que verificados los soportes que se encuentran en el expediente suministrado al equipo auditor, no se evidencia que el establecimiento comercial preste este servicio, y no se especifica dentro de la factura, que tipo de transporte está prestando; más aún, al cruzar la información con el "*Informe Parcial Gasto Primero (20%) y Segundo (70%)*" sin fecha, firmado por el representante legal de Asociación AATIS Wayuri, relacionan en el Rubro 4. Transporte de fecha 15/07/2017, en la descripción del pago "*Transporte convocatorio reunión Caño Colorado de Inírida a Caño Colorado*", no se describe en ningún momento como transporte de carga.

Adicionalmente, no anexaron soporte de la Cámara de Comercio donde se constate que dentro de su objeto social pueda realizar esta actividad. A continuación se muestran los documentos mencionados:



En el "Informe Parcial Gasto Primero (20%) y Segundo (70%) Desembolso - Convenio Parque Natural Nacional Entre Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas MTIS WAYURI NIT 900.096.391-1", relacionan los valores cancelados y su respectiva descripción del pago:

**Tabla No. 8 Gastos del Convenio 003 de 2017**

(Cifras en pesos)

RUBRO	FECHA	DESCRIPCION DEL PAGO	PAGADO A	IDENTIFICACIÓN		TOTAL CANCELADO
				CLASE	NUMERO	
<b>4. TRANSPORTE</b>						
GG3	15/07/2017	Compra lubricante para combustible - reunión caño colorado del 27 al 30 de Julio de 2017	El Nuevo Navegante	NIT	900810806-1	420.000
GG3	15/07/2017	Transporte convocatorio reunión caño colorado de Inírida a Caño Colorado.	Comercial Porvenir	NIT	42547537-4	1.800.000
GG3	16/07/2017	Compra 440 galones combustibles para la reunión caño colorado del 27 al 30 de Julio de 2017	La Estrella Flotante	NIT	40399419-0	3.797.200
GG3	18/07/2017	Transporte aéreo Representante Asociación, Representante Cuyari e Isana y Coordinador Plan de Vida, Ruta Inírida, Villavicencio y Mitú	Aéreo Guainía	NIT	86055767-1	1.860.000
GG3	27/07/2017	Compra 165 galones combustibles y 9 potes lubricantes para la reunión Campoalegre del 25 al 27 de julio de 2017, Resguardo Cuyari e Isana	Tito Silva Garrido	CC	19.030.183	7.140.000
GG3	29/07/2017	Pago 5 vuelos en la ruta Mitú, Campoalegre, Caño Colorado	Americas Air SAS	NIT	900459247-3	13.500.000
GG3	31/07/2017	Compra 3 Tambores combustible para reunión de Capitanes Caño Colorado	Ronilcami co Camico	CC	1.121.106.148	3.600.000
GG3	02/08/2017	Pago Transporte aéreo		NIT		750.000

		Representante Legal Asociación, Representante Legal Cuyari y Coordinador Plan de Vida	Aéreo Inírida			
<b>TOTAL TRANSPORTE</b>						<b>32.867.200</b>

Fuente: Expediente Convenio de Asociación 003 de 2017

Con relación al acta de inicio del convenio, se acepta el argumento expuesto por PNNC y se retira de la observación.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria y otra incidencia (OI) para trasladar a la DIAN.

### **Hallazgo No. 13 Legalización Hechos Cumplidos (D6, P1)**

#### **Criterio**

El Decreto 111 de 1996 mediante el cual se adopta el Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece:

*“Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*

*Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.*

*En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.*

*(...) Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones.”*

La Ley 80 de 1993 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece:

*“Artículo 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.*

*Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán*

*acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.”*

De otra parte, la Ley 80 de 1993, artículo 26, numeral 1 establece: “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.

*La contratación del Estado es una actividad reglada y fundada en principios, dada la importancia para la comunidad y asociados, a quienes les asiste todo el derecho de verificar la forma como se invierten los bienes públicos.”*

La Ley 1474 de 2011 sobre las facultades y deberes de los supervisores e interventores establece:

*“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

*Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. (...)”*

## **Hechos**

En la revisión efectuada por la CGR a los contratos y convenios se pudo analizar y concluir que se legaliza el pago de labores que fueron efectuadas incluso antes de la firma de los convenios, como se evidencia en los siguientes casos:

**1. Convenio de Asociación No. 001 de 2017**, suscrito con Asociación Tandachirdiu Inganokuna, cuyo objeto es “*Aunar esfuerzos para avanzar en la generación y desarrollo de una ruta de trabajo conjunta entre la Asociación Tandachirdiu Inganokuna y el PNN Alto Fragua Indi Wasi, que aporte a la construcción conjunta del Plan de Manejo del Área Protegida*”, por valor de

\$80.500.000, de los cuales PNNC aporta \$40.000.000 y la Asociación aporta \$40.500.000 en especie.

En este convenio, el registro presupuestal fue posterior a la fecha de inicio, legalizando hechos cumplidos, toda vez que la firma del contrato es 08/05/2017; la fecha de inicio es 12/05/2017 y la fecha del Registro Presupuestal es 16/05/2017.

**2. Convenio de Asociación 014 de 2016**, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, humanos y financieros entre PNNC y World Wildlife Fund.INC”*, contando con un aporte de \$800.000.000 por parte de PNNC, con el Auto No. 017 de 22 de agosto de 2016 se justifica la contratación directa de acuerdo con los artículos 96 de la ley 489 de 1998 y 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

El Convenio se firma el 24 de agosto de 2016, registra en el primer informe presentado en septiembre de 2016 informes de actividades realizadas el 4 y 5 de agosto de 2016, fechas en las cuales aún no se había firmado el Convenio; además, no se evidencia la fecha de inicio.

**3. Convenio de Asociación No. 022 de 2017**, suscrito con Corporación Biocomercio Sostenible con el objeto de: *“Aunar esfuerzos Técnicos, humanos y financieros para incrementar capacidades para el fortalecimiento organizacional, asociativo, y empresarial de las iniciativas económicas locales sostenibles asociadas a las áreas protegidas en el marco de los Acuerdos de uso, Manejo y las capacidades del equipo técnico de Parques Nacionales que implementan acciones del Programa de desarrollo Local Sostenible con las organizaciones e individuos de las comunidades indígenas y negras mediante la consolidación y fortalecimiento de sus modelos de economía local sostenible.”*, por valor de \$288.000.000, de los cuales PNNC aporta \$250.000.000 y la Corporación \$38.000.000, representados en especie para apoyar las actividades establecidas en el presupuesto del Convenio.

De acuerdo con la cláusula Quinta del Convenio, el primer desembolso correspondiente al 50% del valor total de los aportes de PNNC, es decir \$125.000.000, se desembolsan una vez Biocomercio haga entrega de: 1). *Memorias de los espacios de preparación y concertación metodológica sobre la capacitación para el fortalecimiento de las iniciativas de desarrollo local sostenible.* 2). *Agenda y documento metodológico que será desarrollado en espacios de fortalecimiento institucional nacional con el equipo técnico de Parques Nacionales vinculado por el Programa de Desarrollo Local Sostenible para afianzar y fortalecer procesos de organizaciones locales y empresariales.* 3). *Documentación para la planificación de los eventos y trabajo en campo en las 9 APs que permitan analizar el proceso de los aprendizajes e innovaciones propias en el marco de la facilitación y metodología empleada.* 4). *Informes mensuales y avances.*

Con el Auto No. 035 del 15 de noviembre de 2017 se cierra el proceso competitivo, adjudicando a Biocomercio el Convenio.

El Convenio de Asociación No. 022 de 2017 se firma el 27 de noviembre de 2017.

Biocomercio presenta cuenta de cobro para el primer desembolso el 11 de diciembre de 2017; es decir, 14 días después de la firma del convenio.

No obstante, de acuerdo con la cláusula de perfeccionamiento del convenio se entiende perfeccionado una vez suscrito por las partes; para su ejecución se requiere el acta de iniciación, previo registro presupuestal y aprobación de garantías. Es preciso aclarar que el acta de inicio y el registro presupuestal son del 12 de diciembre de 2017 y la fecha de la cuenta de cobro es del 11 de diciembre de 2017.

Conforme a las fechas cronológicas del Convenio, se evidencia que no se podía llevar a cabo ningún avance al 12 de diciembre de 2017 para que se produjera el desembolso inicial.

**4. Convenio de Asociación No. 009 de 2017**, suscrito Cabildo Indígena de San Martín de Amacayacu, con el objeto de "Aunar esfuerzos técnicos, humanos y financieros entre el Cabildo Indígena de San Martín de Amacayacu y Parques Nacionales de Colombia para apoyar la consolidación de un centro de interpretación que sea un referente del ecoturismo basado en comunidades donde se propicie la valoración social de la naturaleza y del patrimonio cultural del pueblo Ticuna de la comunidad de San Martín e implementar un sistema de recepción e información de la organización del ecoturismo en el territorio", el valor del convenio es de \$ \$40.936.000, de los cuales el CABILDO aporta \$10.936.000 y PNNC \$30.000.000

En el convenio establecen en la Cláusula Segunda – Duración, que: *"el plazo del convenio será hasta el 31 de diciembre de 2017, e iniciará a partir de la aprobación de la garantía única, previa expedición del registro presupuestal"*.

En este convenio, el registro presupuestal fue posterior a la fecha de aprobación de la garantía única (iniciación del Convenio) la cual fue del 18/10/2017 y la fecha del Registro Presupuestal fue del 09/11/2017.

**5. Convenio de Asociación No. 008 de 2017**, con el Cabildo Indígena de Mocagua, tiene como objeto: *"Aunar esfuerzos técnicos, humanos y financieros entre el Cabildo Indígena de Mocagua y Parques Nacionales de Colombia para consolidar el centro de interpretación cultural en la Comunidad de Mocagua, para poner en marcha la propuesta de interpretación, educación, y formación en conocimiento, manejo y uso sostenible en el Territorio Indígena y el Área Protegida, pilar estratégico para alcanzar a largo plazo el desarrollo sostenible de las iniciativas económicas — ecoturismo y artesanías, la conservación y la gobernabilidad del Resguardo y el PNN Amacayacu"*.

Valor del Convenio:

Aportes Cabildo	\$10.085.000
Aportes PNNC	\$30.000.000
Adición PNNC	<u>\$15.000.000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$55.085.000</b>

El convenio establece en la Cláusula Segunda, Duración: *"el plazo del convenio será hasta el 31 de diciembre de 2017, e iniciará a partir de la aprobación de la garantía única, previa expedición del registro presupuestal"*.

La fecha de aprobación de la garantía única (iniciación del Convenio) es del 12/10/2017, y la fecha del Registro Presupuestal es 17/10/2017.

### **Causa**

Incumplimiento de la normatividad relacionada y debilidades en las funciones de control y seguimiento por parte de las áreas de contratación y de supervisión del Convenio, así como inoportuna labor administrativa en la planeación de las obligaciones contractuales.

### **Efecto**

Esta situación puede generar obligaciones o erogaciones que afecten recursos públicos, sin que previamente se haya cumplido con las apropiaciones presupuestales requeridas para legalizar los procesos contractuales.

Esta observación se comunica con posibles incidencias penal y disciplinaria, conforme al artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta de PNNC**

PNNC en su respuesta manifiesta:

1. *Convenio de Asociación No. 001 de 2017*

*"(...) en los soportes de ejecución del convenio podemos constatar que mediante oficio dirigido a la Doctora Diana Castellanos - Directora Territorial Amazonia la Asociación Tandachiridu Inganokuna radicó en el área protegida PNN Alto Fragua Indi Wasi el 19 de mayo de 2017 a las 1.45 PM, los documentos y cronograma para la respectiva revisión y aceptación por parte de la jefe de Área Protegida, en calidad de supervisora designada conforme a la cláusula DÉCIMA SEGUNDA: SUPERVISIÓN. Por tanto la documentación se encuentra entregada con posterioridad al perfeccionamiento del convenio en cumplimiento a las normas estatutarias citadas anteriormente.*

*Adicionalmente, y de acuerdo con lo ordenado por el Decreto 111 de 1996, y la Ley 80 de 1993, normas de la misma jerarquía; establecen la obligatoriedad de cumplir con los requisitos enunciados de Presupuesto y Aprobación de la Garantía sin que sean excluyentes para la ejecución del convenio, es decir, cuando convergen la expedición del Registro Presupuestal, hecho que ocurrió el día 16 de mayo de 2017 y la aprobación de la garantía única, que se llevó a cabo el día 12 de mayo de 2017, tal como se consagra en la Cláusula Décima Primera, del mencionado Convenio, que al tenor expresa:*

*"CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA.- PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN: El presente convenio se perfecciona mediante la firma de las partes y requiere para su ejecución de la expedición del Registro presupuestal y la aprobación de la garantía única de cumplimiento."*

*Lo anterior, evidencia que los productos y demás documentos que soportan el primer desembolso fueron entregados con posterioridad al cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización del convenio.*

## *2. Convenio de Asociación 014 de 2016*

*"(...)*

*...". El convenio se firma el 24 de agosto de 2016, registra en el primer informe presentado en septiembre de 2016 informes de actividades realizadas el 4 y 5 de agosto de 2016, fechas en las cuales aún no se había firmado el Convenio; además, no se evidencia la fecha de inicio"...*

*Para el caso del informe de actividades reportado por parte del aliado en el marco del convenio de asociación 014 de 2016, nos resulta indispensable aclarar que una vez suscrito el convenio se da inicio a las acciones contempladas en el plan de trabajo, sin embargo, las acciones estratégicas que se relacionan en el documento presentado para el primer desembolso contienen actividades de relacionamiento adelantadas por el aliado WWF que son base de las actividades a realizar y que en ningún momento generaron obligaciones o erogaciones que afectaran los recursos públicos destinados en para la ejecución del convenio de asociación, es por esto que dicho informe contiene aspectos que evidencian fechas anteriores al inicio del convenio.*

*En este contexto, es claro que las actividades mencionadas no han sido financiadas con presupuesto de Parques Nacionales, ya que como se puede ver en el informe financiero, las actividades cargadas al presupuesto del convenio dan inicio en el mes de septiembre y responden al plan de trabajo establecido y al seguimiento realizado al convenio por las partes.*

## *3. Convenio de Asociación 022 de 2017*

*... "Biocomercio presenta cuenta de cobro para el primer desembolso el 11 de diciembre de 2017; es decir, 14 días después de la firma del convenio. No obstante, de acuerdo con la cláusula de perfeccionamiento del convenio se entiende perfeccionado una vez suscrito por las partes; para su ejecución se*

*requiere el acta de iniciación, previo registro presupuestal y aprobación de garantías. Es preciso aclarar que el acta de inicio y el registro presupuestal son del 12 de diciembre de 2017, coincidiendo con la misma fecha de la cuenta de cobro. Conforme a las fechas cronológicas del convenio, se evidencia que no se podía llevar a cabo ningún avance al 12 de diciembre de 2017 para que se produjera el desembolso inicial”...*

*Respecto de la observación antes descrita, es preciso informar y aclarar que el Programa Desarrollo Local Sostenible, con el cual se financió la ejecución del convenio 022 de 2017, es un apoyo financiero por parte de la Unión Europea al Gobierno de Colombia, mediante el mecanismo de aportes en donación por cumplimiento de metas por parte de las Entidades ejecutoras, motivo por el cual el recurso para la ejecución del convenio con la Corporación Biocomercio no fue objeto de inclusión en el decreto de liquidación de la vigencia 2017, siendo tramitado ante el Ministerio de Hacienda mediante decreto 858 del 23 de mayo de 2018.*

*Una vez incorporado dicho recurso al presupuesto de la Entidad, se adelantó la aprobación del plan operativo ante el comité directivo, en la que por unanimidad se da aprobación al mismo, razón por la cual el 28 de junio del 2017 por resolución 0238, se distribuyó el recurso para adelantar las acciones respectivas a fin de cumplir con las metas establecidas por el Gobierno de Colombia ante la Unión Europea.*

*Incorporado el presupuesto, se dispuso en primera medida contratar al personal del programa y posterior a esto se da inicio al proceso de estructuración de selección objetiva conforme el Decreto 092 de 2017, con la participación de dos oferentes que da como resultado la adjudicación a la Corporación Biocomercio Sostenible.*

*Ahora bien, con el fin de brindar una efectiva ejecución del convenio y obtener mejores resultados para el apoyo del cumplimiento de las metas y la implementación del Programa Desarrollo Local Sostenible, se dispuso desde la estructuración del proceso que el futuro aliado debería presentar para el primer desembolso productos fundamentados en la base de las acciones a desarrollar en la ejecución del convenio, que fueran desarrollados como insumo inicial para alcanzar los objetivos, productos y obligaciones respectivas.*

*De otra parte, es importante recalcar que si bien es cierto que el inicio de la ejecución y el primer desembolso se originó con días de diferencia, es claro que los recursos aportados por Parques Nacionales en el marco del convenio de asociación 022 de 2017, se ejecutaron conforme el plan de trabajo y actividades meramente relacionadas en la implementación del convenio de asociación, toda vez que los documentos indicados como soporte del primer desembolso fueron estructurados exclusivamente por parte del aliado como etapa preparatoria para la ejecución, los cuales no tienen un requerimiento específico de tiempo para su proyección sino que la exigencia se centraba en presentarlos para el primer desembolso.*

*En consecuencia, para los casos en mención no se presentan hechos cumplidos máxime cuando al tratarse de convenios no existe en estricto sentido pago como retribución, sino que se trata de aporte de dos entidades trabajando conjuntamente para la consecución de un objetivo común, por lo que se solicita la exclusión de la presente observación del informe final de auditoría.*

*(...)"*

#### *4. Convenio de Asociación No. 009 de 2017*

*(...) Como antecedente se debe relacionar el Acuerdo Político de compromisos firmado el 15 de agosto de 2017 entre Parques Nacionales y la Autoridad Indígena de San Martín de Amacayacu como resultado del relacionamiento que mantiene la entidad desde la creación del Parque Nacional Natural Amacayacu, en cumplimiento de las acciones previstas en el Decreto Ley 3572 de 2011, como ente encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales.*

*En la estructura de dicho Acuerdo, se tiene previsto cumplir con una serie de obligaciones entre las partes firmantes. En el cuerpo del documento se establece lo siguiente:*

#### *Numeral 4. OBLIGACIONES DE PARQUES*

*a. Poner a disposición los recursos financieros, humanos, técnicos y logísticos requeridos de acuerdo a su disponibilidad para el desarrollo de las actividades planeadas en este acuerdo.*

*e. Implementar y cumplir las actividades y tareas específicas contempladas en el Plan de Trabajo Anual objeto del Acuerdo*

#### *Numeral 5. OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD INDIGENA DE SAN MARTIN DE AMACAYACU*

*b. Coordinar, implementar y facilitar las actividades establecidas en este acuerdo político de compromisos.*

*e. Poner a disposición los recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros requeridos de acuerdo a su disponibilidad para el desarrollo de las actividades planeadas en este acuerdo.*

*Lo anterior evidencia la preexistencia de una serie de actividades coordinadas, siendo el convenio uno de los mecanismos utilizados por las partes para facilitar la implementación de acciones previstas que requieren recursos en el marco del Acuerdo Político. De ahí que dentro del planteamiento del plan de trabajo y de los informes se relacionen actividades que no solo cobijan al convenio mismo, sino al Acuerdo Político de Compromisos.*

*En desarrollo de lo anterior, el primer informe del Convenio 09 de 2017 iniciado el 09 de noviembre, que contiene el plan de trabajo, consagra actividades que se vienen adelantando en el marco del citado acuerdo. Ahora bien, la presentación de*

*documentación y respectiva legalización, como soporte para el primer desembolso en cumplimiento de la CLAUSULA SEPTIMA – Desembolso de los recursos, se da posterior a la generación del registro presupuestal y a la aprobación de la garantía única. El hecho presupuestal es originado el día 07 de diciembre de 2017.*

*Respecto al memorando 2017500002603, con fecha 27 de octubre de 2017, con el asunto “Designación de Supervisión”, el cual le atañe al Convenio 09 de 2017, se escribe una fecha de inicio “18/10/2017”, no obstante, esto se considera como un error formal de digitación que no incide en el cumplimiento de los requisitos de legalización y ejecución de contratos o convenios establecidos por las normas o en los decretos concurrentes.*

*(...)”*

#### *5. Convenio de Asociación No. 008 de 2017*

*“(...) Partimos de la base que el Convenio de Asociación No. 008 de 2017, se encuentra perfeccionado a partir de la suscripción, esto es, el día 10 de octubre de 2017, acorde con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, que al tenor expresa:*

*“ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.*

*Adicionalmente y acorde con la citada norma los requisitos de ejecución, también fueron cumplidos a partir del día 17 de octubre de 2017; fecha en la cual se expidió el registro presupuestal, previa aprobación de la garantía única de cumplimiento y que para nada afecta la existencia y por el contrario constituyen los elementos para iniciar la ejecución del mismo, sin que por ello, sean excluyentes.*

*Respecto al memorando interno 2017500002603 en sistema Orfeo, con fecha 27 de octubre de 2017, con el asunto “Designación de Supervisión”, el cual le atañe al Convenio 08 de 2017, mediante el cual además de la designación se informa al supervisor una fecha de inicio “12/10/2017”, no obstante, este documento no interviene en el cumplimiento de los requisitos de legalización y ejecución de contratos o convenios establecidos por las normas o en los decretos concurrentes.*

#### *Acta de Inicio Del Convenio*

*Según el clausulado del convenio en mención no se establece como requisito la suscripción de un acta para dar inicio a su ejecución, siendo un requisito facultativo en concordancia con el procedimiento institucional identificado con Código: ABS\_PR\_03, vigente desde 11/11/2015; donde se señala en el aparte del flujograma “y suscribir el acta de inicio sí procede”.*

## Análisis de Respuesta

Los argumentos expuestos por PNNC no desvirtúan la observación, toda vez que el registro presupuestal constituye un requisito para la ejecución de los contratos estatales, y en estos casos particulares la fecha del registro presupuestal es posterior a la fecha de inicio, por lo que no se garantiza la finalidad de que se destine efectivamente el presupuesto de PNNC al cumplimiento de sus obligaciones<sup>8</sup> y en cambio sí están legalizando hechos cumplidos.

Se tiene en cuenta la respuesta dada por PNNC con respecto a que el registro presupuestal no es requisito para el perfeccionamiento del contrato, por lo tanto se retira de la observación y se aclara, que la afectación generada es con relación a la ejecución del contrato.

Adicionalmente, con respecto al Convenio de Asociación No. 009 de 2017, la fecha de inicio del mismo se tomó de los folio 74 y 75/229, de la información suministrada por PNNC, donde se encuentra la fecha de aprobación de la Garantía que fue del 18/10/2017 y de la expedición de la "PÓLIZA No: 380-47-994000082685" que fue igualmente del 18/10/2017, por lo tanto no es de un error formal de digitación, como lo manifiesta PNNC en su respuesta.

Por último, con relación al Acta de Inicio de los convenios, se acepta el argumento expuesto por PNNC y se retira de la observación.

Conforme a lo anterior se confirmar el hallazgo con posible incidencia disciplinaria y penal.

<sup>8</sup> Tomado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/.../6-etapa-precontractual-registro-presupuestal>. ETAPA PRECONTRACTUAL – CCE. 6. REGISTRO PRESUPUESTAL Y CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL. 6.1. Registro presupuestal. El registro presupuestal consiste en la certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del contrato; es un instrumento a través del cual se busca prevenir erogaciones que superen el monto autorizado en el correspondiente presupuesto, con el objeto de evitar que los recursos destinados a la financiación de un determinado compromiso se desvíen a otro fin.

*Este registro no es un requisito de existencia del contrato estatal, por lo que una entidad pública no puede argumentar la inexistencia de un contrato por no haberse constituido el registro presupuestal, ya que la Ley 80 de 1993 establece que el contrato se perfecciona cuando se realiza un acuerdo por escrito del objeto y la contraprestación.*

*De esta forma, el registro presupuestal no es un requisito de perfeccionamiento del contrato estatal sino un requisito para su ejecución y es necesario para que se destine efectivamente el presupuesto de la entidad al cumplimiento de sus obligaciones, por lo tanto, una entidad pública puede perfeccionar un contrato sin contar con dicho registro, pero no generarlo constituye una clara vulneración a los principios de planeación y legalidad.*

*A pesar que la ausencia de la operación de registro presupuestal no tiene la virtualidad de afectar la existencia, la validez o la eficacia del contrato sí comporta el incumplimiento de una obligación legal que genera una responsabilidad personal de funcionario que omite realizarla.*

## Hallazgo No. 14 Dobles Pagos en bienes y servicios contratados (F1, D7, B1)

### Criterio

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993, define los principios de la contratación estatal para lo cual establece:

*“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 a 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.”*

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 establece como daño patrimonial al estado:

*“ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. 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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente 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.”*

El Decreto 1957<sup>9</sup> de 2007, modificado por el Decreto 4836 de 2011, establece:

*“Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.*

*Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o*

<sup>9</sup> Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia

*servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.”*

## Hechos

En una revisión aleatoria realizada a los contratos de prestación de servicio se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. Mediante contrato de arrendamiento 001 de 2017, la Dirección Territorial Caribe se contrató el arrendamiento de un bien inmueble en el municipio de Ituango – Antioquia, ubicado en la Carrera Jordán con matrícula inmobiliaria No. 013-871 para el funcionamiento de la sede del Parque Nacional Natural Paramillo.

El plazo de ejecución de dicho contrato era siete (7) meses y doce (12) días contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución.

El valor del contrato es la suma de \$8.140.000, pagaderos en mensualidades de \$1.100.000. La fecha de la firma de este contrato fue el 20 de enero de 2017, por lo tanto la fecha de culminación del mismo es el 31 de agosto de 2017.

El día 1 de septiembre de 2017, se suscribe el contrato de arrendamiento 017 de 2017, sobre el mismo inmueble con un plazo de ejecución de cinco meses, iniciando desde el 1 de septiembre de 2017 y finalizando el 31 de enero de 2018.

El 1 de diciembre de 2017, se suscribe un nuevo contrato de arrendamiento sobre el mismo inmueble con el número 020 de 2017, con un plazo de ejecución de ocho (8) meses, es decir, desde el 1 de diciembre de 2017 hasta el 31 de julio de 2018.

Como se puede apreciar, con los contratos de arrendamiento antes señalados se contrató el servicio de arrendamiento por los meses de diciembre de 2017 y enero de 2018, generándose un doble pago por estos meses.

A continuación se presenta la forma como se realizaron dichos pagos:

**Tabla No. 9 Órdenes de Pago Contrato de Arrendamiento Sede Ituango**

*(Cifras en pesos)*

Orden de Pago	Fecha de pago	Vigencia Presupuestal	Valor Pesos	Concepto Pago	CDP	Compromisos
58208617	15/03/2017	Actual	1.100.000	ENERO	15017	15817
58209917	15/03/2017	Actual	1.100.000	FEBRERO	15017	15817
58211217	15/03/2017	Actual	1.100.000	ABRIL	15017	15817
74703617	30/03/2017	Actual	1.100.000	ABRIL A MAYO	15017	15817
93659517	21/04/2017	Actual	1.100.000		15017	15817
125406817	22/05/2017	Actual	1.100.000		15017	15817
157263517	15/06/2017	Actual	1.100.000	JULIO	15017	15817

Orden de Pago	Fecha de pago	Vigencia Presupuestal	Valor Pesos	Concepto Pago	CDP	Compromisos
267457717	20/09/2017	Actual	1.100.000	SEPTIEMBRE	55117	62217
267460317	20/09/2017	Actual	1.100.000	OCTUBRE	55117	62217
351475517	24/11/2017	Actual	1.100.000		55117	62217
351522117	24/11/2017	Actual	1.100.000		55117	62217
109054718	23/04/2018	Reservas presupuestales	1.100.000	RESERVAS	55117	62217
14624618	30/01/2018	Cuentas por pagar	1.100.000		57317	82017
35100618	19/02/2018	Cuentas por pagar	440.000	CXP	15017	15817

Fuente: SIIF Nación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De esta forma se generó un presunto detrimento patrimonial por valor de \$2.200.000, al haber realizado dos (2) veces el pago del arrendamiento de los meses diciembre de 2017 y enero de 2018.

2. Mediante contrato de prestación de servicios 314 del 9 de diciembre de 2016, la Dirección Territorial Caribe contrató la *“prestación de servicios operativos y de apoyo a la gestión del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo para desarrollar de manera eficiente, autónoma e independiente, actividades coordinadas con el Jefe del Área Protegida para adelantar actividades que contribuyan al seguimiento del Área Protegida y acorde al subprograma Implementar un sistema de planeación institucional, sistemas de gestión y mecanismos de evaluación, así como aportar al cumplimiento de las metas establecidas en otros subprogramas”*.

El plazo de ejecución del contrato es de cinco (05) meses contados a partir de la aprobación de la garantía única y previa expedición del registro presupuestal y el valor es la suma de \$6.000.000.

El 10 de mayo de 2017 se suscribe el contrato de prestación de servicios 2017 de 2017, con el mismo contratista del contrato 314 de 2016 y con el mismo objeto, con un plazo de ejecución de ocho (08) meses, contados a partir de la aprobación de la garantía única y previa expedición del registro presupuestal con un valor de \$9.792.000.

De acuerdo con los registros de SIIF, existe un pago en el mes de diciembre de 2017, correspondiente al contrato de prestación de servicios 360 de 2017, el cual no se encuentra registrado ni en la página web de Parques Nacionales Naturales, ni el SECOP, por lo que no se tuvo acceso al mismo.

Los pagos realizados con cargo a los contratos antes mencionados se encuentran a continuación. El primer pago corresponde al mes de diciembre de 2016, el cual fue pagado en enero de 2017.

**Tabla No. 10 Órdenes de Pago Contratos 314 de 2016 y 201 de 2017**

(Cifras en pesos)

Orden de pago	Fecha de pago	Estado	Valor Pesos	CDP	Compromisos	Documento Soporte Compromiso
13469917	30/01/2017	Pagada	1.200.000	63716	175316	CPS-314-2016
16783617	03/02/2017	Pagada	1.224.000	2317	2317	CPS-314-2016
36150017	23/02/2017	Pagada	1.224.000	2317	2317	CPS-314-2016
88294217	12/04/2017	Pagada	1.224.000	2317	2317	CPS-314-2016
99914617	26/04/2017	Pagada	1.224.000	2317	2317	CPS-314-2016
135030717	26/05/2017	Pagada	1.183.200	40917	42517	cps-201/2017
167325817	28/06/2017	Pagada	1.224.000	40917	42517	cps-201/2017
208289417	28/07/2017	Pagada	1.224.000	40917	42517	cps-201/2017
239553117	28/08/2017	Pagada	1.224.000	40917	42517	cps-201/2017
274634017	26/09/2017	Pagada	1.224.000	40917	42517	cps-201/2017
307586317	24/10/2017	Pagada	1.224.000	40917	42517	cps-201/2017
355891617	28/11/2017	Pagada	1.224.000	40917	42517	cps-201/2017
393549617	20/12/2017	Pagada	1.224.000	40917	42517	cps-201/2017
399441317	21/12/2017	Pagada	1.279.080	66517	90417	CPS-360-2017

Fuente: SIIF Nación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Así las cosas, se observa que como resultado de la contratación, durante la vigencia actual, se realizaron 13 pagos mensuales por concepto de prestación de servicios con la misma persona y con el mismo objeto, por lo que se evidencia en el mes de diciembre un doble pago por el mismo servicio por valor de \$1.279.080, lo que genera un presunto detrimento patrimonial por ese valor.

3. Mediante contrato de prestación de servicios 367 de 2016, la Dirección Territorial Caribe contrata la *"Prestación de servicios técnicos y de apoyo a la gestión del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo para adelantar actividades de forma autónoma e independiente en la implementación del subprograma Regular y controlar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en los sectores concertado con el jefe del Área Protegida"*. El valor del mencionado contrato es la suma de veintitrés millones setecientos sesenta mil pesos (\$23.760.000), con un plazo de ejecución de doce (12) meses contados a partir del 15 de diciembre de 2016 y hasta el 14 de diciembre del 2017.

De igual forma, mediante contrato de prestación de servicios 334 de 2017, se realiza una contratación con la misma persona, con el mismo objeto, con un plazo de seis (6) meses, contados a partir del 7 de diciembre de 2017 y hasta el 6 de junio de 2018.

De esta forma, se evidencia que existió pago doble correspondiente a ocho (8) días del mes de diciembre de 2017 generándose un presunto detrimento patrimonial por valor de \$538.560.

## Causa

Estas situaciones se presentan por falta de mecanismos de control relacionados con los términos de ejecución de los contratos de prestación de servicios tanto en las Direcciones Territoriales, como desde el Nivel Central de la totalidad de contratación de PNNC.

## Efecto

Debido a la inadecuada gestión de control sobre la celebración de los contratos, por las situaciones previamente señaladas se generó que se pagara más de una vez por los bienes y servicios antes descritos.

Esta observación se comunica con posible connotación fiscal de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000<sup>10</sup> y con posible incidencia disciplinaria conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## Respuesta de PNNC

Sobre el contrato de arrendamiento PNNC manifiesta:

*“Ya desde la DTCA habíamos evidenciado esta situación solicitando al supervisor del contrato adelantar las gestiones necesarias para el reintegro de los recursos. Se acordó por parte del supervisor y el contratista que realizará el reintegro a la dirección del Tesoro, subsanándose de esta forma la situación presentada. Cabe anotar que el contratista reside en Ituango municipio de difícil acceso”.*

Adicional a esta respuesta, la Dirección Territorial anexa copia de la consignación por valor de \$2.200.000 de fecha 28 de noviembre de 2018 por concepto de los meses diciembre de 2017 y enero de 2018, soportando el recaudo de dicho monto.

Frente al contrato 201 de 2017, la Dirección Territorial Caribe manifiesta:

<sup>10</sup> Ley 610 de 2000. 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 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. 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. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

*“Según orden de pago 393549617 de fecha 2017-12-18, se cancela \$1.224.000 que corresponde al mes de diciembre de 2017 del contrato de prestación de servicios No. 201 de 2017, sobre este pago se tramitó un reintegro por valor de \$775.200, correspondiente a la fracción comprendida del 12 al 30 de diciembre. (Anexo comprobante de reintegro)”.*

Efectivamente se verifica la consignación por \$775.200, correspondiente 7 días de mayo y 12 días de diciembre de 2017. Por tal razón para el presente contrato se elimina la connotación fiscal, manteniéndose la observación con presunta connotación disciplinaria, dado que se evidencia que no es un caso aislado para esta Dirección Territorial.

Respecto al contrato de prestación de servicios 334 de 2017, la Dirección Territorial Caribe manifiesta:

*“El contrato de prestación de servicios de 2018, de acuerdo con la cláusula cuarta, plazo de ejecución establece que será de 12 meses, sin embargo en la cláusula sexta se especifica, que corresponde a un mes vigencia 2016 y once meses vigencia 2017, de acuerdo con la autorización emitida por el ministerio de hacienda ref. 1-2016-093418, en este orden de ideas si el contrato inició el 15 de diciembre de 2016, esto no significa que el plazo de 2017, se haya extendido, este contrato finalizó a 30 de noviembre de 2017, y en efecto fueron realizados los pagos adjuntos.”*

### **Análisis de Respuesta**

Analizada la respuesta de PNNC, ésta no resulta coherente, dado que un contrato de prestación de servicios con plazo de 12 meses, que inicia el 15 de diciembre de 2016 terminaría el 14 de diciembre de 2017. Sin embargo PNNC manifiesta que el contrato terminó le día 30 de noviembre de 2017; es decir, en términos de tiempo tuvo una ejecución de 11 meses y 15 días, pero se realizaron pagos correspondientes a 12 meses completos.

Por lo anterior se evidencia un presunto detrimento patrimonial correspondiente a la porción pagada entre el 30 de noviembre y el 15 de diciembre de 2017, fecha en la cual debió culminarse el contrato.

En este sentido, se mantiene el hallazgo con posible connotación disciplinaria y con incidencia fiscal, dado que se genera un presunto detrimento al patrimonio de PNNC por valor de \$1.009.800.

Cabe resaltar que como resultado del proceso auditor, se generó un Beneficio de Auditoría por valor \$2.200.000, teniendo en cuenta que el proceso de recaudo de la suma pagada en exceso por el arrendamiento de la sede ubicada en Ituango, se generó una vez la Entidad conoció la observación.

## Hallazgo No. 15 Registro de Obligaciones Presupuestales (D8)

### Criterio

El Decreto 1957 de 2007, artículo 1 establece: *“Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.*

*Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.”*

La Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, determina:

*“Artículo 16. Prohibase tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma”.*

### Hechos

De la evaluación realizada sobre la ejecución presupuestal de la vigencia 2017, se evidenció que se registran obligaciones sobre las cuales no se han recibido los bienes y servicios y por lo tanto no hay exigibilidad de pago en el momento de su registro.

A continuación a título de ejemplo se detallan contratos de prestación de servicio, sobre los cuales los pagos se deben realizar proporcionalmente al tiempo trabajado al inicio del mes, según lo estipulado en el mismo contrato; sin embargo, se registran obligaciones por servicios no prestados a la fecha de la obligación:

**Tabla No. 11 Obligaciones Presupuestales**

Dirección Territorial	N° Contrato	Fecha de inicio	Fecha obligación	Observaciones
Pacífico	CPS-039-2017	02/02/2017	21/02/2017	Se registran 29 días laborados cuando no han transcurrido sino 20 días desde el inicio del contrato.
Caribe	CPS-344-2016	06/12/2016	20/12/2016 29/01/2017	Se registran 57 días laborados cuando sólo han transcurrido 54 desde la fecha de inicio

				del contrato.
Caribe	CPS-100-2017	01/12/2017	22/02/2017	Se registran 30 días laborados cuando sólo han transcurrido 22 desde la fecha de inicio del contrato.
Dirección General	CPS-046-2017	24/01/2017	27/01/2017	Se registran 7 días laborados cuando sólo han transcurrido 3 días desde el inicio del contrato
Dirección General	CPS-047-2017	24/01/2017	27/01/2017	Se registran 7 días laborados cuando sólo han transcurrido 3 días desde el inicio del contrato

Fuente: SIF Nación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Dado que las obligaciones presupuestales se entienden exigibles para el pago como consecuencia del cumplimiento total o parcial de los compromisos adquiridos, tanto por el contratante como por el contratista, las mismas deben equivaler al valor de los bienes o en este caso de los servicios efectivamente prestados por el contratista, situación que no siempre se evidencia en el registro de obligaciones presupuestales de PNNC.

### Causa

Esta situación se presenta por falta de controles respecto de la verificación de los requisitos establecidos para que PNNC registre una obligación presupuestal.

### Efecto

Pago de servicios que no han sido efectivamente recibidos por PNNC en contraposición de las normas relacionadas con la ejecución presupuestal.

Esta observación se comunica con posible incidencia disciplinaria conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta de PNNC

Sobre las circunstancias mencionadas en el hallazgo, PNNC envía respuesta por cada Dirección Territorial, de la siguiente manera:

Dirección Territorial Pacífico:

*“La Dirección Territorial Pacífico atendiendo la Circular No 20174200000014 de fecha 20 de enero de 2017, suscrita por la Subdirectora Administrativa y Financiera de Parques Nacionales Naturales de Colombia, la cual adjunto. Acató las instrucciones impartidas con relación al pago de los honorarios de los contratos de prestación de servicios durante la vigencia 2017”.*

La Subdirección Administrativa y Financiera, manifiesta:

*“Se advierte en primer lugar, que una vez revisado los informes de actividades presentados por los contratista para el pago correspondiente al mes de enero, los mismos presentan soportes de actividades que dan cuenta de los servicios prestados a la entidad a cambio de una remuneración pactada por concepto de honorarios, por lo que no se podría argumentar que la entidad no recibió los bienes y servicios y por lo tanto no hay exigibilidad de pago en el momento de su registro.*

*En segundo lugar, los contratos celebrados se realizaron en virtud a lo indicado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y en consecuencia el pago de los mismos corresponde a unos honorarios de acuerdo a los productos entregados y no por días laborados”*

La Dirección Territorial Caribe, envía la siguiente respuesta:

*“En los contratos de prestación de servicios se establece una forma de pago mensual, sin embargo los pagos no se realizan por días efectivamente laborados si no por productos certificados por el supervisor de cada uno de los contratos, así pues, como podemos evidencia en la cláusula SEPTIMA de cada uno de los contratos “PARQUES NACIONALES, paga al CONTRATISTA, la suma de (\$ xxxx ), cada uno de los pagos está sujeta previa certificación expedida por el supervisor de contrato ...), es importante anotar que en los contratos de prestación no podemos relacionar cada pago con la temporalidad si no con los productos”.*

### **Análisis de Respuesta**

Revisadas las respuestas que emiten las diferentes áreas de la Parques Nacionales Naturales de Colombia, se observa que cada área tiene una respuesta diferente sobre la misma circunstancia. Sin embargo, se observa que manifiestan que en los contratos de prestación de servicios la remuneración corresponde a productos entregados y no al tiempo laborado por el contratista.

No obstante la respuesta dada por PNNC, de los contratos de prestación de servicios que ésta suscribe se observa que el objeto de los mismos es la prestación de un servicio (operativo, técnico o profesional) y de apoyo a la gestión en los cuales se establecen unas obligaciones generales, las cuales deben ser certificadas en su cumplimiento para el respectivo pago.

Dentro de los mencionados contratos, se evidencia que la remuneración de dichos servicios no está vinculada a productos entregados sino obedece a una tarifa mensual, la cual ha sido reglamentada previamente por Dirección General de PNNC. Adicionalmente, como se puede apreciar en la observación trasladada, los pagos relacionados obedecen a la liquidación de unos días con base en el pago mensual pactado que exceden los días existentes entre la fecha de suscripción del contrato y la fecha de registro de la obligación.

De esta forma, si PNNC remunerara los productos que entregan los contratistas, no habría justificación para establecer una remuneración mensual para contratos

de prestación de servicios, sino que sería necesario que PNNC tasara cada uno de los productos que entrega el contratista para que de esta manera exista una base sobre la cual se liquida cada uno de los pagos.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo con la connotación disciplinaria.

## **Hallazgo No. 16 Aumento en los Contratos de Prestación de Servicio**

### **Criterio**

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia establece:

*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.*

La Ley 80 de 1993, establece:

*“Artículo 3º.- 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.*

*Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.*

*Artículo 23º.- De Los Principios de 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 25º.- Del Principio de Economía. En virtud de este principio:*

*(...) 3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.*

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

(...) 7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

*Artículo 26º.- 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.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

6o. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.

7o. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

Por su parte, el Decreto 734 de 2012 determina:

*Artículo 2.1.1. Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone.*

*Los estudios y documentos previos se pondrán a disposición de los interesados de manera simultánea con el proyecto de pliego de condiciones y deberán contener, como mínimo, los siguientes elementos:*

- 1. La descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar.*
- 3. La modalidad de selección del contratista, incluyendo los fundamentos jurídicos que soportan su elección.*
- 4. El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. En el caso del concurso de méritos, la entidad contratante no publicará las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato y en el caso de las concesiones, la entidad contratante no publicará el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
- 5. La justificación de los factores de selección que permitan identificar la oferta más favorable, de conformidad con el artículo 2.2.9 del presente decreto.*
- 6. El soporte que permita la tipificación, estimación, y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el equilibrio económico del contrato.*
- 7. El análisis que sustenta la exigencia de garantías destinadas a amparar los perjuicios de naturaleza contractual o extracontractual, derivados del incumplimiento del ofrecimiento o del contrato según el caso, así como la pertinencia de la división de aquellas, de acuerdo con la reglamentación sobre el particular.*
- 8. La indicación de si la contratación respectiva está cobijada por un Acuerdo Internacional o un Tratado de Libre Comercio vigente para el Estado Colombiano en los términos del artículo 8.1.17 del presente decreto.*

## **Hechos**

Durante la revisión aleatoria, se estableció que algunos contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, del nivel técnico y profesional, se suscriben por un término inferior a un año, generándose un nuevo contrato inmediatamente termina el primero y con la misma persona, pero con una mayor remuneración dado que el contratista para la fecha del nuevo contrato cuenta con más experiencia que en el contrato inicial.

Dado que la finalidad de la contratación es suplir una necesidad de PNNC para el cumplimiento de los fines del Estado y no la remuneración de sus contratistas de acuerdo con la experiencia profesional que estos presenten, no se explica por qué las contrataciones no se llevan a cabo por lo menos por el término de la vigencia.

No se desconoce que tanto la formación y la experiencia de los contratistas deban ser equitativamente remuneradas; sin embargo, esta experiencia debe ser la requerida para cubrir la necesidad identificada por PNNC, máxime cuando la necesidad entre el primer contrato y el segundo no tiene ningún cambio y con el primer contrato se ha demostrado que no se requiere de una mayor experiencia por parte del contratista para suplir dicha necesidad.

**Tabla No. 12 Contratos de Prestación de Servicio con Incremento**

*(Cifras en pesos)*

DIRECCIÓN TERRITORIAL	No CPS	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN	VALOR MENSUAL CONTRATO	VALOR TOTAL INCREMENTADO
Pacífico	129-2017	07/06/2017	24/07/2017	1.698.300	1.638.630
	148-2017	28/07/2017	31/12/2017	2.019.600	
Orinoquía	052-2017	16/01/2017	15/06/2017	4.987.800	2.832.200
	80-2017	30/06/2017	31/12/2017	5.518.200	
Andes Occidental	096-2017	16/02/2017	30/05/2017	3.559.800	2.899.520
	136-2017	12/07/2017	04/01/2018	4.090.200	
Nivel Central	18-2017	18/01/2017	10/07/2017	5.946.600	3.804.260
	212-2017	14/12/2017	31/12/2017	6.630.000	
				<b>TOTAL</b>	<b>11.174.610</b>

Fuente: SIF Nación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

## Causa

Existe una Resolución de escalas de remuneración de contratos de prestación de servicios, cuando en la realidad dicha remuneración se está basando en las obligaciones y responsabilidades establecidas en el contrato.

## Efecto

Esta situación genera que no se apliquen de manera uniforme los procedimientos relacionados en materia contractual.

## Respuesta de PNNC

En su respuesta PNNC informa que aunque la necesidad que se pretende satisfacer con los contratos de prestación de servicios es la misma, los contratos firmados con posterioridad contienen más obligaciones y por ende mayores responsabilidades que ameritan una mayor remuneración.

## Análisis de Respuesta

Se observa que la Resolución donde se establece la escala de honorarios para contratistas, no atiende la realidad de PNNC en este sentido, dado que dicha resolución señala remuneraciones basadas en la formación y en la experiencia y no en las eventuales responsabilidades que los contratistas puedan tener en desarrollo de los contratos de prestación de servicios que es una variable que se observa tiene incidencia en la determinación de los honorarios.

Con base en lo anterior, el hallazgo se mantiene como administrativo.

## Hallazgo No. 17 Ajuste en los Contratos de Prestación de Servicio (D9)

### Criterio

La Ley 80 de 1993, establece: “Artículo 25º.- Del Principio de Economía. En virtud de este principio: 13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

### Hechos

Del análisis de la ejecución presupuestal, se evidenció que para algunos contratos de prestación de servicio que se firmaron en el 2016 y se ejecutaron en el 2017 con cargo a vigencias futuras, se realizó durante esta última vigencia un ajuste a través de un Otro Si, con el fin de realizar el ajuste del valor mensual del contrato y de esta forma equiparlo a la tabla de honorarios expedida por la Dirección General mediante Resolución 6 del 21 de diciembre de 2016.

Cabe anotar, que de acuerdo con la Resolución antes mencionada, la entrada en vigencia de la nueva escala de honorarios es el 21 de diciembre de 2016; sin embargo, estos ajustes se realizaron a contratos que habían sido firmados anteriormente. A título de ejemplo, a continuación se mencionan algunos contratos en los que se evidencia esta situación:

**Tabla No. 13 Contratos de Prestación de Servicio con Ajuste en 2017**

(Cifras en pesos)

DIRECCIÓN TERRITORIAL	No. CPS	FECHA FIRMA	VALOR INICIAL	VALOR OPERACIONES	VALOR FINAL
PARQUES NACIONALES DT. NOROCCIDENTE/ ANDES OCCIDENTAL	123 – 2016	01/12/2016	13.960.000	279.200	14.239.200
	111 – 2016	01/12/2016	13.200.000	712.800	13.912.800
	113 – 2016	01/12/2016	13.200.000	712.800	13.912.800
	115 – 2016	01/12/2016	9.560.000	191.200	9.751.200
	114 – 2016	01/12/2016	13.960.000	279.200	14.239.200

112 – 2016	01/12/2016	13.200.000	712.800	13.912.800
122 – 2016	01/12/2016	13.200.000	876.000	14.076.000
128 – 2016	01/12/2016	13.200.000	712.800	13.912.800
132 – 2016	01/12/2016	13.200.000	264.000	13.464.000
127 - 2016	01/12/2016	31.460.000	2.087.800	33.547.800

Fuente: SIF Nación

Elaboró: Equipo Auditor CGR

## Causa

Esta situación se presenta por ineficiencias en la planeación de este tipo de contratos al no tener en cuenta el estimativo de los ajustes de la actualización de precios como lo menciona la Ley 80 de 1993, aun cuando se conoce que la Dirección General expide anualmente una resolución de honorarios.

## Efecto

Posible incumplimiento al principio de equidad que se puede ver reflejado en demandas en contra de PNNC, dado que se pudo observar que esta situación no se presenta para todos los contratistas.

## Respuesta de PNNC

En respuesta a la observación trasladada, PNNC informa:

*“En atención a la observación, es necesario aclarar que la celebración de los contratos de prestación de servicios de vigencias futuras, fue el primero (01) de diciembre de 2016. Los montos con los cuales se realizaron dichos recursos fueron con ocasión de la información que se envía a nivel central, el cual es aprobado luego por el Ministerio de Hacienda. Adicional a esto, y conociendo el aumento del IPC del mes de diciembre de 2016, Parques Nacionales Naturales de Colombia procede a realizar de manera posterior los ajustes a la tabla de honorarios para la vigencia 2017, (Resolución No. 0663 fue expedida el día 21 de diciembre de 2016 la cual fue aprobada por el comité directivo artículo tercero ibídem), en la cual, se fija el incremento para los honorarios del 2017, posteriormente y luego de que es ubicado el presupuesto 2017, se procede a realizar los otrosí a todos los contratos de vigencia futura actualizando los honorarios de la resolución mencionada (Como se evidencia en los archivos adjuntos en el drive).”*

## Análisis de Respuesta

Para la CGR, la respuesta de PNNC no aclara cuál es el fundamento legal para que sean ajustados contratos de prestación de servicios que fueron firmados con anterioridad a la expedición de la Resolución de remuneración de honorarios,

máxime cuando los mismos dieron inicio antes de la Resolución mencionada y cuando no se observa que se realicen los mismos a todos los contratos.

Por otro lado, esta situación se evidenció sólo en una Dirección Territorial, ya que las demás Direcciones pactan los servicios prestados durante la vigencia 2016 a precios de esa vigencia y el resto del contrato se pacta a precios de la vigencia 2017.

Por lo anterior, esta situación se mantiene como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 18 Pago por servicios no recibidos (F2, D10)**

#### **Criterio**

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 establece como daño patrimonial al estado:

*“ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. 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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente 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”.*

El Decreto 1957 de 2007<sup>11</sup>, modificado por el Decreto 4836 de 2011, establece:

*“Artículo 1o. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.*

*Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.”*

<sup>11</sup> Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia

## Hechos

El 12 de diciembre de 2016, a través de contrato de prestación de servicios 350 de 2016 de la Dirección Territorial Caribe, se contrata la Prestación de servicios de apoyo a la implementación del subprograma de Regulación, Monitoreo y Valoración social que desarrolla el Santuario de Flora y Fauna Ciénaga Grande Santa Marta, con el fin de controlar, mitigar y disminuir las presiones en el área protegida ejecutando actividades de forma independiente y autónoma, las cuales serán concertadas de manera conjunta con el jefe de Área Protegida. Este contrato se da por un plazo de once (11) meses y un valor de trece millones doscientos \$13.200.000, con una fecha de inicio del 12 de diciembre de 2016 y hasta el 11 de diciembre de 2017.

No obstante lo anterior, se evidencia que existió un pago por valor de un millón doscientos \$1.200.000 durante la vigencia 2016 y doce pagos por valor de un millón doscientos veinticuatro mil pesos \$1.224.000 c/u por la vigencia 2017 con cargo al mismo contrato para un total de \$15.888.000.

## Causa

Esta situación se presenta por falta de mecanismos de control relacionados con los términos de ejecución de los contratos de prestación de servicios, tanto en las Direcciones Territoriales como falta de control y seguimiento por parte del Nivel Central sobre la totalidad de contratación de PNNC.

## Efecto

Debido a la situación previamente señalada generó que se pagara por servicios no recibidos, generándose un presunto detrimento al patrimonio de PNNC por valor de \$448.800.

Este hallazgo se establece con presunta incidencia fiscal de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000<sup>12</sup> y con incidencia disciplinaria conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

<sup>12</sup> *Ley 610 de 2000. 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 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. 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*

## Respuesta de PNNC

PNNC manifiesta que los pagos relacionados en la observación trasladada, son consecuencia de dos (2) modificaciones realizadas al mencionado contrato con las cuales se amplía el plazo de ejecución a 13 meses y se adiciona el mismo en \$2.688.000 para un valor total del contrato de \$15.888.000.

## Análisis de Respuesta

Sobre la respuesta de PNNC, cabe mencionar que el equipo auditor no tuvo en cuenta las mencionadas modificaciones, dado que las mismas no se encuentran registradas en el SECOP a la fecha de traslado de la observación, aunque PNNC manifieste que todos los actos relacionados con la contratación se encuentren en dicha plataforma.

No obstante, se observa que si bien las adiciones están justificadas con los actos administrativos de modificación, nuevamente se observa que realizan pagos sobre servicios que no se prestaron en su totalidad efectivamente. El mencionado contrato de prestación de servicios inicia el 12 de diciembre de 2016 con un plazo de ejecución de 13 meses, es decir el contrato terminaría el 11 de enero de 2018. Sin embargo a 31 de diciembre de 2017, el contratista ya había recibido los 13 pagos del contrato, fecha en que terminó el contrato, según lo manifiesta PNNC.

Por las razones antes expuestas, se consolida como hallazgo con posible incidencia disciplinaria y con incidencia fiscal por valor de \$448.800, teniendo en cuenta que el contratista dejó de prestar sus servicios por el término de 11 días, comprendidos entre el 1 y 11 de enero de 2018, fecha en la cual se cumplen los 13 meses.

## Hallazgo No.19 Pago total Convenio de Asociación 005 de 2017 (F3, D11)

### Criterio

El Decreto 1957 de 2007, modificado por el Decreto 4836 de 2011, en el artículo 1 establece:

*"Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por*

---

contribuyan al detrimento al patrimonio público. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

*parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.”*

#### Clausulado del Convenio de Asociación 005 de 2017

Primer Desembolso: \$30.000.000 - A la entrega del plan de trabajo (que describa el cronograma concertado y evidencie en detalle las actividades desarrollar), soporte acta de congreso y Comité Local realizado en el segundo trimestre 2017, previa aprobación por el supervisor del Convenio.

Segundo Desembolso: \$30.000.000 - Con el informe de avance de las actividades realizadas hasta la fecha (Documentos de seguimiento de acciones coordinadas entre Parques Nacionales y las autoridades tradicionales y capitanes del Resguardo Yaigojé Apaporis, a efectos de lograr el respeto del sistema de conocimiento y los usos y costumbres de las comunidades presentes y cumplimiento de los objetivos de conservación del área), soportes de recorridos de control y vigilancia, Taller de comité Local y la legalización de los pagos realizados y debidamente soportados, previa aprobación del supervisor, en el tercer trimestre

Tercer Desembolso: \$20.000.000 - A la finalización del plazo de ejecución, previa entrega del informe final consolidado de las actividades realizadas, Documento preliminar del Régimen Especial de Manejo con un avance del 100%, de acuerdo a la meta establecida en el POA del área PNN Yaigojé Apaporis, y la legalización de cada uno de los desembolsos, debidamente soportados y constancia de cumplimiento emitida por el Supervisor del Convenio, en el cuarto trimestre.

#### Hechos

En el Convenio de Asociación 005 de 2017, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos para Avanzar el 100% del proceso de construcción del Régimen Especial de Manejo del PNN Yaigojé Apaporis en el marco de la coordinación entre la Asociación de Capitanes Indígenas del Yaigojé Apaporis - ACIYA y Parques Nacionales Naturales, a través de la ejecución del plan de trabajo acordado entre las autoridades por parte del Comité de Territorio de Yaigojé Apaporis, con el acompañamiento del equipo del área protegida”*, cuyos aportes son de ACIYA \$20.000.000 y de PNNC \$80.000.000, para un total de \$100.000.000.

Los \$20.000.000 de ACIYA, están representados en capacidad instalada, según certificación de contrapartida suscrita por el representante legal de la Asociación y que hace parte integral del presente convenio.

La duración del Convenio es de seis (6) meses contados a partir del perfeccionamiento, mediante la firma de las partes y requiere para su ejecución de la expedición del Registro presupuestal y la aprobación de la garantía única de cumplimiento, cuya Acta de aprobación fue del 01/08/2017 y el registro presupuestal es el No. 92717 del 31/07/2017

Los pagos realizados fueron tres (3): el primero por \$30 millones el 29/11/2017; el segundo por \$30 millones el 20/12/2017 y el tercero el 21/12/2017 por \$20 millones, para un total de \$80 millones.

En el *"Informe Convenio de Asociación No. 05 de 2017"*, correspondiente al período de febrero a diciembre de 2017 y elaborada el 14 de diciembre de 2017, el supervisor del convenio expone las siguientes *"Dificultades que presenta la ejecución del convenio:"*

*"- Este año se ha venido presentando inconvenientes en la asignación del PAC para la DTAM, ya que no han asignado los recursos suficientes para cubrir la totalidad de los pagos del presupuesto de la Nacional de las diferentes Áreas Protegidas, esto hizo que a la fecha solo se pagó un primer desembolso de los tres acordado como lo indica el Convenio.*

*- En el informe del mes de diciembre, del Convenio 01 de 2016 se mencionó la excepcional situación en el área del PNN Yaigojé Apaporis, debido a la presencia de grupos armados al margen de la ley, situación que obligó a suspender algunas actividades. Esta situación persiste en el área, principalmente en el sector norte y aunque los funcionarios y miembros de Comité de Territorio cuando han hecho sus desplazamientos no los han encontrado, por comentarios de los pobladores locales, se sabe que se están movilizandando al interior del área, ante lo cual se debe estar alerta y tener presente el protocolo de riesgo público para evitar eventualidades.*

*- Por otra parte, debido a situaciones de carácter administrativo y logístico, no obstante los esfuerzos de todo el equipo del PNN Yaigojé, fue necesario modificar el cronograma de actividades e incluso aplazar algunos eventos importantes tanto para la construcción del documento REM, como para el fortalecimiento de los procesos que se están llevando a cabo en el área. En este sentido, no se realizó el taller de Plan Estratégico y fue aplazado para el próximo año (2018) el Congreso de Evaluación que debía realizarse durante el mes de diciembre; así mismo, fue necesario ampliar la prórroga para la entrega y socialización del REM para su posterior formalización"*

En el Plan de Trabajo del Convenio 2017, presentado por la Asociación para el Primer desembolso, se observan las siguientes actividades:

ITEM PLAN DE TRABAJO CONVENIO 2017 FECHA PROGRAMADA  
ACTIVIDADES

10 Taller Plan Estratégico Cocotal Octubre 21 - 27

14 Congreso de Autoridades: evaluación POA 2017 Comunidad de Bellavista  
Diciembre 4 -11

Por lo anterior, se observa que el convenio no se ha cumplido en su totalidad, faltan las siguientes actividades del Plan de Trabajo y adicionalmente, la vigencia va hasta febrero de 2018 y ya fue totalmente cancelado.

\* Taller de Plan Estratégico (No se realizó)

\* El Congreso de Evaluación que debía realizarse durante el mes de diciembre, aplazado para el próximo año 2018, sin embargo esta situación no se ve documentada dentro del expediente del convenio.

\* Mencionan la necesidad de ampliar la prórroga para la entrega y socialización del REM para su posterior formalización, situación que tampoco se encuentra documentada, debido a que en el expediente únicamente reposa una Modificación, sin fecha de elaboración, que comprende: "Las partes deciden modificar el contenido el literal B.- OBLIGACIONES DE PARQUES de la CLÁUSULA TERCERA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES, la CLÁUSULA NOVENA.- INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL, la CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA.- INDEMNIDAD y la CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA.- DERECHOS DE AUTOR del Convenio de Asociación No. 005 de 2017"

### **Causa**

Debilidades en la supervisión del contrato, donde se evidencia que no se hizo cumplir con el clausulado y sin embargo, certifica su cumplimiento, adicionalmente se presenta inobservancia de las normas presupuestales.

### **Efecto**

Se pagó la totalidad del convenio sin que se hayan cumplido las actividades del Plan de Trabajo del convenio, de otra parte estas actividades estaban relacionadas al cumplimiento de Régimen Especial de Manejo, que en el POA constituía llegar al cumplimiento del 100%, con lo que se concluye que no se alcanza esta meta y se hace necesaria una nueva contratación.

La línea temática: Regímenes Especiales de Manejo (REM), son instrumentos de planificación y gestión en áreas de traslape con resguardos indígenas.

Esta observación se comunica con alcance fiscal en virtud de lo señalado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 20001, por un posible detrimento al patrimonio público en cuantía de \$80.000.000, correspondiente a los pagos realizados, y con posible incidencia disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## Respuesta de PNNC

Respecto a las dificultades presentadas, como bien, es relacionado en el informe, se identifican dos situaciones, una de índole administrativo relacionado con la no disponibilidad de PAC, y otra ocasionada por orden público. No obstante lo anterior, se da continuidad al convenio, tomando medidas contingentes abordando mecanismos alternos que den cuenta de la labor adelantada.

Actividad propuesta	Actividad desarrollada	Producto
<p>ITEM 10: Taller Plan Estratégico Programado para Octubre 21 al 27 de 2017.</p>	<p>Taller de Ordenamiento: En su metodología se contempló el planteamiento de acciones o diseño de Estrategias de Manejo, las cuales configuran el Plan Estratégico del REM. (Ver Acta y Memoria). El taller inicialmente estipulado para cinco días de trabajo (23 al 27 de Octubre) se extendió hasta el 2 de Noviembre, ya que, posteriormente no se podrían desarrollar talleres temáticos sino ejercicios del Comité de Territorio enfocados a la consolidación de algunos capítulos del documento. Comité Local – Comité de Territorio COT. 9 al 14 de Octubre Comité Local – Comité de Territorio COT 8 al 10 de Diciembre</p>	<p>Documento con planteamiento de acciones que configuran el Plan Estratégico de Acción del REM. (memoria de evento taller ordenamiento)</p>
<p>ITEM 14 Congreso de Autoridades: Evaluación POA 2017. Programado para Diciembre 4 al 11 de 2017.</p>	<p>Congreso – Asamblea de Autoridades. Comunidad de Centro Providencia. (Septiembre 4 al 9) Teniendo en cuenta el momento crítico de la relación, donde se realizó: 1. Seguimiento al proceso de Coordinación con dos temporalidades: Seguimiento al Plan de Acción 2017. 2. Seguimiento a los Acuerdos establecidos en la Consulta previa y resolución de área protegida.</p>	<p>Documento Memoria de evento Congreso – Asamblea de Autoridades. Comunidad de Centro Providencia. Ver Acta y Anexos.</p>

Por lo anterior, se soporta y da cumplimiento a la finalidad de las actividades propuestas en el inicial Plan de Trabajo, el cual debió ajustarse por las situaciones identificadas en el informe del convenio. Así mismo, se alude a la CLÁUSULA VIGÉSIMA: Documentos del Convenio, numeral 4) En general, las comunicaciones que se generen en el desarrollo del presente convenio, suscritas por las partes.

Ahora bien, en cuanto al pago, se encuentra acorde a lo formalizado en el documento CONVENIO 005 de 2017, donde en la CLÁUSULA SEXTA - Desembolso de los Recursos, a saber refiere

Pago 01: a la entrega de Plan de Trabajo y soporte de acta y comité local, previa aprobación de supervisor.

La certificación dada por el supervisor del convenio es radicada con memorando 20175450029353 del 24 de agosto de 2017, donde se adjunta:

- Plan de Trabajo inicial (folio 36)
- Acta de comité local (folio 37 al 44) donde se perfilan actividades.

*Pago 02: Con el informe de avance de las actividades, realizadas hasta la fecha, soportes de recorridos de control y vigilancia, taller de comité local y legalización de pagos realizados debidamente soportados, previa aprobación de supervisor.*

*La certificación dada por el supervisor del convenio es radicada con memorando 20175150036803 del 05 de diciembre de 2017, donde se adjuntan:*

*Informe parcial de avance con corte a octubre de 2017, elaborado el 21 de noviembre, donde se relacionan entre otros las siguientes actividades:*

- 1. Acta de Comité Territorio sept (Anexo 15)*
- 2. Acta de Congreso de Seguimiento sept (Anexo 16)*
- 3. Acta de Comité Local Pto Nñumi sept (Anexo 17)*
- 4. Acta de taller de Ordenamiento ( Anexo 18)*
- 5. Programación de Recorrido de PVC de la vigencia 2017 (Anexo 19)*
- 6. Recorrido PVC oct (Anexo 20)*

*Pago 03: A la finalización el plazo de ejecución, previa entrega del informe final consolidado de las actividades realizadas, documento preliminar del régimen especial de manejo con un avance del 100% de acuerdo a la meta establecida en el POA.*

*La certificación dada por el supervisor del convenio del 14 de diciembre de 2017, es radicada el 21 de diciembre donde se adjuntan:*

*Informe final de convenio 005 de 2017 donde se relacionan, entre otros la entrega de los siguientes productos:*

- Anexo 17. Recorrido PVC\_Ugá\_Agosto 1*
- Anexo 18. Memoria Semiya-Semiyava\_Agosto 14-25*
- Anexo 19. Acta COT Preparatorio C. Seguimiento\_Sept. 1-4*
- Anexo 20. Acta C. Seguimiento\_C.Providencia\_Sept. 4-9*
- Anexo 21. Acta Reunión Pto. Nñumi\_Sept. 18*
- Anexo 22. Acta COT aportes REM\_Oct. 9-14*
- Anexo 23. Memorias T.Ordenamiento\_Oct. 23-27*
- Anexo 24. Memorias T.Estructura REM\_Oct. 29-Nov.2*
- Anexo 25. Prog Recorridos PVC\_PNNYAP\_Oct. 2017*
- Anexo 26. Recorrido PVC\_Caño Lobo\_Oct. 14*
- Anexo 27. Línea Chagras\_Nov.*
- Anexo 28. Doc. Pesca y Caza YAP*
- Anexo 29. Acta COT. Dic 8-10*

*Lo anterior soporta y da cuenta del cumplimiento de lo estipulado en la Cláusula Tercera, donde se consagran las obligaciones de las Partes y de la Cláusula Cuarta, donde se establecen los Informes, y Productos.*

*Finalmente, se solicita eliminar el alcance disciplinario y fiscal de la observación allegada por Ustedes, con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos. (...)*

## **Análisis de Respuesta**

El convenio se firmó el 25 de julio de 2017, tiene una duración de seis (06) meses, contados a partir de su perfeccionamiento, el cual se efectuaba mediante la firma de las partes y se requería para su ejecución de la expedición del registro presupuestal (del 31/07/2017) y la aprobación de la garantía única de cumplimiento (Acta de aprobación de póliza 01/08/2017), por lo tanto la vigencia del contrato iba hasta el 01/02/2018).

En la Cláusula Sexta- Desembolso de los recursos, establecen para el último desembolso lo siguiente: "*Tercer Desembolso: \$20.000.000 - **A la finalización del plazo de ejecución**, previa entrega del informe final consolidado de las actividades realizadas, Documento preliminar del Régimen Especial de Manejo con un avance del 100%, de acuerdo a la meta establecida en el POA del área PNN Yaigojé Apaporis, y la legalización de cada uno de los desembolsos, debidamente soportados y constancia de cumplimiento emitida por el Supervisor del Convenio, en el cuarto trimestre*". (Resaltado fuera de texto). Actividad que no se realizó en el periodo establecido, de acuerdo a lo planteado en su momento por el Supervisor, en el informe corresponde al período de febrero a diciembre de 2017 y que se elaboró el 14 de diciembre del mismo año, describe en las "actividades desarrolladas y ejecutadas y cronograma" - Actividades realizadas (entre enero a octubre de 2017), en la descripción de los logros más significativos que aportan al contenido del REM indican que:

*"Uno de los retos que se han identificado desde el inicio del proceso para avanzar en la sistematización, análisis y síntesis de información y desarrollar el contenido de cada capítulo ha sido establecer una propuesta metodológica y de proceso que recoja los insumos existentes, identifique acciones para abordar los vacíos de información, plantee las actividades por desarrollar y determine el rol de cada institución en la construcción del documento REM. Así mismo la identificación de elementos pedagógicos (simbolismo, dibujos y gráficos que acompañen lo escrito).*

*Al respecto se menciona que en el marco del comité directivo extraordinario se definió la contratación de una persona para escribir el documento REM y coordinar las actividades que requiera la síntesis de cada uno de sus componentes, así como la articulación con las organizaciones aliadas para efectos de establecer coherencia entre los capítulos".*

De lo anterior se deduce que el documento REM no estaba listo para esa fecha; adicionalmente, es preciso aclarar que es el mismo supervisor quien determina las actividades dejadas de realizar por la Asociación, en este mismo informe.

Por la complejidad de las actividades pendientes y el tiempo que restaba del 14 al 24 de diciembre, fecha en que se realizó el último pago, era imposible completar

estas acciones, por lo que no se entiende cómo se certifica el cumplimiento de todos los ítems del convenio y se autoriza el pago total, más aún cuando restaba tiempo para completar las actividades pendientes.

Es importante destacar que no se encuentran soportes en la información suministrada por PNNC ni en la respuesta dada a esta observación, donde se evidencien las modificaciones al convenio, donde se aprueben y autoricen las *“medidas contingentes abordando mecanismos alternos que den cuenta de la labor adelantada”*.

Por todo lo anterior, se concluye que la respuesta dada por PNNC, no aporta los argumentos para desvirtuar los hechos referidos por la CGR, por lo que se mantiene el hallazgo con posible connotación disciplinaria y con incidencia fiscal por un presunto detrimento patrimonial de \$80.000.000.

## **Hallazgo No. 20 Convenio de Asociación No. 008 de 2017 (D12)**

### **Criterio**

La Ley 80 de 1993, artículo 26, numeral 1 establece: *“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.*

*La contratación del Estado es una actividad reglada y fundada en principios, dada la importancia para la comunidad y asociados, a quienes les asiste todo el derecho de verificar la forma como se invierten los bienes públicos.”*

La Ley 1474 de 2011 sobre supervisión e interventoría contractual establece:

*“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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato*

*principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

*Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. (...)"*

**Decreto 1088 de 1993, que regula la creación de las Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, contempla:**

*"Artículo 2°. - Naturaleza Jurídica. Las asociaciones de que trata el presente Decreto, son entidades de Derecho Público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa".*

## **Hechos**

El Convenio No. 008 de 2017, con el Cabildo Indígena de Mocagua, tiene como objeto: *"Aunar esfuerzos técnicos, humanos y financieros entre el Cabildo Indígena de Mocagua y Parques Nacionales de Colombia para consolidar el centro de interpretación cultural en la Comunidad de Mocagua, para poner en marcha la propuesta de interpretación, educación, y formación en conocimiento, manejo y uso sostenible en el Territorio Indígena y el Área Protegida, pilar estratégico para alcanzar a largo plazo el desarrollo sostenible de las iniciativas económicas — ecoturismo y artesanías, la conservación y la gobernabilidad del Resguardo y el PNN Amacayacu".*

Valor del Convenio:

Aportes Cabildo	\$10.085.000
Aportes PNNC	\$30.000.000
Adición PNNC	\$15.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$55.085.000</b>

El 12/10/2017 el Representante legal del Cabildo Indígena Mocagua, certifica que: *“el Cabildo no se encuentra obligado a realizar aportes parafiscales, teniendo en cuenta que no tiene vínculo laboral con ninguna persona”.*

En certificación sin fecha, de la supervisora del Convenio 008 de 2017, con la cual se autoriza el pago del 50% del valor total del Convenio por valor de \$15.000.000, indica que: *“Se deja constancia que de acuerdo con la revisión de aportes al Sistema de Seguridad Social (adjunto) el contratista se encuentra al día en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1150 de 2007”.*

Esta aseveración no es cierta, conforme a lo revisado en el convenio suministrado por PNNC y por lo certificado por el representante legal del Cabildo Indígena.

Posteriormente, la supervisora nuevamente certifica la misma situación, aparentemente para el segundo pago, toda vez que en la certificación tampoco se establece la fecha ni el pago que está certificando, se presenta así: *“Por consiguiente, se autoriza el pago por valor de: Quince Millones de Pesos (\$15.000.000) Mcte. - La presente certificación se firma para trámite de pago”.*

Por último, con el Memorando No. 20175120038153 del 26 de diciembre de 2017, dirigido a la Coordinadora Administrativa y Financiera por parte de la Jefe de Área Protegida - Parque Nacional Natural Amacayacu, para la legalización del segundo desembolso del Convenio de Asociación 008, por valor de \$15.000.000 y los documentos correspondientes para el pago de la adición 001 al Convenio 008 por valor de \$15.000.000, se anexan como soportes, entre otros:

Certificación sin fecha, por parte de la Supervisora del Convenio y de la Adición 001 de 2017, donde indica que: *“Se deja constancia que de acuerdo con la revisión de aportes al Sistema de Seguridad Social (adjunto) el contratista se encuentra al día en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1150 de 2007”;* sin embargo, el 21/12/2017, el representante Legal del Cabildo Indígena de Mocagua, certifica que: *“el Cabildo, en calidad de territorio indígena bajo régimen especial, no está obligado a cumplir con los aportes y demás obligaciones legales que le corresponden respecto del Sistema de Seguridad Social y al pago de aportes parafiscales”.*

Adicionalmente, llama la atención el hecho que se deba asegurar el *“Pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones”*, por parte del Cabildo Indígena Mocagua, si de acuerdo a lo certificado por el representante legal, no está obligado a cumplir con los aportes y demás obligaciones legales que le

corresponden respecto del Sistema de Seguridad Social y al pago de aportes parafiscales, la cual realizó con la Aseguradora Solidaria de Colombia Ltda. Entidad Cooperativa S.A. Certifica que la póliza de Cumplimiento Numero 994000082618.

### **Causa**

Debilidades en la supervisión del contrato, donde se evidencia que certifican hechos que no se presentan y no se determina la fecha en la cual se realiza la certificación ni el período que se certifica.

### **Efecto**

Posible riesgo de pago de actividades no cumplidas, toda vez que, tal como se realiza actualmente, una sola certificación sirve como cumplimiento de requisitos, ya que todos los pagos tienen en mismo valor.

Se utiliza un formato generalizado para certificar el cumplimiento de los aportes al Sistema de Seguridad Social y de las obligaciones de la Ley 1150 de 2007, situación que no se ajusta a la realidad, lo que genera confusión.

Esta observación se comunica con posible connotación disciplinaria y penal.

### **Respuesta de PNNC**

*(...) En el escrito de los documentos "certificación" para primer y segundo pago, firmado por la supervisora de convenio se escribe:*

*"Se deja constancia que de acuerdo con la revisión de aportes al Sistema de Seguridad Social (adjunto) el contratista se encuentra al día en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1150 de 2007".*

*Respecto a la certificación, se parte del hecho que esta no se está certificando un pago. Por el contrario, se certifica "se encuentra al día en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1150 de 2007".*

*Ahora bien, la Ley 691 de 2001 menciona:*

*"ARTÍCULO 1o. APLICACIÓN. La presente ley reglamenta y garantiza el derecho de acceso y la participación de los Pueblos Indígenas en los Servicios de Salud, en condiciones dignas y apropiadas, observando el debido respeto y protección a la diversidad étnica y cultural de la nación. En alcance de su aplicación, reglamenta la forma de operación, financiamiento y control del Sistema de Seguridad Social en Salud, aplicable a los Pueblos Indígenas de Colombia, entendiendo por tales la definición dada en el artículo 1o. de la Ley 21 de 1991".*

*Es decir, que por su naturaleza, el cabildo se encuentra vinculado a un Sistema de Seguridad Social en Salud, aplicable a los Pueblos Indígenas de Colombia.*

*Continúa mencionada Ley relacionando:*

## "CAPITULO II. FORMAS DE VINCULACIÓN

*ARTÍCULO 5o. VINCULACIÓN. Los miembros de los Pueblos Indígenas participarán como afiliados al Régimen Subsidiado, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, excepto en los siguientes casos:*

- 1. Que esté vinculado mediante contrato de trabajo.*
- 2. Que sea servidor público.*
- 3. Que goce de pensión de jubilación"*

*Como es de anotar en la certificación del cabildo se menciona: "no tiene vínculo laboral con ninguna persona". Lo anterior implica que se encuentra amparado por Régimen Subsidiado, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

*Ahora bien, para los correspondientes desembolsos se ejerció la debida supervisión al encontrar los correspondientes productos y el cumplimiento de las obligaciones acorde con lo señalado en las cláusulas SÉPTIMA: DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS; CLAUSULA CUARTA: INFORMES Y PRODUCTOS; CLAUSULA TERCERA: OBLIGACIONES. Por lo anterior no se encuentra un "Posible riesgo de pago de actividades no cumplidas".*

### **Análisis de Respuesta**

La respuesta dada por PNNC no desvirtúa la observación relacionada con el control interno de la misma, donde se evidencian debilidades en la supervisión de los convenios, y es preciso aclarar:

En los folios 96, 112, 186 /229, de la información suministrada por PNNC, que corresponden a las certificaciones que realiza la "Supervisora del Convenio 009 y Adición 001 de 2017", acerca del cumplimiento del convenio, en la parte final de todas ellas se establece: "La presente certificación se firma para trámite de pago".

Con respecto al tema de las Obligaciones de Aportes al Sistema de Seguridad Social, precisamente es lo observado por la CGR, cuestionar porqué la Supervisora deja constancia de "que de acuerdo con la revisión de aportes al Sistema de Seguridad Social (adjunto) el contratista se encuentra al día en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1150 de 2007", si por la naturaleza del cabildo y por la forma de vinculación, no es preciso realizarlos, más aún, no hay documento adjunto donde se especifique esta situación.

### **Hallazgo No. 21 Adición y soportes del Convenio de Asociación 026 de 2016 (IP1)**

#### **Criterio**

Principio de Planeación y soportes de la Adición al Convenio de Asociación 024 de 2016 Artículo 209 Constitución Política

Ley 1474 de 2011 artículo 86

Ley 489 de 1998 Artículo 3

Decreto 777 de 1992

Convenio 026 de 2016

### **Hechos:**

En la información entregada por PNNC, el Convenio de Asociación 026 de 2016, suscrito entre la Dirección Territorial Pacífico de la Unidad de Parques Nacionales y la Fundación SQUALUS, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos y logísticos para fortalecer el cumplimiento de los acuerdos de uso y manejo de recursos naturales (hidrobiológicos) suscritos con las comunidades negras relacionadas con el PNN Sanquianga, como base del desarrollo local sostenible en el marco del apoyo presupuestario de Unión Europea.”*, iniciado el 4 de noviembre de 2016 con plazo de 6 meses de ejecución y por valor de \$200.000.000, con una contrapartida de \$20.000.000, fue adicionado en valor por \$ 100.000.000, del 27 de julio de 2017, con cargo al CDP 37217 de 2017, con la siguiente justificación en actividades adicionales :

1. *Línea: Iniciativa de desarrollo local sostenible.*

#### *Actividades:*

- 1.1 *Establecer un plan de trabajo que facilite y oriente la implementación de acciones*
- 1.2 *Realizar acciones dentro de los términos del convenio para la implementación de iniciativas de Desarrollo Local sostenible con las familias del Apoyo Presupuestario UE*
- 1.3 *Sistematización del proceso ( informes y soportes de actividades)*
2. *Monitoreo de recursos hidrobiológicos*
  - 2.1 *Elaborar documento para el monitoreo comunitario de recursos hidrobiológicos en el Parque Nacional Natural Sanquianga.*

Se evidencia en el estudio previo que la motivación del mismo se sustenta en que *“(…)se requiere implementar acciones concertadas con el equipo mixto del PNN Sanquianga y las comunidades que apoyen la implementación de los Acuerdos de uso y manejo de pesca para garantizar el uso sostenible de la biodiversidad y disminuir las presiones sobre los objetos de conservación del área protegida, promoviendo de esta manera la pesca responsable y el comercio justo como aporte al fortalecimiento de la economía local y la seguridad alimentaria de las poblaciones.”*

En los estudios previos como en la minuta contractual se establecen objetivos específicos enmarcados en las siguientes líneas de acción, metas y apoyos concertados:

*"LINEAS DE TRABAJO Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS"*

<i>Línea</i>	<i>Actividades</i>
<i>1. Acuerdos de uso y manejo en el PNN Sanquianga</i>	<i>Actividad 1.1. Establecer un plan de trabajo general para la implementación de acciones. Actividad 1.2. Realizar acciones tendientes a promover la implementación de los acuerdos de uso y manejo en el PNNS. Actividad 1.3. Sistematización del proceso.</i>
<i>2. Buenas prácticas de pesca en el PNN Sanquianga.</i>	<i>Actividad 2.1. Definición de buenas prácticas de pesca y manejo del producto para el PNNS. Actividad 2.2. Elaboración de un documento que determine las buenas prácticas de pesca para el PNNS ( Captura – Postcaptura)".</i>

Mediante oficio suscrito por el Jefe de Área Protegida PNN Sanquianga, solicita adición al convenio sustentado en *"se evidencia la necesidad de avanzar en el proyecto, incluyendo otras actividades conexas que permitirán además, la implementación de iniciativas de desarrollo local sostenible con la población beneficiaria del proyecto (...)* Adicionalmente se contempla realizar un documento para el monitoreo comunitarios de recursos hidrobiológicos en el PNN Sanquianga."

Esta justificación se soporta para la línea *Iniciativa de desarrollo local sostenible* soportada en el estudio previo por lo que en la adición, argumentar que las actividades conexas, que se previeron en el estudio previo, no justifican su adición, toda vez que el formulador tenía identificado previamente la necesidad y la estrategia, por lo que su justificación es improcedente.

Así mismo, no se evidencia de acuerdo al numeral 8 de las obligaciones comunes de las partes, actas del comité técnico donde se justifique la adición del convenio.

Teniendo en cuenta que las obligaciones contractuales del comité técnico establecen:

- 1- Revisar, analizar y dar viabilidad técnica y financiera al plan de trabajo a ejecutar en el presente convenio.
- 2- Velar por el cumplimiento de los objetivos del convenio evaluando periódicamente los avances y logros del mismo.
- 3- Brindar orientaciones técnicas y metodológicas para la implementación del convenio.
- 4- Efectuar seguimiento al desarrollo del plan de trabajo para el cumplimiento de las metas y actividades del convenio.

No se evidencia en el expediente la justificación técnica y metodológica que debe sustentar la inclusión de nuevas actividades al Convenio, toda vez que las mismas estaban contempladas en el estudio previo, inmersas en el objeto del convenio.

Así mismo el manual de contratación y supervisión vigente para el convenio estipula:

*Para la ejecución de los aportes de PARQUES en efectivo por parte del aliado, es indispensable que en el Estudio Previo se determinen los parámetros generales de su ejecución y en el Plan de Trabajo se establezca de manera concreta, el presupuesto y cronograma aprobado por Parques para el desarrollo de cada una de las actividades que impliquen la ejecución del Convenio. Dicho Presupuesto puede ser modificado previa aprobación de la instancia decisoria (ej.: Comité Directivo y/o Operativo) según lo acordado en el Convenio, lo cual deberá quedar por escrito.*

Así mismo, la minuta del convenio 026 de 2016 establece en la cláusula 4 “*forma de pago*” que los desembolsos se realizaran de acuerdo al plan de trabajo y un cronograma que no se evidencian en el expediente entregado por el ente auditado al equipo auditor.

Para el ejercicio auditor no es razonable ni justificada la adición de \$100.000.000, toda vez que no se estima el valor de las actividades adicionales, ni un plan de trabajo detallado con valores y cronograma como lo establece el manual de contratación y supervisión, no se evidencian los productos, ni las actividades justificadas en la adición presupuestal.

Se evidencian factura 3038 fechada 7 de marzo de 2018, del establecimiento La Colina SAS, por valor de \$25.983.498, por concepto de compra de víveres, adquisición que no se relaciona a las actividades, líneas, propósitos del convenio 026 de 2016, como se verifica ausencia de evidencia del destino de la adquisición de la compra justificada en el marco del convenio.

### **Respuesta de PNNC**

En relación al alcance inicial del convenio previsto para 40 familias justifican que se solicita el aplazamiento del recurso para 50 familias:

*“Es importante resaltar que teniendo en cuenta los procesos administrativos que implica el ingreso de los recursos de cooperación internacional al tesoro nacional y el tiempo que ello toma, desde el Nivel Central se generó la opción de priorizar la implementación con 40 familias para las inversiones de la implementación y solicitar el aplazamiento del recurso correspondiente a 50 familias para el siguiente semestre, dado que se estimaba que el recurso estaría disponible desde el inicio de la vigencia 2017 al tiempo con el presupuesto nacional según información suministrada por el Nivel Central a los Jefes de las AP. “*

*“Los recursos correspondientes a las 50 familias (COP\$250'000.000), que fueron aplazados de acuerdo a la opción dada por el nivel central, no estuvieron disponibles al inicio de la vigencia generando inconformidad con los beneficiarios con quienes se trabajó en la definición y planeación de las iniciativas, la evaluación de sostenibilidad, el plan de mejoramiento y el plan de inversión. En el proceso, parte de estos recursos aplazados fueron adicionados al convenio 026 de 2016*

suscrito con la Fundación SQUALUS con el fin de continuar la ejecución en la línea de los planes de inversión de las iniciativas priorizadas en el PNN Sanquianga.”

**En relación con la Adición:**

“Con la adición se terminan de fortalecer las iniciativas para algunas de las familias que inicialmente habían sido seleccionadas y no fueron cobijadas en la fase inicial del convenio y adicionar una propuesta de monitoreo de recurso hidrobiológico del área en el marco de los acuerdos de uso y manejo que soportan el relacionamiento del Parque y la ejecución del Convenio.”

“Se evidencian factura 3038 fechada 7 de marzo de 2018, del establecimiento La Colina S.A.S. por valor de \$25.983.498, por concepto de compra de víveres, adquisición que no se relaciona con las actividades, líneas, propósitos del Convenio 026 de 2016, como se verifica ausencia de evidencia del destino de la adquisición de la compra justificada en el marco del Convenio”

Es importante precisar que la Factura 3038 del 7 de marzo de 2018 del proveedor La Colina S.A.S., hace parte de la legalización final de la adición de \$100.000.000.

El Proyecto impulsa el establecimiento de iniciativas económicas locales que incluyen, entre otras, tiendas comunitarias para suministro de artículos, mejoramiento de la actividad económica basada en la piangua y pesca artesanal, línea de comercialización de productos pesqueros, producción de miel, ecoturismo, entre otros. Ver Anexo 6- Actas de entrega insumos iniciativas.”

**Análisis de Respuesta**

La respuesta aportada por el ente auditado, en relación con la justificación de la adición del convenio no es concordante entre la justificación de la adición consignada en el expediente contractual, que manifiesta : Mediante oficio suscrito por el Jefe de Área Protegida PNN Sanquianga, solicita adición al convenio sustentado en “se evidencia la necesidad de avanzar en el proyecto, incluyendo otras actividades conexas que permitirán además, la implementación de iniciativas de desarrollo local sostenible con la población beneficiaria del proyecto. (...) Adicionalmente se contempla realizar un documento para el monitoreo comunitarios de recursos hidrobiológicos en el PNN Sanquianga.”

Mientras el ente auditado justifica la adición por razones relacionadas con el alcance presupuestal y cobertura de 50 familias adicionales, la minuta contractual justifica la adición en valor de \$100.000.000, que se indican en la siguiente tabla:

**Tabla No. 14 Justificación de la Adición**

LINEA	ACTIVIDADES
1.Iniciativas de Desarrollo Local Sostenible	Actividad 1.1. Establecer un plan de trabajo que facilite y oriente la implementación de acciones. Actividad 1.2. Realizar acciones dentro de los términos del convenio para la implementación de iniciativas de Desarrollo Local sostenible

	con las familias del Apoyo Presupuestario UE. Actividad 1.3. Sistematización del proceso (informes y soportes de actividades)
3. Monitoreo de Recursos hidrobiológicos	Actividad 2.1. Elaborar documento para el monitoreo comunitario de recursos hidrobiológicos en el Parque Nacional Sanquianga.

Fuente: Convenio 026 de 2016

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Por lo que se evidencia contradicción entre la respuesta del ente auditado y la justificación, que a criterio del ejercicio auditor no está debidamente justificada como se comunicó en la observación.

En relación con la compra de víveres por valor de \$25.983.498, adquisición que no se relaciona a las actividades, líneas, propósitos del convenio 026 de 2016, la observación se mantiene toda vez que la respuesta de PNNC *“El Proyecto impulsa el establecimiento de iniciativas económicas locales que incluyen, entre otras, tiendas comunitarias para suministro de artículos, mejoramiento de la actividad económica basada en la piangua y pesca artesanal, línea de comercialización de productos pesqueros, producción de miel, ecoturismo, entre otros” Se contradice con las acciones y enfoque previsto en el estudio previo del convenio que establece las siguiente líneas: (...)”*

*“(...) Por lo cual se trabajará con las comunidades étnicas traslapadas en el área protegida buscando disminuir presiones mediante el fortalecimiento de prácticas tradicionales en el marco de estrategias especiales de manejo y el cumplimiento de los acuerdos de uso y manejo sostenible suscritos con las comunidades negras y recientemente actualizados. Por lo tanto se requiere implementar acciones concertadas con el equipo mixto de PNN Sanquianga y las comunidades que apoyen la implementación de los acuerdos de uso y manejo de pesca para garantizar el uso sostenible de la biodiversidad y disminuir las presiones sobre los objetos de conservación del área protegida, promoviendo de esta manera la pesca responsable y el comercio justo como aporte al fortalecimiento de la economía local y la seguridad alimentaria de las poblaciones.*

*“En este sentido se deben promover acciones enfocadas al desarrollo local sostenible mejorando las cadenas de valor y negocios verdes base de la economía local, que requieren el fortalecimiento organizativo y asociativo y empresarial, lo que implica para Parques Nacionales Naturales (...)”*

Por lo anterior, no se evidencia que el convenio incluyera algún tipo de provisión para tiendas comunitarias, acciones que no se evidencian en estudios previos ni en actividades de la minuta contractual.

Por lo anterior se solicitará la apertura de una Indagación preliminar para determinar con certeza la existencia y cuantía de un presunto daño fiscal en la aplicación de la adición.

## Hallazgo No. 22 Convenios con la Defensa Civil para atención y prevención de emergencias en el Parque Nacional Natural Tayrona (F4, D13)

### Crterios

"El Artículo 209 de la Constitución Política proclama: *"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."*

La Ley 80 de 1993 establece:

*"(...) Artículo 23º.- De Los Principios de 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 26º.- 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."*

El contrato de concesión No. 002, celebrado entre la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (como se le llamaba anteriormente a Parques Nacionales Naturales) y la Unión Temporal Concesión Tayrona, en la Cláusula 11. *"Obligaciones del concesionario"* del **CAPÍTULO V. OBLIGACIONES GENERALES DE LAS PARTES CONTRATANTES**, presenta de manera textual los siguientes numerales:

*"(...) 15. Garantizar la prestación de servicios médicos de primeros auxilios, a los visitantes y habitantes del Parque Nacional Natural Tayrona y a los pescadores y/o tripulantes de barcos que lleguen al área en busca de ayuda de primeros auxilios, mediante la adecuación de un espacio para prestar los servicios de inyectología, curaciones y primeros auxilios, por medio de personal capacitado y en la forma y condiciones establecidas por las normas sanitarias vigentes. El concesionario se obliga a mantener los medicamentos autorizados y requeridos para la prestación de los primeros auxilios y de la existencia dentro de personal capacitado en primeros auxilios con experiencia en servicios náuticos. (...)*

*22. Utilizar personal idóneo contratado por su cuenta y riesgo para la debida y satisfactoria ejecución del objeto contractual. Así mismo, deberá cumplir*

*oportunamente frente a este, con las obligaciones contractuales, salarios, prestaciones sociales y obligaciones para fiscales a que haya lugar de acuerdo con la legislación vigente. (...)*

*37. Adoptar las medidas de seguridad que minimicen cualquier riesgo durante el desarrollo de las actividades ecoturísticas mediante la utilización de materiales y equipos adecuados, tanto en la infraestructura como en los demás medios y facilidades de transporte y actividades realizadas y utilizadas por los visitantes.” (...)*

## **Hechos**

En 2016, la Dirección Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales, la Unión Temporal Concesión Tayrona y la Junta de la Defensa Civil Colombiana No. 3 de Santa Marta, suscribieron el Convenio de Asociación No. 009, que tenía por objeto *“Aunar esfuerzos técnicos, humanos, financieros y logísticos en la implementación conjunta de un plan de acción para la prevención y atención de emergencia y diferentes eventualidades que se presentan en el PNN Tayrona, en el inicio de año y Semana Santa de 2017.*

El convenio tuvo un valor de \$196.517.000, de los cuales Parques Nacionales aportó \$82.431.000 y la Concesión Tayrona participó con \$30.962.000. La Defensa Civil se comprometió a: *“poner a disposición en el Parque, un equipo humano de salvavidas disponible en diferentes playas; otro equipo humano para apoyar las actividades de prevención, vigilancia y control en diferentes zonas de manejo del parque; destinar para la prevención y atención de emergencias que se generen en el Parque equipos de movilidad, rescate y comunicaciones, especificados en el contrato; y a prevenir y atender oportuna y eficazmente las diferentes eventualidades que se generen en el Parque.”*

Además, en 2017 se suscribió entre los mismos actores, el Convenio de Asociación No. 009. Este nuevo convenio tenía el mismo objeto del firmado en el año anterior. Este tuvo un valor de \$235.565.000, para ello Parques Nacionales Naturales aportó \$84.995.000 y la Concesión Tayrona, \$21.000.000.

Los compromisos asumidos por la Defensa Civil son esencialmente los mismos del convenio anterior.

Como se aprecia, las actividades a las que se compromete la Defensa Civil, en el marco de los dos convenios, corresponden a obligaciones de la Concesión especificadas en el Contrato No. 002; por tanto, con los recursos aportados en los convenios, Parques Nacionales Naturales asumió la financiación de deberes que le correspondía a la Unión Temporal Concesión Tayrona, de acuerdo con lo establecido en el clausulado del contrato de concesión.

## Causa

Falta de diligencia en el cuidado de deber objetivo al momento de estructurar el estudio previo y la necesidad de contratar, como el desconocimiento del clausulado del Contrato de Concesión.

## Efecto

Asunción de compromisos por parte de PNNC, que correspondían a obligaciones del Contrato de Concesión, lo cual origina un presunto detrimento patrimonial de \$167.426.000.

Esta observación se comunica con alcance fiscal en virtud de lo señalado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000<sup>13</sup>, con posible incidencia disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## Respuesta de PNNC

*En relación a la observación que en este punto se formula, resulta necesario precisar que los objetos de los convenios son diferenciables en la temporalidad de los mismos, es decir, que aunque la numeración de los convenios coincide los mismos se hicieron en periodos diferentes.*

*El convenio 009 de 2016 tiene por objeto "Aunar esfuerzos, técnicos, humanos, financieros implementación conjunta de un Plan de Acción para la prevención y atención de emergencias y diferentes eventualidades que se presentan en el Parque Nacional Natural Tayrona, en la temporada de fin de año 2016, comienzo de año 2017 y Semana Santa del año 2017". Mientras que el convenio 009 de 2017 tiene por objeto "Aunar esfuerzos, técnicos, humanos, financieros y logísticos en la implementación conjunto de un Plan de Acción para la prevención y atención de emergencias y diferentes eventualidades que se presenten en el Parque Nacional Natural Tayrona, de inicio de año 2018 y Semana Santa del año 2018".*

<sup>13</sup> **Ley 610 de 2000. 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 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.** 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. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

*En cuanto a las obligaciones de la Unión temporal Concesión Tayrona, en el Anexo Técnico – Numeral 2.5.8 Enfermería. Para la prestación del servicio el Concesionario deberá dotar a la enfermería como mínimo con: (...)*

*Como se observa, el contrato de concesión de servicios ecoturísticos en el PNN Tayrona obliga al concesionario a disponer de una enfermería, es decir, de un espacio que permita prestar los servicios de primeros auxilios por medio de personal capacitado en el tema, y no a tener salvavidas en las playas del Parque; en cambio la obligación señalada en los convenios suscritos con La Defensa Civil, hacen relación a salvamento y primeros auxilios en los siguientes lugares al interior del PNN Tayrona: Entrada Zaino, Playa Cañaveral, Playa Arrecifes, Playa La Arenilla, Playa La Piscina Natural, Cabo San Juan del Guía, Playa del Medio, Playa Boca del Saco, Playa Neguanje, Playa del Muerto, Bahía Concha y adicional, prevenir y atender oportuna y eficazmente las diferentes eventualidades que se generen en el PNN Tayrona ya sean de origen natural o antrópico. Se debe tener en cuenta que mediante el citado contrato de concesión, fueron concesionados unos servicios, y no unas áreas, por lo que las playas siguen siendo de uso público administradas por PNN con autorización de DIMAR quien tiene competencia por ser terreno no consolidado, lo cual no obliga al concesionario a los servicios demandados en las playas que hacen parte del Área Protegida.*

*(...)*

*Por lo anteriormente expresado, se aclara que PNNC nunca ha asumido los compromisos que corresponden a obligaciones contempladas en el Contrato de Concesión.*

*(...)"*

## **Análisis de Respuesta**

El numeral 37 de la Cláusula 11 “Obligaciones del concesionario” del **CAPÍTULO V. OBLIGACIONES GENERALES DE LAS PARTES CONTRATANTES** del Contrato de Concesión 002 es clara en cuanto a la obligación que tiene el concesionario de adoptar las medidas de seguridad en desarrollo de las actividades ecoturísticas, no excluye las playas y demás escenarios naturales del Parque, cuyo goce dan, en gran medida, sentido al uso de la infraestructura hotelera del Parque. En este mismo orden de ideas, la Concesión cobra el ingreso a todos los visitantes del Parque, usen o no la infraestructura hotelera concesionada.

Con base en el análisis anterior se valida el hallazgo con connotaciones disciplinaria y fiscal por un valor de \$167.426.000.

## Hallazgo No. 23 Planeación y supervisión Convenio 09/2017 (D14)

### Criterio:

Ley 1474 de 2011 artículo 83<sup>14</sup> establece que *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.*

Convenio de Asociación 009 de 2017

Resolución 0256 de 2014 (Manual de Contratación y Supervisión PNNC).

### Hechos

Durante el ejercicio auditor se evidencia que el convenio de asociación 09 de 2017, que tiene por objeto “Aunar esfuerzos técnicos, económicos y financieros para Implementar las instancias de coordinación del acuerdo regional Uramba para el año 2017”, con un plazo previsto de ejecución de 6 meses, por valor de \$105.000.000, establece en los estudios previos la necesidad de concretar un proceso de relacionamiento del Acuerdo Regional Uramba, a través de la dinamización de tres instancias de coordinación:

**Mesa Regional**, como mecanismo de orientación y seguimiento e implementación de los acuerdos en la dirección de construir una política territorial en el territorio región del pacífico.

**Equipos técnico Operativo**, encargado de generar articulaciones entre autoridades de los pueblos negros que permita implementar la agenda temática y hacer seguimiento a los acuerdos regionales y locales así como promover la

<sup>14</sup> 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.*

articulación e interlocución con otras instituciones con responsabilidad ambiental equipo integrado por 5 delegados de las autoridades de pueblos negros uno por cada Departamento y 2 por delegados de PNN con capacidad decisoria (nivel central y territorial)

**Mesas locales o subregionales**, como máxima instancia de planificación y adopción de las decisiones relacionadas con los acuerdo de cada subregión; La cual estará conformada por las autoridades de los pueblos negros y las instituciones con responsabilidad ambiental.

Mediante otro sí del 29 de noviembre de 2017 las partes acuerdan adicionar en valor de \$40.000.000 el convenio de asociación 09 de 2017, con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal 48217 del 13 de octubre de 2017, así mismo la prórroga por 3 meses en tiempo de ejecución y la modificación de la cláusula segunda “alcance del convenio”.

Con la siguiente justificación:

<b>Obligaciones Línea Base</b>	<b>Actividades</b>	<b>Productos</b>
<i>Dinamizar el accionar del Plan de Acción de la Mesa Local de Concertación del PNN Farallones de Cali y los Consejos Comunitarios del sector Pacífico del Área Protegida en el marco del Acuerdo Uramba.</i>	<i>Realizar reuniones y eventos de sensibilización a las comunidades de los ríos Raposo, Cajambre y Yurumanguí en diferentes temas que incluyan fortalecimiento comunitario y aspectos ambientales tales como la necesidad de evitar el desarrollo de labores de minería ilegal en sus territorios con maquinaria pesada y por supuesto con el empleo de metales pesados para la extracción del oro. Tal como se estableció en el Plan de trabajo de la mesa local de concertación entre el PNN Farallones de Cali y las comunidades negras. Realizar expediciones o recorridos de reconocimiento a las partes altas de las cuencas de los ríos Anchicayá, raposo, Cajambre y Yurumanguí con los integrantes de los comunitarios de dichas cuencas que asisten a la mesa local.</i>	<i>Informes de reuniones, talleres y otro tipo de eventos de fortalecimiento comunitarios y sensibilización ambiental realizados en las comunidades de los ríos Anchicayá, Raposo, Cajambre y Yurumanguí.  Informe de recorridos o expediciones conjuntas de reconocimiento territorial realizados en la parte alta de la cuenca de los ríos Anchicayá, raposo, Cajambre y Yurumanguí.</i>

De la adición presupuestal al convenio por valor de \$40.000.000, no se evidencian desembolsos.

No obstante en acta de reunión del 12 de febrero de 2018, sostenida entre Parques Nacionales, y por FUNARU manifiestan que las actividades programadas, y de acuerdo a lo planificado se tiene un avance del 80%, manifiesta el acta que la única actividad que falta por realizarse es la Mesa Regional de Uramba... *“no obstante que se solicitó y aprobó reserva presupuestal No.900209169 por valor de \$ 40.000.000 para la culminación de la última actividad programada en el plan de trabajo, correspondiente a la realización de la Mesa Regional del acuerdo Regional Uramba, esta actividad todavía no puede realizarse debido a que se mantienen las diferentes situaciones que limitan el desplazamiento y la efectiva participación de los delegados a este espacio...”*.

Las partes acuerdan, en la precitada acta del 12 de febrero de 2018, adelantar la liquidación del convenio por razones expuestas con la consecuente liberación de los recursos de la reserva presupuestal.

Al respecto es preciso afirmar que en las actuaciones documentadas en el desarrollo de la ejecución del convenio 009 de 2017, se evidencia contradicción entre la motivación que se esbozó para justificar el otrosí por valor de \$40 millones como la prórroga por 3 meses, sustentado en actividades adicionales, y lo manifestado en el acta, referente a la solicitud de la reserva presupuestal, *“realización de la Mesa Regional del Acuerdo de Uramba”*, motivaciones que se contradicen y evidencian, falta de coherencia y línea argumentativa entre las razones expuestas para la solicitada adición presupuestal, como el evidente incumplimiento del alcance del convenio, en relación a lo establecido en los estudios previos, en especial realización de la Mesa Regional.

No obstante, en la documentación entregada por parques nacionales al ejercicio auditor, no se evidencian productos, que demuestren los alcances esperados para **Equipos técnico Operativo, Mesas locales o subregionales**, descritas en los estudios previos, como los productos establecidos en la cláusula segunda del convenio, tan solo se evidencian listados de asistencia, no obstante no se evidencian, productos establecidos en la minuta contractual como: 1-matriz conjunta de seguimiento, 2-informe de estado actual de los acuerdos, 3-documento contexto región pacífico bajo la visión de la biodiversidad y la pervivencia del pueblo negro, 4-documento con insumos para contexto del pacífico por mesa local, 5-evidencias de reunión conjunta entre PNN y el pueblo negro para la revisión de los acuerdos, verificaciones que corresponden a la supervisión del contrato.

Así mismo se evidencia que según la Cláusula Décima del convenio de asociación 009 de 2017 establece que la supervisión del convenio estará a cargo del profesional encargado del tema de Estrategias Espaciales de Manejo de la DTPA,

con especificación de funciones que se evidencian no cumplieron a cabalidad, por lo observado.

### **Causa**

Por lo anterior y teniendo en cuenta las evidencias recolectadas en el ejercicio auditor se evidencia que el convenio 009 de 2017, suscrito entre la Dirección Territorial de Parques Nacionales y FUNARU, se observan debilidades de supervisión y seguimiento.

### **Efecto**

Que se liquide el convenio 009 de 2017 sin exigir el cumplimiento de las actividades pendientes.

Por lo que se comunica este hallazgo de tipo administrativo, con el fin de realizar seguimiento dentro del plan de mejoramiento.

### **Respuesta de PNNC**

El ente auditado responde que la evidencia disponible es el informe final del 19 de junio de 2018 con desglose detallado de las obligaciones con los respectivos productos.

### **Análisis de Respuesta**

Los documentos aportados son los mismos que el ejercicio auditor analizó para la estructuración del hallazgo por lo que no se desvirtúa y se mantiene como administrativo.

### **Hallazgo No. 24 Normas en Facturación del Convenio 009/2017 (OI2)**

#### **Criterio**

El Decreto 522 de 2003 artículo 3 establece que *el adquirente, responsable del régimen común que adquiera bienes o servicios de personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado, expedirá a su proveedor un documento equivalente a la factura con el lleno de los siguientes requisitos:*

- a) Apellidos, nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios;
- b) Apellidos, nombre y NIT de la persona natural beneficiaria del pago o abono;
- c) Número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva;
- d) Fecha de la operación;
- e) Concepto;

f) Valor de la operación;

g) Discriminación del impuesto asumido por el adquirente en la operación;

Resolución 0256 de 2014 (manual de contratación y supervisión Parques Nacionales)

### **Hechos:**

Durante la revisión documental se evidenció que para el convenio 009 de 2017, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos técnicos, económicos y financieros para Implementar las instancias de coordinación del acuerdo regional Uramba para el año 2017”, se evidencia facturación denominada como “documento equivalente a factura (Artículo 3 Decreto 522 marzo de 2003).

De la documentación obrante en el expediente se evidencia el incumplimiento al literal c) de la norma citada, toda vez que en los documentos no contiene un sistema de numeración consecutiva.

### **Causa**

Debilidades de control interno en el cumplimiento de las normas tributarias.

### **Efecto**

La anterior inobservancia a la norma, tributaria y contable, genera incertidumbre sobre la facturación relacionada en los gastos ejecutados en el convenio en mención, aunado a una deficiente supervisión por parte de la contratista designada por parques nacionales, para el convenio en mención.

Esta observación se comunica con posible connotación disciplinaria y con otra incidencia (OI) para dar traslado a la DIAN.

Así mismo durante la revisión documental del convenio 009 de 2017, se evidenciaron presuntas diferencias grafológicas en los documentos equivalentes a factura.

Así mismo durante la revisión contractual de la documentación del convenio 009 de 2017, se evidencian firmas de facturas por parte de personas naturales que no coinciden con los documentos de identificación, anexos al expediente contractual.

En los documentos anexos a la presente observación, se evidencian 7 documentos equivalentes a factura, pagadas a personas naturales, así:

**Tabla No. 15 Facturas Convenio 009/2017**

Valor Factura	Fecha de Emisión	Concepto
1.250.000	16 -dic-16	Gastos de viaje alojamiento y alimentación
700.000	14-nov-17	Gastos de viaje alojamiento y alimentación
850.000	14-nov-17	Gastos de viaje alojamiento y alimentación
1.800.000	14-nov-17	Gastos de viaje Marítimo y terrestre Alojamiento
1.500.000	14-nov-17	Gastos de viaje Marítimo y terrestre Alojamiento
500.000	14-nov-17	Gastos de viaje Marítimo y terrestre Alojamiento
1.200.000	14-nov-17	Gastos de viaje Marítimo y terrestre Alojamiento

Fuente: Expediente Convenio 009 de 2017

Elaboró: Equipo Auditor CGR

### Respuesta de PNNC

*“Las legalizaciones que se soportan con los documentos equivalentes a factura fueron recibidas por la Dirección Territorial partiendo del principio de buena fe, considerando que corresponde a la realidad de las actividades y servicios prestados. La validación de la documentación con relación a la veracidad de las firmas de los beneficiarios indicados en los documentos equivalentes a la factura no está dentro de nuestra competencia”.*

### Análisis de Respuesta

Respecto al incumplimiento de los requisitos de los documentos equivalentes a factura, la entidad no hizo ningún pronunciamiento.

Por lo anterior este hallazgo se comunica como administrativo con otra incidencia (OI) para ser remitido a la DIAN y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

### Hallazgo No. 25 Supervisión y ejecución del Convenio 19 de 2017 (F5, D15, OI3)

#### Criterio:

Ley 1474 de 2011 artículo 83:

*“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”.*

#### Convenio de Asociación 019 de 2017

Ley 734 de 2002 Artículo 27: *“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”.*

Resolución 0256 de 2014 (Manual de contratación y supervisión Parques Nacionales)

#### **Hechos:**

Una vez realizada la revisión documental del convenio de asociación 19 de 2017, suscrito con la fundación de Agua Viva FUNAGUA, por valor de \$150.000.000, que tiene por objeto, *“Aunar esfuerzos técnicos y logísticos para fortalecer el desarrollo local sostenible de las comunidades negras e indígenas relacionadas con el PNN Utría en el marco de las estrategias especiales de manejo y del apoyo presupuestario de Unión Europea”*, se observan las siguientes situaciones:

No se evidencia minuta contractual, informes de supervisión, ni legalización de desembolsos realizados a FUNAGUA.

Mediante oficio del 9 de noviembre de 2017 se designa como supervisor al jefe del Área Protegida PNN Utría.

El 20 diciembre de 2017, la supervisión solicita prórroga del convenio, sin estipular el término de la misma, sin evidenciarse la prórroga.

Con factura número 201 de FUNAGUA, fechada del 12 diciembre de 2017, se cobra el primer desembolso del convenio por valor de \$75.000.000.

Mediante constancia de revisión del 13 de diciembre de 2017, la Contadora de la Dirección Territorial Pacífico - DTPA, deja constancia que los soportes se encuentran acorde con el plan de trabajo presentado y la legalización correspondiente al primer desembolso por valor de \$75.000.000, y autoriza el último desembolso por \$75.000.000, sin observar las condiciones estipuladas en los estudios previos, que establecen las siguientes condiciones de desembolso:

- Primer desembolso del 50% suscrito y perfeccionado el convenio, aprobación del plan de trabajo.
- Segundo desembolso del 30% con un informe de avance aprobado por el supervisor de acuerdo al plan de trabajo y cronograma (teniendo en cuenta el plan de inversión por iniciativa) junto con la legalización del primer desembolso;

- Tercer desembolso del 20% con un informe final de ejecución técnica y financiera, acta de recibido a satisfacción por parte del supervisor del convenio y aprobación por parte de la contaduría de la DTPA, previa revisión del informe financiero y los soportes presentados.

De la revisión del ejercicio auditor se evidencian las siguientes facturas:

**Tabla No. 16 Facturas Convenio 019 de 2017**

Factura No.	Fecha	Proveedor	Concepto	Valor (En pesos)
619	30/11/17	SURFRANCO	Bote SF 22 COLOR AZUL BLANCO NIC FNB.3+28P3798, CINSTRUIDO EN FIBRA DE VIDRIO \$ 15.000.000 /MOTOR 40 hp sn 654kl1066266	25.237.000
620	30/11/17	SURFRANCO	Motor Yamaha fuera borda 15 HP sn/ 6b4ks1290801	6.763.000
01116	11/12/17	Ferretería la Unión Nuquí	Compra elementos ferretería	6.211.000
01110	09/12/17			13.480.000
01117	11/12/17			1.940.000
Recibo Sin No.	06/12/17	Sin Razón Social		346.000
<b>Total</b>				<b>53.977.000</b>

Fuente: Expediente Convenio 019 de 2017

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Además se evidencia una factura con numeración borrosa y fecha borrosa por valor de \$25.237.000

### **Sobre las obligaciones de PNNC**

- No se evidencian reuniones de coordinación
- No se evidencian acompañamiento y monitoreo a las actividades pactadas en el convenio, para verificación del cumplimiento del Plan de trabajo pactado.

### **Sobre las obligaciones del Contratista**

- No se evidencian informes técnicos y financieros del convenio.
- No se evidencian actividades documentadas de procesos de formación en el marco del desarrollo del programa DLS con las comunidades, que fortalezcan la implementación del programa.
- Evidencias de coordinación con PNN UTRÍA del desarrollo de actividades que enmarcan el convenio.

### **Sobre las obligaciones Conjuntas**

- No se evidencian reuniones del comité técnico del convenio

En general se evidencia que lo ejecutado por el convenio se reduce a un contrato de suministros, el que puede ejecutar PNNC directamente con su capacidad profesional disponible y los recursos financieros y técnicos, por lo que la intermediación del contratista no era necesaria para el suministro y la mano de obra que se evidencia en el convenio, sin obviar la débil justificación en los estudios previos del contrato que especifican, su celebración, citado a continuación:

*“Poder hacer un fortalecimiento de aspectos en relación a las iniciativas de desarrollo local sostenible implica para el cuerpo técnico de Parques Nacionales apoyarse en asociaciones que por su experiencia y dedicación profesional pueden desarrollar aspectos relacionados con la dimensión política socioeconómica de esas iniciativas logrando una mayor operatividad de aspectos en relación al empresarismo y aspectos de comercialización y mercadeo, cuyas funciones no son ciertas desde el quehacer de la entidad, pero que constituyen la forma de atender los aspectos que van a viabilizar las iniciativas económicas sostenibles en el tiempo y con ello, la garantía que los usos inadecuados, extractivos o insostenibles no se van a realizar al interior de las áreas protegidas lo que constituye el principal objetivo de la solicitud de este apoyo de soporte técnico.”*

Al respecto es necesario indicar que la ejecución del convenio 019 de 2017, no cumple las expectativas planteadas en el estudio previo, como en su ejecución, en relación con los objetivos y alcance de disminuir presiones al interior de áreas protegidas y zonas de influencia, mediante regulación de usos inadecuados e insostenibles, con apoyo de economías locales.

No se evidencian entregas de los insumos adquiridos a las comunidades, mediante prueba documental, que permita al ejercicio auditor inferir que la inversión llegó a las comunidades destinatarias del proyecto.

**Causa:**

Por lo anterior y teniendo en cuenta las evidencias recolectadas en el ejercicio auditor se evidencia que el convenio 019 de 2017, suscrito entre la Dirección Territorial de Parques Nacionales y FUNAGUA, no cumplió el alcance, ni el impacto esperado en la inversión del recurso y el esfuerzo institucional previsto en los estudios previos, por una deficiente supervisión, seguimiento y limitado alcance de la ejecución del convenio.

**Efecto:**

Ante la inobservancia de la debida diligencia con la que los funcionarios y contratistas que permitieron una ineficiente e ineficaz ejecución del convenio de asociación, sin evidencias de cumplimiento de los estipulado en el plan de trabajo,

como en los estudios previos, se genera un presunto detrimento al patrimonio de PNNC en cuantía de \$38.009.000, por el valor pagado al contratista del convenio.

Esta observación se comunica con posible connotación fiscal de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000<sup>15</sup> y con posible incidencia disciplinable conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta de PNNC

PNNC aporta el informe del convenio de asociación en el que se documenta y evidencia registros fotográficos de insumos del convenio, como lanchas en fibra de vidrio de motor de 40 y 15 hp, dotación de pesca, nevera portátil, elementos de seguridad industrial, materiales de construcción, informe de taller de pesca artesanal con listados de asistencia.

Así mismo aporta relación contable y financiera que se evidenció en el ejercicio auditor, adicionan relación de facturas:

Factura No.	Fecha	Proveedor	Concepto	Valor (En pesos)
Cuenta de cobro	30/11/17	Rafael Contreras	Coordinar y supervisar la administración de recursos y coordinar el logro de los objetivos del convenio	\$4.000.000
Cuenta de cobro	30/12/17	Rafael Contreras	Coordinar y supervisar la administración de recursos y coordinar el logro de los objetivos del convenio	\$5.000.000
Cuenta de cobro	30/01/18	Rafael Contreras Sin Razón Social	Coordinar y supervisar la administración de recursos y coordinar el logro de los objetivos del convenio	\$5.000.000
Nomina	31/01/18	Andres Millán	Experto Organizacional	\$2.800.000
Factura No.155	5/01/18	Sport Foto	1 cámara digital Nikon	\$1.650.000

<sup>15</sup> *Ley 610 de 2000. 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 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. 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. Los términos subrayados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.*

Factura 0725	12/02/18	El polígono	Insumos de dotación	\$1.664.000
Cuenta de cobro	de 05/02/18	LOS PIQUEROS	Asistencia Técnica	\$20.000.000
Cuenta de cobro	de 16/01/18	Franklin Moreno	Insumos materiales	\$6.420.000
Cuenta de cobro	de 16/01/18	Keir Naglez Mosquera	Pagos Guías Campo, viáticos Nuquí-	\$9.200.000
Factura 0217	18/12/2017	Jorge Morales Isaza	72 galones de gasolina	\$1.080.000
Factura 0237	09/02/2018	Jorge Morales Isaza	80 galones de gasolina	\$1.200.000
			TOTAL	\$58.014.000

De la relación de facturación y gastos se justifican gastos del convenio por \$58.014.000, adicionales a los \$ 53.977.000, que el ejercicio auditor evidenció en los expedientes del convenio, para un valor de \$111.991.000.

### **Análisis de Respuesta**

Según lo aportado por el ente auditado en la respuesta, se evidencian soportes por valor de \$111.991.000, valores justificados en el expediente contractual como en el informe final; no obstante, los pagos realizados a FUNAGUA por Parques Nacionales están relacionados por \$150.000.000, por lo que se encuentra sin justificar un valor de \$38.009.000, recurso que no se encuentra justificado ni soportado en la relación de facturas del convenio.

Así mismo, en verificación telefónica realizada en día 30 de noviembre de 2018 al Contratista que prestó los servicios por concepto de asistencia técnica para el convenio, este manifestó que el valor que le cancelaron fue de \$3.000.000; mientras que en la evidencia documental aportada por PNNC, la cuenta de cobro es por \$20.000.000.

Con base en lo anterior, se consolida un hallazgo con posible incidencia fiscal por un presunto detrimento al patrimonio de PNNC de \$38.009.000, con posible incidencia disciplinaria por las debilidades de seguimiento y supervisión, y con otra incidencia (OI) sobre las presuntas irregularidades de la cuenta de cobro de asistencia técnica del Convenio, para trasladar a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

**ANEXO 2 ESTADOS FINANCIEROS**



**ESTADOS FINANCIEROS**  
**PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

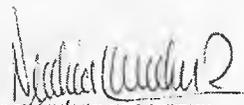
**A 31 DE DICIEMBRE DE 2017**

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA  
BALANCE GENERAL COMPARATIVO  
A 31 DE DICIEMBRE DE 2017  
(Cifras en pesos)

Código	ACTIVO	2017	2016	Código	PASIVO	2017	2016
	<b>CORRIENTE</b>	<u>3.835.150.141</u>	<u>3.338.327.729</u>		<b>CORRIENTE</b>	<u>12.435.609.294</u>	<u>22.737.634.103</u>
11	Efectivo	150.573.206	190.721.451	24	Cuentas por pagar	2.005.427.267	6.445.463.210
14	Deudores	2.017.776.620	1.627.813.111	25	Obligaciones laborales	3.326.984	171.189.661
19	Otros activos	1.466.800.315	1.519.793.168	27	Pasivos estimados	10.198.085.967	16.036.141.449
				29	Otros pasivos	228.769.076	84.839.783
	<b>NO CORRIENTE</b>	<u>59.635.117.872</u>	<u>58.840.928.033</u>		<b>3 PATRIMONIO</b>	<u>50.834.658.719</u>	<u>39.441.621.660</u>
18	Propiedades, planta y equipo	47.406.197.968	48.414.086.677	31	Hacienda pública	50.834.658.719	39.441.621.660
19	Otros activos	12.228.919.884	10.426.841.356				
	<b>TOTAL ACTIVO</b>	<u><u>63.270.268.013</u></u>	<u><u>62.179.255.762</u></u>		<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<u><u>63.270.268.013</u></u>	<u><u>62.179.255.762</u></u>
	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>	<u>0</u>	<u>0</u>		<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>	<u>0</u>	<u>0</u>
81	Derechos contingentes	985.391.307	1.460.326.923	91	Responsabilidades contingentes	49.288.863.862	44.878.636.208
83	Deudoras de control	47.155.773.230	44.490.226.258	93	Acreedoras de control	936.259.672	3.696.296.216
89	Deudoras por contra (cr)	-48.151.164.537	-45.950.553.181	99	Acreedoras por contra (db)	-50.225.123.534	-48.574.952.424

  
JULIA MIRANDA LONDOÑO  
DIRECTORA GENERAL

  
LUZ MYRIAM ENRIQUEZ GUAVITA  
COORDINADORA GRUPO GESTIÓN FINANCIERA

  
NUBIA LUCÍA WILCHES QUINTANA  
SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

  
LIZETH ALEXANDRA PRIETO GONZALEZ  
CONTADOR  
T.P 199937-T

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA  
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA SOCIAL Y AMBIENTAL  
A 31 DE DICIEMBRE DE 2017  
(Cifras en pesos)

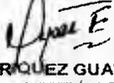
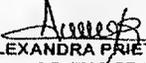
Código Cuentas	2017	2016
<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>89.406.390.710</b>	<b>81.353.144.824</b>
47 Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	89.406.390.710	81.353.144.824
<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>95.112.892.082</b>	<b>84.490.782.155</b>
51 De administración	35.000.397.141	35.275.681.401
52 De operación	44.007.170.751	38.365.890.805
53 Provisiones, agotamiento, amortización	127.540.012	14.171.784.199
55 Gasto Público Social	5.977.784.168	6.879.405.750
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL</b>	<b>4.293.498.628</b>	<b>-13.137.637.331</b>
<b>INGRESOS NO OPERACIONALES</b>	<b>446.981.239</b>	<b>72.080.059</b>
48 Operaciones Interinstitucionales (Gradas)	446.981.239	72.080.059
<b>OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES</b>	<b>92.514.502</b>	<b>27.280.601</b>
57 Operaciones interinstitucionales	92.514.502	27.280.601
<b>OTROS GASTOS</b>	<b>-6.355.240.525</b>	<b>-441.999.298</b>
58 Otros gastos	-6.355.240.525	-441.999.298
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) NO OPERACIONAL</b>	<b>8.709.707.262</b>	<b>486.788.756</b>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DE ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>	<b>11.003.205.890</b>	<b>-12.650.818.575</b>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO</b>	<b>11.003.205.890</b>	<b>-12.650.818.575</b>

*Julia Miranda*  
JULIA MIRANDA LONDOÑO  
DIRECTORA GENERAL

LUZ MYRIAM ENRIQUEZ GUAVITA  
COORDINADORA GRUPO GESTIÓN FINANCIERA

*Núria Lucía Wilches Quintana*  
NÚRIA LUCÍA WILCHES QUINTANA  
SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

*Lizeth Alexandra Prieto Gonzalez*  
LIZETH ALEXANDRA PRIETO GONZALEZ  
CONTADORA  
T.P. 198937-T

<b>PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA</b> <b>ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO</b> <b>A 31 DE DICIEMBRE DE 2017</b> (Cifras en pesos)	
<b>SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DICIEMBRE DE 2016</b>	39.441.621.660
<b>VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE EL 2017</b>	11.393.037.059
<b>SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DICIEMBRE DE 2017</b>	50.834.658.719
<b>DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES</b>	
<b>INCREMENTOS</b>	<b>27.124.676.426</b>
3110 Resultados del ejercicio	23.654.024.465
3115 Superávit por valorización	596.437.779
3120 Superávit por donación	2.872.214.182
<b>DISMINUCIONES</b>	<b>-15.731.639.367</b>
3105 Capital fiscal	-14.374.662.033
3125 Patrimonio público incorporado	-16.934.827
3128 Provisiones, Agotamiento, depreciación	-1.340.042.507
 <b>JULIA MIRANDA LONDOÑO</b> DIRECTORA GENERAL	
 <b>NUBIA LUCIA WILCHES QUINTANA</b> SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA	
 <b>LUZ MYRIAM ENRIQUEZ GUAVITA</b> COORDINADORA GRUPO GESTIÓN FINANCIERA	
 <b>LIZETH ALEXANDRA PRIETO GONZALEZ</b> CONTADORA T.P 198937-T	

## PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

### NOTAS EXPLICATIVAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS A 31 DE DICIEMBRE DE 2017

#### NOTAS DE CARÁCTER GENERAL

##### **1. ÁMBITO JURÍDICO:**

Mediante la Ley 99 de 1993, se creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De conformidad con el Decreto 3572 del 27 de Septiembre de 2011, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se crea una Unidad Administrativa Especial, denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia y se determinan sus Objetivos, estructura y funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuenta con autonomía administrativa y financiera. Es una entidad del orden Nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio Nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998. La entidad estará encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La entidad posee un presupuesto independiente asignado por la Ley para su funcionamiento y su administración. La ordenación del gasto se encuentra delegada mediante Resolución No. 132 de Febrero 14 de 2003, en el Director General, el Subdirector Administrativo y Financiero y en los Directores Territoriales.

##### **2. ESTRUCTURA ORGÁNICA:**

Parques Nacionales Naturales de Colombia está conformado orgánicamente para efectos administrativos, financieros y operativos por el Nivel Central y (6) Direcciones Territoriales con autonomía administrativa y Financiera: Andes Nororientales, Andes Occidentales, Pacífico, Caribe, Amazonía y Orinoquía; cada una de las cuales a su vez tiene a su cargo (59) Áreas Protegidas, ubicadas en todo el territorio nacional. Mediante la Ley 99 de 1993, se creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De conformidad con el Decreto 218 del 3 de Febrero de 2003, se establecen sus objetivos y su estructura orgánica, dentro de la cual se encuentra el Fondo Nacional Ambiental – FONAM.

El Fondo Nacional Ambiental tendrá una Subcuenta para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Decreto 2789 de 2004, y posteriormente mediante el Decreto 2674 de 2012, reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, y establece la obligatoriedad de la utilización del mismo con su área de negocio, conforme con los instructivos que para el efecto expide el Administrador del Sistema. Adicionalmente determina como uno de los alcances de la información registrada en el SIIF Nación la gestión contable. Actualmente en SIIF, se encuentra la siguiente estructura de las asignaciones internas:

32-01-02	PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA
32-01-02-000	PARQUES NACIONALES GESTIÓN GENERAL
32-01-02-003	PARQUES NACIONALES DT. NORANDINA/ANDES NORORIENTAL
32-01-02-004	PARQUES NACIONALES DT. NOROCCIDENTE/ANDES OCCIDENTAL
32-01-02-005	PARQUES NACIONALES DT. SUROCCIDENTE /PACÍFICO
32-01-02-006	PARQUES NACIONALES DT. CARIBE
32-01-02-007	PARQUES NACIONALES DT. AMAZONÍA
32-01-02-008	PARQUES NACIONALES DT. ORINOQUÍA

### **3. OBSERVACIONES RELEVANTES:**

- **NOTAS EXPLICATIVAS:** Forman parte integral de estas Notas Explicativas, las emitidas por los Contadores de cada Dirección Territorial, cuyos aspectos relevantes han sido aquí consolidados. Esta información corresponde a la información contable consolidada y reportada a la Contaduría General de la Nación a 31 de Diciembre de 2017 y Estados Financieros Básicos firmados y certificados por el Contador y Representante Legal de la entidad.
- **PROVISIÓN PROCESOS JURIDICOS EN CONTRA:** Teniendo en cuenta la Resolución 353 de 2016 y la Circular Externa 09 de 2016 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se realizan los ajustes correspondiente a la cuentas de orden y la provisión según los pagos realizados y la información suministrada por la oficina jurídica.

### **4. APLICACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL Y CATÁLOGO DE CUENTAS CGN:**

Los Estados Financieros de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de la Subcuenta del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, fueron preparados, transmitidos y publicados, de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en el marco conceptual de la Contabilidad Pública, establecido en el Régimen de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos y el catálogo General de cuentas aprobados mediante Resoluciones 354 y 356 del 5 de Septiembre de 2007, emitidas por la Contaduría General de la Nación. Así mismo, las demás normas y procedimientos establecidos por esta entidad en materia de registro oficial de los libros y preparación y conservación de los documentos soportes.

### **5. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS CONTABLES:**

Se está aplicando los criterios y normas de valuación de activos y pasivos, en particular en las relacionadas con la determinación de avalúos y constitución de provisiones, así como las relacionadas con la contribución de los activos al desarrollo del cometido estatal, tales como las depreciaciones, y amortizaciones. Para el reconocimiento patrimonial de los hechos financieros, económicos y sociales se aplicó el sistema de causación. Para el manejo de los Activos Fijos y el cálculo de la correspondiente depreciación, El grupo de Procesos Corporativos - Sede Central utilizan hojas electrónicas de Excel al igual que las Direcciones Territoriales, generando un reporte resumen mensual y acumulado de las depreciaciones y amortizaciones.

Se calcula en forma individual la depreciación en línea recta de los activos, tomando como referencia los años de vida útil contemplados en el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de hechos relacionados con las propiedades, planta y equipo emitido por la Contaduría General de la Nación.

### **6. POLÍTICAS DE DIFUSIÓN DE LA NORMATIVIDAD:**

Difundir a las Direcciones Territoriales, las normas, resoluciones, circulares de manejo contable, expedidos por la Contaduría General de la Nación para eventos particulares y registro de hechos económicos especiales, que persiguen obtener uniformidad en el tratamiento contable de cada evento económico.

### **7. SOSTENIBILIDAD CONTABLE:**

El artículo 7 del Decreto 1914 de 2003 señala que "El representante legal y el máximo organismo colegiado de dirección, según sea la entidad pública que se trate, serán responsables de adelantar las gestiones necesarias que conduzcan a garantizar la sostenibilidad y permanencia de un sistema contable que produzca información razonable y oportuna". Es así como ésta función está asignada a la Subdirección Administrativa y Financiera.

**NOTAS EXPLICATIVAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA  
A 31 DE DICIEMBRE DE 2017**

De acuerdo a las funciones de los grupos internos de trabajo de las Direcciones Territoriales se tiene la función de Garantizar la efectividad del control interno contable en su Dirección Territorial de acuerdo a las disposiciones emitidas por las entidades reguladoras.

De acuerdo a la Resolución 357 de 2008 de Control Interno Contable y la Resolución 119 de 2006 de Sostenibilidad Contable, se hace necesario la implementación del modelo estándar de control interno contable así como la creación del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable.

A partir de la vigencia 2015, se han venido formulando el Plan Operativo de Sostenibilidad Contable para Parques Nacionales Naturales de Colombia anual, con el objetivo fundamental de fortalecer la sostenibilidad del Sistema Contable de la entidad, a través del análisis de las cifras de los Estados Financieros, desarrollo de un proceso de depuración y saneamiento contable, revisión de procesos y procedimientos contables y elaboración de un manual de políticas contables que contribuyera a unificar criterios de índole contable y/o financiero, con el fin de presentar Estados Financieros con características de confiabilidad y comprensibilidad, para lograr una gestión eficiente y transparente en la rendición de cuentas a los entes de control y acorde con los objetivos del Plan Operativo Anual (POA) para la vigencia 2017 de la entidad.

El Seguimiento al Plan Operativo de Sostenibilidad Contable se realiza en forma mensual de manera cualitativa y cuantitativa.

En la vigencia 2016, se creó el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable y de Adopción de Normas internacionales de Contabilidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, mediante Resolución No.0295 del 21 de Junio de 2016. El Comité será el encargado de revisar temas de impacto significativo en los Estados Financieros de la Entidad, desde el punto de vista de Sostenibilidad Contable e implementación de Normas Internacionales de Contabilidad, previamente deliberados en mesas de trabajo internas en las Direcciones Territoriales y en forma conjunta con el Nivel Central, con el fin de determinar y unificar la política financiera, contable y/o administrativa para Parques Nacionales Naturales de Colombia, basado en el cumplimiento de la norma.

Entre las principales actividades que desarrolla Sostenibilidad Contable – Nivel Central se encuentran las siguientes:

1. Liderar el Plan Operativo de Sostenibilidad Contable
2. Desarrollo de Manual de Políticas Contables.
3. Desarrollo de Procedimientos Contables.
4. Realizar mesas de trabajo internas y externas para abordar temas de impacto en los Estados Financieros.
5. Análisis y depuración de cifras de los Estados Financieros.
6. Seguimiento a los planes de Depuración Contable de las Direcciones Territoriales y Nivel Central.
7. Presentar al Comité Técnico de Sostenibilidad el desarrollo y análisis de los temas de impacto contable para toma de decisiones por parte del Comité.
8. Verificar el proceso de implementación de Normas Internacionales.
9. Socialización de documentos, conceptos contables a las Direcciones Territoriales y Nivel Central.

Entre las principales actividades que desarrolla las Direcciones Territoriales se encuentran las siguientes:

1. Realizar mesas de trabajo internas para abordar temas de impacto en los Estados Financieros.
2. Análisis y depuración de cifras de los Estados Financieros.
3. Desarrollar y remitir los planes de Depuración Contable a Nivel Central.
4. Participar en el Comité Técnico de Sostenibilidad para análisis de los temas de impacto contable
5. Desarrollar las actividades de implementación de Normas Internacionales
6. Participar en las mesas de trabajo realizadas por Nivel Central tendientes a fortalecer el sistema de control interno contable.

En el segundo semestre de la vigencia, se elabora y se socializa el procedimiento de Gestión de Impuestos para definir las actividades generales relacionadas con la gestión de impuestos nacionales y territoriales de

Parques Nacionales Naturales de Colombia, desde el punto de vista contable y de tesorería con el fin de dar cumplimiento con las obligaciones formales de acuerdo a lo señalado por las autoridades competentes. El proceso inicia con la identificación de las obligaciones formales tributarias y revisión de la normatividad en materia tributaria para dar aplicabilidad en el proceso de liquidación de impuestos respecto de los pagos a proveedores y contratistas según obligaciones presupuestales, continúa con los procesos relacionados en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, elaboración de declaraciones tributarias y culmina con el proceso de pago dentro de los plazos establecidas por las autoridades competentes y reporte de información exógena.

Así mismo, se realiza la publicación definitiva en la Intranet de la Entidad, del Manual de Políticas Contables para Nivel Central y Direcciones Territoriales, bajo régimen precedente con el fin de establecer lineamientos en pro de la razonabilidad de los estados financieros y fortalecimiento del Control Interno Contable.

Respecto al proceso de Depuración y Gestión Contable, se elabora el Informe de Análisis de los Estados Financieros, respecto a la depuración de cifras de vigencias anteriores de Nivel Central de Parques Nacionales Naturales de Colombia, socializado el 7 de Noviembre de 2017, en el cual se dio el III Encuentro de Contadores Públicos de la Entidad y el respectivo seguimiento al mismo.

Así mismo se realizan mesas de trabajo con diferentes dependencias de la Entidad para abordar temas de índole tributario, contable y financiero, en pro de la depuración contable previa a la aplicación de las normas para entidades de gobierno bajo resolución 533/2015 y sus modificaciones.

#### **8. IMPLEMENTACIÓN NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD PNNC**

Acorde con el Plan de Acción de Implementación de la Resolución 533 de 2015, se continúa con el proceso de implementación de Normas Internacionales de Contabilidad, previamente realizada una capacitación a las Direcciones Territoriales representadas por los Coordinadores Financieros, Contadores y almacenistas y a su vez Nivel Central con el Grupo Gestión Financiera y algunas dependencias de Nivel Central.

Se culminó el proceso de diagnóstico de la Entidad en donde se midió el impacto con los cambios en la normatividad según Resolución 533 de 2015 e Instructivo No.002, informe que fue socializado en Comité Directivo, área de Contabilidad.

Así mismo el Plan de Acción 2017, con el Grupo Gestión Financiera Nivel Central, las Direcciones Territoriales y dependencias de Nivel Central en forma presencial y virtual.

Se desarrollan mesas de trabajo, con el fin de discutir las políticas contables para la Entidad con cada una de las dependencias, soportadas en actas y documentos técnicos; la metodología se basa en que los responsables de la implementación de normas internacionales lideran y desarrollan las mesas de trabajo, se genera el documento de política contable o documento técnico para ser revisado y llevar la política al Comité Técnico de Sostenibilidad Contable y de Implementación de Normas internacionales.

#### **9. EFECTOS Y CAMBIOS SIGNIFICATIVOS POR EFECTO DEL SANEAMIENTO CONTABLE:**

Actualmente la entidad cuenta con un plan de depuración contable enfocado al saldo de Bancos donde su principal objetivo es identificar las partidas pendientes susceptibles de depuración y/o sostenibilidad contable, incluso de vigencias anteriores, siendo analizadas por valor y antigüedad; sin embargo es importante analizar y reconocer de qué manera impactan los Estados Financieros de la presente vigencia tanto de Parques Nacionales.

NOTAS EXPLICATIVAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA  
A 31 DE DICIEMBRE DE 2017

Los ajustes están debidamente soportados y documentados a través del formato de Sostenibilidad contable diseñado para este fin, contiene el movimiento realizado en el SIF Nación, su respectiva justificación, las firmas de los responsables y sus correspondientes soportes.

**10. LIMITACIONES Y DEFICIENCIAS DE TIPO OPERATIVO O ADMINISTRATIVO:**

No existe una herramienta adecuada para el manejo de los inventarios y el cálculo de las depreciaciones de los bienes de la cuenta Propiedad, Planta y Equipo de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de la Subcuenta FONAM - Parques, lo que dificulta el control eficiente de cada uno de los Bienes, y a que se utiliza como herramienta el programa Excel, siendo susceptible de errores y pérdida de información.

**11. PROCESO DE AGREGACIÓN O CONSOLIDACION:**

Se asigna a Nivel Central la administración y control de los recursos de Parques Nacionales Naturales de Colombia, por lo que corresponde a esta Central Contable la consolidación de los Estados Financieros de las Direcciones Territoriales y el Nivel Central. A partir de la vigencia 2011 se incorporan cada una de las Direcciones Territoriales a SIF Nación, basada en la reestructuración de Parques Nacionales mediante Resolución No. 160 de Septiembre 03 de 2010.

El proceso de consolidación para Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIF Nación se genera automáticamente; el Nivel Central es quien presenta y envía la información a los entes de control que la requieran.

Cada asignación interna envía a Nivel Central los Balances generados junto con las Notas Explicativas, esta información es recibida vía Orfeo la cual es revisada y analizada por los contadores de Sede Central, quienes realizan las observaciones y aclaraciones pertinentes. Los Estados Financieros generados son firmados y certificados por el Contador y Director de cada Dirección Territorial.

El Nivel Central, revisa y analiza los movimientos y saldos de su propia asignación interna y las cifras consolidadas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, formulando cuando es pertinente, las observaciones y aclaraciones respectivas.

La elaboración y validación de los formularios CGN2005\_001 Saldos y Movimientos, CGN2005\_002 Operaciones Recíprocas y CGN2016\_01 Variaciones Trimestrales Significativas, es responsabilidad de la Sede Central en periodicidad trimestral; el reporte de Parques Nacionales Naturales de Colombia - Gobierno Nacional, se consolida con el código 923272418 y son enviados directamente a la Contaduría General de la Nación mediante el Consolidador de Hacienda e Información Pública -CHIP.

**ANEXO 3. CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS**

No.	HALLAZGO	A	F	D	P	OI	IP	BA
1	Registro de Partidas Conciliatorias	X						
2	Saldo del rubro Propiedades, Planta y Equipo	X						
3	Depreciación Edificaciones y Vehículos	X						
4	Actualización de los bienes de propiedad de PNNC	X						
5	Ajuste de Ejercicios Anteriores	X						
6	Notas a los Estados Financieros	X						
7	Sentencias Judiciales	X		X				
8	Contrato Prestación de Servicios 054 de 2017	X		X				
9	Funciones de Supervisión - Avance de Actividades	X		X				
10	Idoneidad en la Selección Objetiva de contratistas	X		X				
11	Inconsistencias en Control de Calidad y Control Interno	X						
12	Soporte para pago de facturas	X		X		X		
13	Legalización Hechos Cumplidos	X		X	X			
14	Pagos dobles en bienes y servicios contratados	X	\$1.009.800	X				\$2.200.000
15	Registro de obligaciones presupuestales	X		X				
16	Aumento en los contratos de prestación de servicio	X						
17	Ajuste en los contratos de prestación de servicio	X		X				
18	Pago por servicios no recibidos	X	\$448.800	X				
19	Pago total Convenio de Asociación 005 de 2017	X	\$80.000.000	X				
20	Convenio de Asociación No. 008 de 2017	X		X				
21	Adición y soportes del Convenio de Asociación 026 de 2016	X					X	
22	Convenios con la Defensa Civil para atención y prevención de emergencias en el Parque Nacional Natural Tayrona	X	\$167.426.000	X				
23	Planeación y supervisión Convenio 09/2017	X		X				
24	Normas en Facturación del Convenio 009/2017	X				X		
25	Supervisión y ejecución del Convenio 19 de 2017	X	\$38.009.000	X		X		
<b>TOTAL HALLAZGOS</b>			5 por \$286.893.600	15	1	3	1	1 por \$2.200.000