

## INFORME DE AUDITORÍA

**PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA - PNNC  
VIGENCIA FISCAL 2015**

**CGR-CDMA No. 030  
Noviembre de 2016**



Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada para el Sector Medio Ambiente	Carolina Montes Cortes
Directora de Vigilancia Fiscal	María Fernanda Rojas C.
Supervisor	Eduardo Tapias Martínez
Responsable Auditoría	Sebastian Carbono Barrios
Equipo de auditores:	Luis Fernando Alvarado Cárdenas Herliz Ardila Mantilla José Humberto Jiménez Pichimata Raquel Medina Romero Javier Montoya Ortiz Jorge Eliecer Alexander Ortega R. Elizabeth Puentes Hernández

Gerencia Departamental Colegiada de Santander

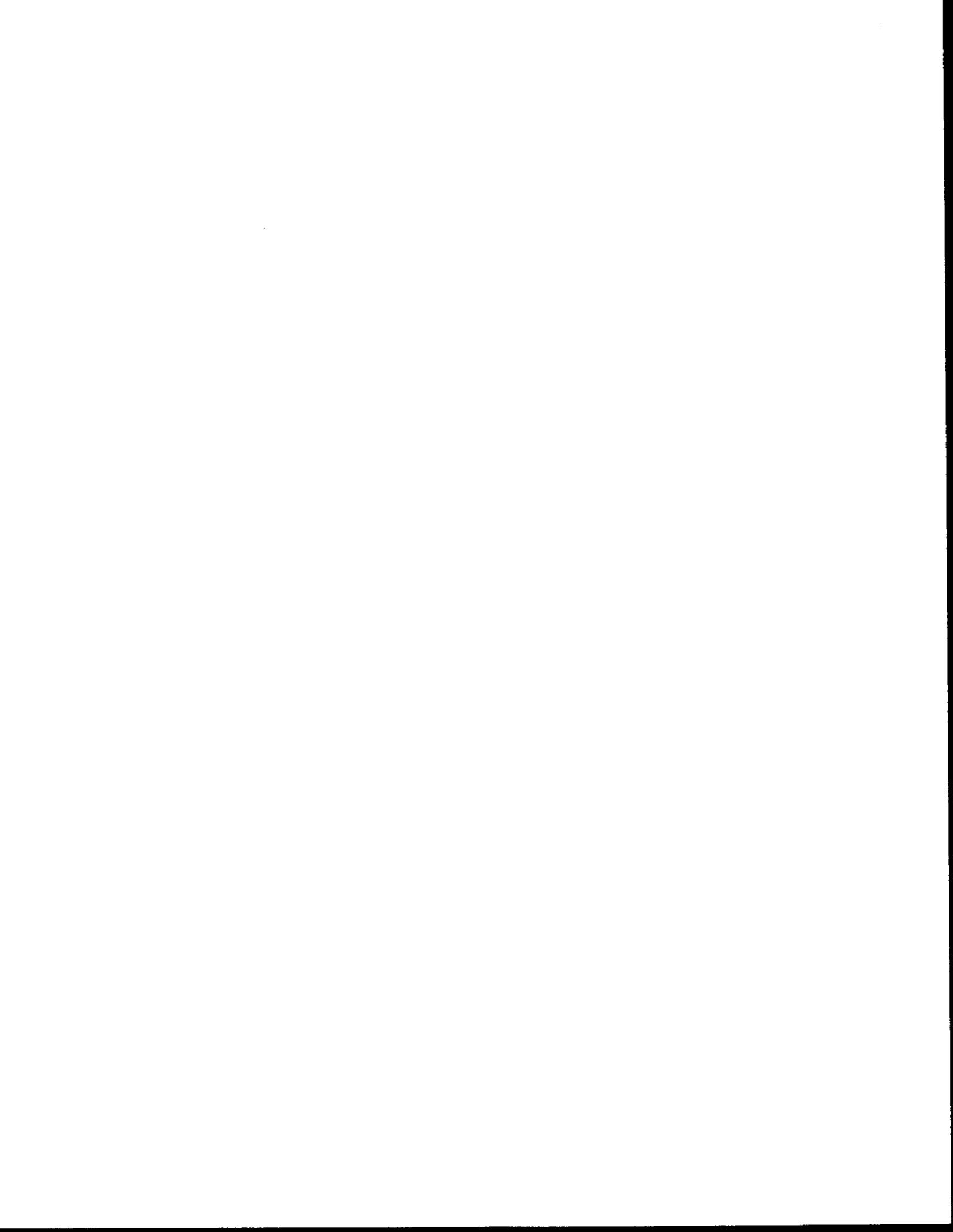
Punto de control: Dirección Territorial Andes Nororientales -PNNC

Contralor Provincial	Cesar Augusto Tarazona Quiroga
Supervisor Encargado	Rebeca Ines Castellanos Ulloa
Responsable de auditoría	Matilde Abi Villarreal Ramirez
Auditores:	Jaime Santamaría Fonseca Henry Garcia Sanchez

Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca

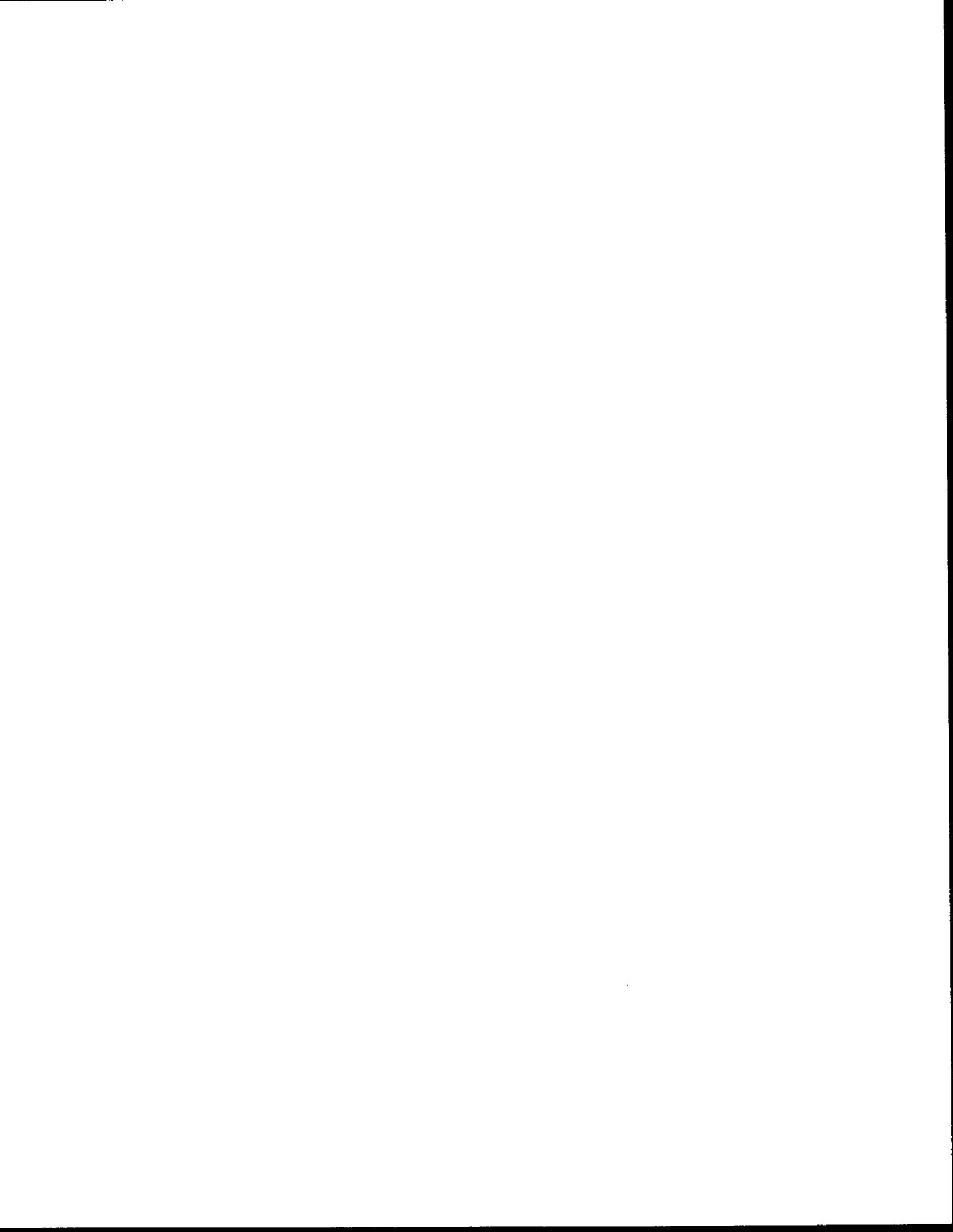
Punto de control: Dirección Territorial Pacifico- PNNC

Gerente Departamental	Reynel Euclides Palacios Palacios
Supervisor Encargado	Dagoberto Calero Caicedo
Responsable de Auditoria	Edison Rodriguez Perdomo
Auditores	Yolanda Duran Duran Gladys Caldas Gonzalez Diana Maritza Holguin Gil Libardo Arroyo Copete Maria Luisa Portocarrero Caicedo



## Tabla de Contenido

1.	DICTAMEN INTEGRAL.....	4
1.1	EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS .....	6
1.2	FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	15
1.3	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	15
1.4	PLAN DE MEJORAMIENTO .....	15
2.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	16
2.1	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS .....	16
2.1.1.	Gestión .....	17
2.1.1.1	Gestión Procesos Administrativos .....	18
2.1.1.2	Indicadores .....	23
2.1.1.3	Gestión Presupuestal .....	39
2.1.1.4	Gestión Contractual .....	40
2.1.2.	Resultados .....	113
2.2	CONTROL DE LEGALIDAD .....	127
2.3	CONTROL FINANCIERO .....	131
2.3.1	Opinión Sobre los Estados Contables.....	131
2.3.2	Evaluación de Control Interno Contable .....	137
2.4	SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	153
2.5	GESTIÓN AMBIENTAL INSTITUCIONAL .....	153
2.6	ATENCIÓN DENUNCIAS Y/O INSUMOS .....	157
3.	ANEXOS.....	163



Doctora  
**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
Directora General  
**PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA -PNNC**  
Bogotá, D.C.

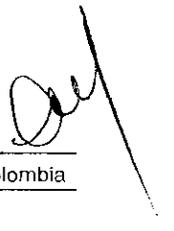
La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA -PNNC, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de diciembre de 2015 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados financieros de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el feneamiento de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados obtenidos (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados financieros), Legalidad y Control Interno, obtenidos por la administración de la entidad en los procesos auditados.

La representante legal de PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA - PNNC, rindió la cuenta o informe anual consolidado, por la vigencia fiscal del año



2015, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 7350 de noviembre de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

La auditoría incluye el examen a la sede principal y a las Direcciones Territoriales Andes Nororientales y Pacífico. Estos puntos de control acumulan \$45.431,3 millones que representan el 56% del total del presupuesto asignado a la entidad por \$80.620,2 millones. 

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría. La respuesta a las observaciones fueron analizadas y sus conclusiones se reflejan en el presente informe, los papeles de trabajo reposan en los archivos del Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) de la CGR. En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

### **Rendición Cuenta Fiscal**

La cuenta fue rendida por la Entidad dentro de los términos establecidos en la Resolución 7350 de noviembre de 2013, utilizando la metodología y formatos

establecidos en dicha disposición, no obstante, en el ítem Estados Contables y Plan de Acción, no ingresó los documentos requeridos para la efectiva rendición.

## 1.1 EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero, y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el Equipo Auditor.

Con base en las conclusiones y hallazgos que se relacionan, la Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados, es **FAVORABLE**, con calificación de **81,148**, conforme al detalle de la evaluación de cada componente.



### 1.1.1. Control de Gestión

La calificación obtenida en este componente fue de **79,98** puntos, con una ponderación de 20%, producto de la evaluación de los siguientes factores mínimos constitutivos del mismo, cuyos resultados fueron:

#### 1.1.1.1. Proceso Administrativo

La calificación obtenida en este componente fue de **76,1** puntos, con una ponderación del subcomponente del 15%, evidenciándose deficiencias en la planeación, en el desarrollo del Comité Dirección que por no realizarse con la periodicidad establecida en la norma puede afectar la toma de decisiones de la alta dirección, como se señala en el texto del presente informe de auditoría.

#### 1.1.1.2. Indicadores

En cuanto a la formulación de indicadores y su utilidad para el seguimiento de la gestión institucional se calificó con **75,2** puntos, con una ponderación del subcomponente del 25%, como ha sido reiterativo en los últimos informes de auditoría, los indicadores planteados en el plan de acción institucional no permiten hacer seguimiento a las metas establecidas en el mismo.

#### 1.1.1.3 Gestión Presupuestal y Contractual

La calificación arrojada de este factor fue de **85.6** puntos, con una ponderación del subcomponente del 35%, la cual se llevó teniendo en cuenta la normatividad aplicable en los procesos presupuestales y contractuales.

- **Gestión Presupuestal**

El presupuesto de gastos definitivo asignado a la Entidad para la vigencia 2015, ascendió a \$80.620,2 millones, que incluyen \$5.902,5 millones provenientes de FONAM destinados a Inversión, \$40.800,0 millones (50%) provenientes de PGN también para inversión y \$33.917,6 millones para funcionamiento (42%).

Tabla 01 - Ejecución Presupuestal de Gastos PNNC 2015

Concepto	Asignado	Comprometido	%	Pagado	%	Reservas	Cuentas Pagar	Apr.sin Ejecutar
Gastos Personal	26.531,2	26.186,1	99%	25.997,5	99%	-	188,6	345,1
Gastos Generales	7.129,8	6.830,0	96%	5.889,8	86%	223,6	716,4	300,0
Transferencias	256,6	119,3	46%	119,4	100%	-	-	137,3
Inversión PGN	40.800,0	38.863,2	95%	29.625,7	76%	2.373,0	6.864,6	1.936,7
Inversión FONAM	5.902,6	5.657,1	96%	5.264,8	93%	39,1	353,1	245,4
Totales	80.620,2	77.655,7	96%	66.897,2	86%	2.635,7	8.122,7	2.964,5

Fuente: Informe de gestión II semestre PNNC

Del total de pagos por concepto de anticipos registrados en el libro de legalización del gasto por \$3.564,5 millones, se encuentra pendiente de legalizar un 26% equivalente a \$939,7 millones, lo cual reduce la ejecución presupuestal de gastos a un 91,88% del valor asignado, lo que asciende a \$74.080.2 millones.

Las cuentas por pagar constituidas como rezago en el cierre de 2014 se pagaron en su totalidad durante 2015; las reservas no ejecutadas expiraron a 31 de diciembre de 2015 y no dieron lugar a devolución de recursos a la Dirección del Tesoro.

La constitución del rezago presupuestal para el cierre 2015 contó con los documentos soporte y autorización competente. Las reservas equivalen al 2,3% y las cuentas por pagar al 10% del presupuesto asignado, así:

Tabla 02 - Rezago Presupuestal PNNC – 2015 - (millones \$)

Dirección Territorial	Asignado	Reservas	Cuentas Pagar	por
Nivel Central	28.299,7	396,1	2.473,2	
DT Andes	9.689,8	792,3	2.139,2	
Nororientales				
DT Pacífico	7.441,8	72,0	580,7	
Otras DT	35.188,9	1.376,2	2.929,6	
Total	80.620,2	2.636,6	8.122,7	

Fuente: Informe de Gestión Segundo Semestre – SAF PNNC

De lo anterior, se evaluó una muestra del presupuesto asignado al Nivel Central, y a las Direcciones Territoriales Andes Nororientales y Pacífico, así:

Tabla 03 Muestra Presupuestal Seleccionada (Millones)

Concepto	Asignado consolidado	Nivel Central	DTAN	DTPA	Total Muestra	% Muestra
Gastos de Personal	26.531,20	8.519,90	2.568,20	2.495,90	13.584,00	51%
Gastos Generales	7.129,70	5.291,00	145,2	208,3	5.644,50	79%
Transferencias	256,6	119,4	N.D.	N.D.	119,4	47%
Inversión PGN	40.800,00	12.786,90	6.203,20	4.697,00	23.687,10	58%
Inversión Fonan	5.902,50					
<b>Total</b>	<b>80.620,00</b>	<b>26.717,30</b>	<b>8.916,70</b>	<b>7.401,30</b>	<b>43.035,30</b>	<b>53%</b>

Fuente: Informe de gestión II Semestre PNNC – Cálculos Equipo Auditor

Los procesos de planeación, ejecución y cierre de presupuesto para la vigencia 2015, se realizaron acorde con la normativa aplicable vigente, con documentación soporte idóneo y autorización competente, afectando los rubros en forma consistente con el objeto del gasto.

#### - **Gestión Contractual**

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, durante la vigencia 2015 se realizaron 2.375 actos contractuales por \$107.340.4 millones, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 04 - Contratación Total y Muestra Seleccionada PNNC Vigencia 2015 (Millones)

Dirección	Totales		Muestra			
	#	\$	#	%/#	\$	%/\$
Nivel Central	393	23.174,2	81	20,6%	9.793,6	42,3%
D.T. Caribe	465	6.988,7	23	4,9%	222,5	3,2%
D.T. Orinoquía	299	7.310,5	39	13,0%	4.159,1	56,9%
D.T. Andes Nororientales	286	3.970,3	33	11,5%	1.822,6	45,9%
D.T. Pacífico	290	3.855,9	35	12,1%	1.659,8	43,0%
Contratación Otras D.T.	642,0	62.040,8	0	0,0%	0,0	0,0%
<b>Totales</b>	<b>2.375</b>	<b>107.340,4</b>	<b>211</b>	<b>8,9%</b>	<b>17.657,6</b>	<b>16,5%</b>

Fuente: Información suministrada Entidad y elaborada por Equipo Auditor.

Para efectos de análisis en el desarrollo de la presente auditoría se evaluaron los contratos del Nivel Central, financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación y de FONAM, que ascendieron a \$9.793,6 millones que representan el 42,3% de lo contratado en la Sede Central.

Para la Dirección Territorial Caribe la contratación ascendió a \$6.988,7 millones, de la cual se determinó una muestra de 23 contratos por valor de \$222.5 millones, equivalentes al 3,2%.

La Dirección Territorial de la Orinoquia, para la vigencia 2015 suscribió 299 contratos por valor de \$7.310,5 millones, de lo cual se determinó que una muestra a revisar de 39 Contratos y Convenios por valor de \$4.159.1 millones que corresponden al 56,9%.

La Dirección Territorial Andes Nororientales, durante la vigencia 2015, realizó 286 contratos por valor de \$3.970.3 millones, de lo cual se evaluó una muestra de 33 contratos por valor de \$1.822.5 millones, que representan el 45.90% del valor total contratado durante la vigencia.

La Dirección Territorial Pacífico en la vigencia 2015 realizó 290 contratos por valor de \$3.855.9 millones, de lo cual se seleccionó una muestra de 35 contratos por valor de \$1.659,8 millones, equivalentes al 43,0% del valor total contratado durante la vigencia.

En la evaluación de la gestión contractual se establecieron algunas deficiencias en la aplicación de las normas y principios, así como en los factores evaluados de eficacia, eficiencia, economía, oportunidad.

Los hallazgos evidenciados se fundamentan en el incumplimiento de las normas contractuales, así mismo se evidenciaron falencias en las diferentes fases de los procesos contractuales, desde la selección de contratistas, el cumplimiento de las obligaciones y en la liquidación de los mismos, igualmente se realiza contratación sin dar cumplimiento a las condiciones y exigencias de la normatividad relacionada con la austeridad del gasto público.

El número de contratos de prestación de servicios suscritos por Parques Nacionales Naturales de Colombia durante la vigencia 2015 corresponde a 1.126, mediante éste tipo de contratos se adelantaron tareas propias de funciones que se encuentran asignadas a los empleados de la planta de personal de acuerdo con el manual de funciones de la Entidad, por períodos prolongados y sucesivos. Situación que se puede observar dentro de la experiencia de los contratistas, observándose que la entidad ha convertido una modalidad de contratación excepcional en una regla.

Se observó en el expediente del contrato **198 de 2015**, que no se adjuntan soportes sobre la ejecución del mismo, posteriormente en la respuesta a la observación comunicada por la CGR, la Entidad presentó los soportes de la ejecución del contrato, lo que denota la existencia de fallas de control interno que atañen a la supervisión que pueden afectar el seguimiento y control del contrato.

#### 1.1.1.4 Prestación del Bien o Servicio

La calificación obtenida en la evaluación de la prestación de los servicios prestados por la Entidad fue de 79.2 puntos, con una ponderación del 25%, la cual está sustentada entre otras en la existencia de un permiso de vertimientos en el que se determinó que viene afectando la corriente hídrica de la quebrada Aguas Sucias la cual es utilizada para consumo humano y doméstico, cabe resaltar que éste es el único permiso de esta clase en el PNN Farallones que la DPTA tiene para ejercer su función de control y seguimiento.



#### 1.1.2. Control de Resultados

El componente control de resultados registró una calificación consolidada de **80,25** puntos, con una ponderación del 30% del componente, la cual se fundamenta en la evaluación de los siguientes factores:

##### 1.1.2.1. Objetivos Misionales

El subcomponente objetivos misionales registró una calificación consolidada de **78,1** puntos, con una ponderación del 50%, fundamentada en el incumplimiento de algunas metas y funciones tal como la formulación de los instrumentos de planificación del Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como deficiencias en el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el CONPES 3680 de 2010.

##### 1.1.2.2. Planes, Programas, Proyectos

La Contraloría General de la República con el fin de realizar la evaluación de los resultados obtenidos por la Entidad, verificó el cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos, donde se obtuvo una calificación de **82,4** puntos, factor que tiene una ponderación del 50%. La cual se basa en los siguientes aspectos:

El Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP se consolida con 723 áreas protegidas del SINAP, teniendo en cuenta la meta pactada en el Plan de Acción Institucional 2011-2019<sup>1</sup>, solo el 43% de las áreas protegidas regionales está registrado; independiente de la labor que les corresponde a las autoridades ambientales, lo cierto es que es bajo el cumplimiento de la meta, bien sea que no está bien diseñada la meta y su indicador respectivo.

---

<sup>1</sup>Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, Informe de Gestión II Semestre 2014.

Del total de 59 áreas del sistema de PNN, 15 que corresponden al 25%, cuentan con planes aprobados de emergencia y contingencia. De acuerdo al seguimiento efectuado por la Oficina de Planeación, de estos solo tres (3) han sido socializado, que corresponde al 20% de los planes aprobados.

No existe una caracterización precisa de las presiones por Aprovechamiento del Recurso Hídrico (Concesiones) en los PNN, sólo ocho Áreas Protegidas (AP) presentaban un avance en la caracterización de presiones por Aprovechamiento del Recurso Hídrico (Concesiones). Se presentan inconsistencias en la información reportada por la Entidad relacionada con las Áreas Protegidas y concesiones de agua.

#### *1.1.2.3. Seguimiento al Plan de Mejoramiento*

En el seguimiento al Plan de Mejoramiento con corte a 31 de diciembre de 2015 presentado en el SIRECI, se concluye que de las 27 acciones de mejora, doce (12) se consideraron cumplidas y efectivas (44.44%) las cuales pueden ser retiradas del Plan de Mejoramiento; 9 cumplidas pero no efectivas (33.33%); dos (2) cumplidas parcialmente (7,40%); y cuatro (4) no cumplidas por no presentar avance, soportes o las evidencias no corresponden (14,8%). Lo anterior se presenta en detalle en el anexo No.3.

Es de aclarar que el Plan de Mejoramiento que debe suscribir la Entidad, es consolidado, es decir, debe contener las acciones no cumplidas, las parcialmente cumplidas y las cumplidas pero no efectivas, de acuerdo con los seguimientos realizados por la CGR en cada proceso auditor.

#### **1.1.3 Control de Legalidad**

La calificación resultante de la evaluación de la legalidad presentó un resultado de **75,76** puntos con una ponderación del 10%, con base en la normatividad aplicada a los distintos procesos desarrollados por PNNC, lo cual se evidencia en los hallazgos plasmados en el presente informe, relacionados con la aplicación de la normatividad vigente.

De la evaluación a la gestión contractual se generaron observaciones que se fundamentan en el incumplimiento de las normas contractuales, se evidenciaron falencias en las diferentes fases de los procesos contractuales, desde la selección de contratistas, hasta el cumplimiento de las obligaciones puesto que muchos productos no figuran en los respectivos contratos, así como muchos están sin liquidar; igualmente, se realiza contratación sin dar cumplimiento a las condiciones y exigencias de la normatividad relacionada con la austeridad del gasto público.

El número de contratos de prestación de servicios suscritos por Parques Nacionales Naturales de Colombia durante la vigencia 2015 corresponde a 1126, mediante éste tipo de contratos se adelantaron tareas propias de funciones que se encuentran asignadas a los empleados de la planta de personal de acuerdo con el manual de funciones de la Entidad, por períodos prolongados y sucesivos; observándose que la Entidad ha convertido una modalidad de contratación excepcional en una regla.

### 1.1.3.1 Defensa Judicial

La muestra examinada fue de 33 procesos judiciales que corresponde al 67.3 % de los 49 registrados por la Entidad, por una cuantía de \$112.780.2 millones teniendo esta cifra, se determinó la muestra a revisar mediante la aplicación de un método de muestreo aleatorio.

**Procesos Judiciales a 31-dic-2015**

Procesos Vigencias anteriores	36
Demandas nuevas	13
Total procesos gestionados en 2015	49
Procesos finalizados	8
Total procesos activos a 31/12/2015	41

Fuente: PNNC

**ESTADO DE LOS 41 PROCESOS ORDINARIOS ACTIVOS A 31 DIC - 2016**

Clase de Proceso	Numero
Acciones populares	15
Contractual	1
Pertenencia	2
Ejecutivo laboral	0
Ejecutivo singular	0
Nulidad simple	1
Nulidad y restablecimiento	8
Ordinario laboral	1
Reparación directa	13

Fuente: PNNC

Se destaca el fallo del Consejo de Estado sentencia Exp. No. 680012333300020130017401, a favor de un ex contratista de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales (hoy Parques

Nacionales Naturales de Colombia) por un contrato realidad, teniendo PNNC que reconocerle y pagarle las prestaciones causadas.

En cuanto a las provisiones judiciales en la vigencia 2015, PNNC no contó con una calificación de riesgo de los procesos judiciales que permitiera efectuar una provisión contable para atender las contingencias.

#### 1.1.4. Control Financiero

La calificación de la evaluación financiera presentó un resultado de **90,0** puntos con un ponderado del 30%, calificación que corresponde a la opinión emitida **con salvedades** sobre los Estados Contables de la Entidad con corte al 31 de diciembre de 2015.

Con el fin de obtener la calificación en el componente financiero se examinaron los Estados Contables de Parques Naturales Nacionales de Colombia con corte al 31 de diciembre del 2015 y el Control Interno Contable. Los Estados Contables presentan a 31 de diciembre de 2015 un Activo total de \$57.968,0 millones, un Pasivo de \$9.050,3 millones y un patrimonio de \$48.917,7 millones.

La muestra seleccionada para evaluación de los Estados Contables Consolidados es la siguiente, la cual se detalla en el anexo No.2 "*Muestra Estados Contables*":

- En el activo se seleccionaron cuentas por \$24.053 millones, lo que representa un 41,3% del total de activos.
- Del pasivo se seleccionaron cuentas por \$5.238 millones, lo que representa un 58% del total del Pasivo.
- En el patrimonio se seleccionaron cuentas por \$13.710 millones, lo que representa un 28% del total de Patrimonio.

Las inconsistencias, subestimaciones, sobreestimaciones e incertidumbres detectadas, que afectan la razonabilidad de los Estados Contables con corte al 31 de diciembre de 2015, ascienden a \$3.236,2 millones, valor que representa el 5,58% del activo total de la entidad.

Igualmente, se presenta una incertidumbre material no generalizada, referente a la falta de revelación de la totalidad de los procesos judiciales en contra de PNNC, en las Notas a los Estados Contables, así mismo no se contó con la calificación de riesgo de dichos procesos, que permitiera efectuar el cálculo de la provisión contable para contingencias, lo cual afecta la percepción sobre la situación financiera de la entidad, considerando que las pretensiones totales ascienden a

\$111.581,3 millones, cifra que equivale a 1,92 veces el valor del activo total al cierre de 2015.

También se presenta incertidumbre en la valuación de la Propiedad, planta y equipo (terrenos, edificaciones, vehículos) y su reflejo en el Patrimonio, de los bienes de la Dirección Territorial Andes Nororiental, dado que los valores registrados en los Estados Contables no han sido objeto de actualización durante los últimos tres años, como lo exige la norma contable.

#### 1.1.4.1. Opinión sobre los Estados Contables (Con Salvedades)

En nuestra opinión **excepto por** lo expresado en los párrafos precedentes, los Estados Contables de Parques Naturales Nacionales de Colombia, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2015 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de acuerdo con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

#### 1.1.4.2. Evaluación del Control Interno Contable

Teniendo en cuenta que en el proceso auditor se evaluó el Nivel Central y las Direcciones Territoriales Pacífico y Andes Nororientales, se asignó un peso porcentual según la participación en el presupuesto evaluado, con el fin de ponderar la calificación emitida por cada punto de control así:

Tabla 05 Calificación del Control Interno Contable (Miles \$)

Concepto	Total	Nivel central	% Participac	DTAN	% Participac	DTPA	% Participac
Presupuesto Asignado	45.431.383	28.299.774	62,3%	9.689.822	21,3%	7.441.787	16,4%

Nivel central	% Ponderado	DT ANDES NORORIENTAL	% Ponderado	DT PACIFICO	% Ponderado	CONSOLIDADO
1,53	62,3%	1,81	21,3%	1,07	16,4%	1,51

La calificación de Control Interno contable presentó un resultado consolidado de 1.51 según metodología de lista de chequeo aplicada a los tres puntos de control, lo que equivale a un concepto "Con deficiencias", indicando que existen los controles y se aplican, no obstante, se presentan deficiencias en cuanto a oportunidad en la elaboración y depuración de conciliaciones bancarias, saldos de cuentas, legalización de bienes y procedimientos de manejo del efectivo.

### 1.1.5. Evaluación del Sistema de Control Interno

La evaluación del Sistema de Control Interno de la Entidad presentó una calificación ponderada y consolidada de **1.70**, lo que equivale a emitir un concepto **Con Deficiencias** sobre la calidad y eficiencia del sistema y los controles adoptados para mitigar los riesgos. Lo anterior para efectos de la matriz de evaluación de la gestión y resultados corresponde a una calificación de **65** puntos.

### 1.2 FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Teniendo en cuenta los parámetros establecidos en la Guía de Auditoría de la CGR ajustada al contexto SICA, en la evaluación de la Gestión y Resultado se obtuvo una calificación de **81,148** puntos, lo cual permite emitir un concepto **Favorable** sobre la Gestión y los resultados obtenidos por la Entidad en la vigencia 2015; por lo cual **Se Fenece** la Cuenta Fiscal presentado por dicha vigencia.

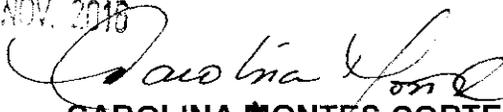
### 1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron cuarenta y tres (43) Hallazgos Administrativos (A); de los cuales tres (3) tiene presunta connotación Fiscal (F) en cuantía de \$24.4 millones, once (11) tienen presunta incidencia Disciplinaria (D), y dos (2) con Otras Incidencias (OI), uno para trasladar al Archivo General de la Nación y otro trasladar a la DIAN; los cuales serán remitidos ante las instancias competentes.

### 1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe presentar un plan de mejoramiento consolidado, con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias no subsanadas de procesos auditores anteriores y las comunicadas durante el presente ejercicio auditor. El plan de mejoramiento debe ser reportado a través del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes – SIRECI dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del presente informe, de conformidad con lo establecido en la Resolución 7350 de noviembre de 2013.

Bogotá D.C., 02 NOV. 2015



**CAROLINA MONTES CORTÉS**  
Contralora Delegada Medio Ambiente

*María Fernanda Rojas Castellanos - Directora Vigilancia Fiscal*  
*Eduardo Tapias Martínez - Coordinador de Gestión.*  
*Sebastian Carbone Barrios - Responsable de Auditoría*

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Con base en las conclusiones y hallazgos que se relacionan en el presente capítulo, la Contraloría General de la República- CGR como resultado de la auditoría adelantada a PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA – PNNC, por la vigencia 2015, conceptúa que la gestión y resultados es **favorable**, con una calificación de **81.148** por tanto se fenece la cuenta de la Entidad por la vigencia evaluada. Los resultados detallados de la calificación de la gestión están de acuerdo con la metodología prevista en la Guía de Auditoría y la siguiente matriz:

Tabla 06 – Matriz Calificación Gestión y Resultados

Componente	Principios	Factores Mínimos	Variables a Evaluar	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	Control de Gestión 20% Eficiencia, Eficacia	Procesos Administrativos	Dirección, planeación, organización, control (seguimiento y monitoreo) y ejecución.	15%	76,1	11,42	20%
		Indicadores	Formulación; Oportunidad; Confiabilidad de la información o datos de las variables que los conforman; Calidad; Utilidad; Relevancia y; Pertinencia de los resultados.	25%	75,2	18,79	
		Gestión Presupuestal y Contractual	Manejo de recursos públicos (planeación, asignación, ejecución y evaluación) y Adquisición de Bienes y Servicios	35%	85,6	29,97	
		Prestación del Bien o Servicio	Capacidad para atender la demanda de los bienes o servicios ofrecidos; para satisfacer adecuadamente a los beneficiarios y usuarios, en condiciones de	25%	79,2	19,80	



			cantidad, calidad, oportunidad, costo, cobertura y beneficios				
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN</b>				<b>100%</b>			<b>16,00</b>
<b>Control de Resultados 30%</b>	Eficacia, Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales y Equidad	Objetivos misionales	Grado de cumplimiento en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad y Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y/o Planes del Sector.	50%	78,1	39,03	30%
		Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	Grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en términos Cantidad, Calidad, Oportunidad, resultados y satisfacción de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales. Efectividad del Plan de Mejoramiento	50%	82,4	41,22	
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS</b>				<b>100%</b>			<b>24,08</b>
<b>Control de Legalidad 10%</b>	Eficacia	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	Normas externas e internas aplicables	100%	75,8	75,76	10%
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD</b>				<b>100%</b>			<b>7,58</b>
<b>Control Financiero 30%</b>	Economía, Eficacia	Razonabilidad o Evaluación Financiera	Opinión o Concepto	100%	90,0	90,00	30%
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO</b>				<b>100%</b>			<b>27,00</b>
<b>Evaluación del Control Interno 10%</b>	Eficacia, Eficiencia	Calidad y Confianza	Concepto	100%	65,000	65,00	10%
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO</b>				<b>100%</b>			<b>6,50</b>
<b>CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA</b>							<b>6,50</b>

Fuente: Matriz Guía de Auditoría de la CGR y Evaluación Consolidada del Equipo Auditor.

### 2.1.1. Gestión

El CONPES 3680 de 2010, definió los lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el país; está conformado por tres líneas estratégicas, las cuales se sintetizaron en el Plan de Acción 2011-2019, desarrolladas en ocho (8) programas y veintidós (22) subprogramas, con cuarenta y cuatro (44) metas.

### **2.1.1.1 Gestión Procesos Administrativos**

La gestión en los procesos administrativos presenta deficiencias en lo relacionado con la planeación, el diseño de los indicadores, y de las metas. Situación detectada en otros procesos auditores y que aún continúa.

#### **NIVEL CENTRAL**

##### **Hallazgo Administrativo No. 1. - Reuniones Comité de Dirección.**

En el marco del Decreto 3572 de 2011 de creación de Parques Nacionales Naturales de Colombia, Artículo 9. Numeral 15, PNNC expidió la Resolución 057 de 2011 de creación del Comité Directivo, el cual establece en su artículo 4 que *"El Comité de Dirección se reunirá por lo menos una vez al mes, o en el momento que sea convocado por el Director General"*. Así mismo en el parágrafo del artículo 4 determina que el comité directivo ampliado se reunirá cada 4 meses o en el momento que sea convocado por el Director General.

Así mismo en el parágrafo del artículo 4 determina que el comité directivo ampliado se reunirá cada 4 meses o en el momento que sea convocado por el director general. Establece en el artículo 6 *"cuando se encuentre reunido el comité directivo y siempre que se disponga en el orden del día de la sesión, se podrán iniciar deliberaciones propias del comité de evaluación y control de gestión y/o del comité de gobierno en línea, incitando a los miembros restantes que componen estos comités, las discusiones y decisiones se incorporarán en las actas respectivas que se levanten para el efecto"*

-Se evidencia que el comité de dirección de PNNC se reunió solo tres (3) veces en el año 2015, el 02 de febrero, el 01 de junio y el 12 de diciembre, afectando posiblemente su accionar como es apoyar la gestión y planeación estratégica de la entidad.

Se evidencia igualmente como el comité directivo no se encuentra operando de forma efectiva, porque además de no sesionar frecuentemente, no se observa seguimiento efectivo a los compromisos, tal como se observa en el acta No. 1 de 2015 del comité de dirección de PNNC una relación de 81 actividades, de las cuales 30 no tienen reporte, están incompletas o sin iniciar, es decir que se ha incumplido con el 55.5%, se evidencia en la mayoría de ellas fecha de ejecución del compromiso desde mayo de 2012, tampoco se refleja posteriormente en las actas de dirección de 2015, el seguimiento de las que se encuentran pendientes de ejecución.

El Incumplimiento de la norma, de los instrumentos de seguimiento y control de la gestión no son efectivos, por lo que no se cumple con el propósito para el cual fue creado el comité de dirección, como quiera que no está cumpliendo con su función de manera oportuna. No permite a la alta dirección tomar acciones oportunas, que garanticen el cumplimiento de los planes, proyectos, programas, metas.

### **Respuesta de la Entidad**

En relación con el Comité de Dirección PNNC manifiesta:

*“(....) durante la vigencia 2015, Parques Nacionales convocó y realizó diez (10) comités, de los cuales tres (3) son directivos y siete (7) ampliados (se anexan las actas respectivas). Es importante destacar que a través de éstos comités se actuó como un órgano asesor, técnico y consultivo, tal y como lo establece la resolución mencionada y ha permitido a los directivos de la Entidad, tomar las decisiones de manera oportuna garantizando la ejecución de los proyectos y el cumplimiento de los fines misionales. (....)”*

*“(....) el fin último de la resolución relacionado con la orientación y seguimiento estratégico de la entidad ha sido posible con el número de Comités realizados.”*

Respecto del Comité de Evaluación y Control de Gestión PNN contesta:

*“En relación con el comité de evaluación y control de gestión y/o del comité de gobierno en línea conviene precisar que dando cumplimiento a lo dispuesto el decreto 2482 de 2012 “Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión” Parques Nacionales expidió la resolución 0384 del 3 de diciembre de 2013 “por medio de la cual se crea el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo (....)”*

*“Cabe anotar que el “comité de evaluación y control de gestión y/o del comité de gobierno en línea” al que se hace referencia fue reemplazado en consecuencia por este Comité de Desarrollo Administrativo, en particular por lo dispuesto en el literal b del artículo 6 del precitado Decreto (....)”*

*Para la vigencia 2015, este Comité se reunió con la periodicidad señalada, tratando los temas asociados con la implementación y seguimiento al Modelo Integrado de Planeación y Gestión y a la estrategia de Gobierno en Línea, como evidenciamos en las actas 3 y 4 del 27 de mayo/15 y 6 de agosto/15, respectivamente (ver anexos).*

*“(....) la entidad si cuenta con la operatividad del comité de Evaluación Control de Gestión a la que se refiere la Resolución 057 de 2011.”*

### **Análisis de Respuesta**

Tratándose de un órgano asesor, técnico y consultivo, el comité directivo debería reunirse por lo menos una vez al mes como lo consagra el artículo cuarto de la resolución 057 de 2011, y tan solo se reunió tres veces en el 2015, el comité directivo ampliado que sesionó con más frecuencia, es una instancia de información y divulgación.

Respecto a las sesiones se observa en el acta 02 que el comité directivo ampliado del 06-04-2015 fue virtual y la norma no contempla que se pueda realizar de esta forma.

Hay que aclarar que otro de los comités que funciona es el Institucional de Desarrollo Administrativo, cuya función es proponer, el cual sesionó también en el 2015.

En conclusión pese a que la Resolución 057 de 2011 define el propósito del comité directivo, llama la atención que solo se reunió tres veces en el año 2015, y es el órgano desde donde se definen los lineamientos de política y seguimiento, se toman decisiones de direccionamiento estratégico, lo que implica que las decisiones de la alta dirección estarían afectadas por la oportunidad en la toma de acciones correctivas en tiempo real, que garanticen el cumplimiento de metas establecidas en el plan estratégico, en el plan de acción institucional.

Por lo tanto, el comité directivo por sus funciones para el cual fue creado, que toma decisiones, no puede ser suplido por el comité ampliado, que solo tiene la función de informar y divulgar.

En este hallazgo se tiene en cuenta lo relacionado con el comité institucional de desarrollo administrativo que reemplazó el Comité de Evaluación y Control de Gestión.

Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo Administrativo No. 2. con Presunta Incidencia Disciplinaria - Ecosistema Estratégico Chingaza (D1).**

El Decreto 2372 de 2010 en su artículo 29 señala: *"ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS.- Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo (...)"*

El Decreto 3572 de septiembre 27 de 2011 en el artículo 2 numeral 3 establece como función de Parques Nacionales Naturales de Colombia: *"Formular los*

*instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.”*

El Decreto 2372 de 2010, en su artículo 47 establece:

*“PLAN DE MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS. Cada una de las áreas protegidas que integran el SINAP contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del SINAP. Este plan deberá, formularse dentro del año siguiente a la declaratoria...”*

El Plan de Manejo para el Parque Nacional Natural Chingaza, fue adoptado con Resolución 030 del 26 de enero de 2007 para un periodo de cinco años; vigente hasta enero 26 de 2012. En la revisión realizada por la auditoría se estableció:

Parques Nacionales Naturales de Colombia PNNC con Resolución 181 de 19 de junio de 2012, decide ampliar la vigencia del componente de ordenamiento de los planes de manejo de las áreas que conforman el sistema de Parques Nacionales Naturales hasta tanto se adopten los nuevos planes o se protocolicen reglamentos acuerdos o adiciones a los planes de manejo vigentes. Para el caso del PNN Chingaza, cuando se expide la Resolución 181 del 19 de junio de 2012; ya no estaba vigente el Plan de Manejo, por lo tanto no lo cubriría esta Resolución y cinco años después no se ha adoptado el nuevo Plan.

Lo anterior se genera por deficiencias en la función planificadora que le corresponde a la Entidad con el fin de adelantar las acciones tendientes a la conservación de las áreas protegidas.

Conociéndose las afectaciones del PNN Chingaza, de la importancia del recurso hídrico y teniendo en cuenta que los Planes de Manejo son los instrumentos de planificación que orientan las acciones de conservación de las áreas protegidas, es preocupante que no se cuente con el Plan de Manejo del PNN Chingaza actualizado e implementado de acuerdo a las necesidades de cada área y teniendo en cuenta la evaluación y monitoreo realizado, con el fin de garantizar el uso sostenible el mantenimiento de la biodiversidad y productividad de esta área protegida.

### **Respuesta de la Entidad**

*“ ( ...) se informa que, en el año 2011 se inició el proceso de actualización de los Planes de Manejo de las áreas protegidas adscritas a la Dirección Territorial Orinoquia, de acuerdo al procedimiento AMSPNN\_PR\_20 y una vez desarrollaron los pasos 1 y 2 del*

*mismo se diligenció la lista de chequeo a partir de la cual se definió que el Plan de manejo de esta unidad de decisión debía ser reformulado, toda vez que sus Objetivos de conservación y valores objeto de conservación asociados, de acuerdo a los criterios expuestos y analizados en la ruta crítica definida por la entidad, debían ser replanteados.*

*Los recursos para iniciar con la implementación del plan de trabajo definido por el área protegida fueron asignados por la entidad en la vigencia 2012, a partir de lo cual se pudo iniciar con las actividades propuestas."*

### **Análisis de la Respuesta**

En la respuesta PNNC no desvirtúa la observación en el sentido que cuando se expide la Resolución 181 del 19 de junio de 2012; que amplía la vigencia de los Planes de Manejo, para el PNN Chingaza, ya no estaba vigente el Plan de Manejo, por cuanto este fue adoptado para un periodo de cinco años desde enero 26 de 2007 hasta enero 26 de 2012. Por lo tanto no lo cubre esta Resolución y es preocupante que cinco años después de vencido el Plan de Manejo anterior no se ha adoptado el nuevo Plan a pesar de la importancia como Ecosistema Estratégico del PNN Chingaza.

Por lo anterior y teniendo en cuenta la respuesta de la entidad; se confirma el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

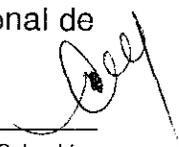
### **Hallazgo Administrativo No. 3. - Cumplimiento CONPES 3680 de 2010.**

El CONPES 3680 de 2010, definió los lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y estableció que: *"Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales serán consideradas como áreas núcleo del SINAP y cada una de las regiones que lo conformen. Se conformarán igualmente sistemas temáticos, con especial énfasis el sistema de áreas marinas protegidas, que reunirá todas las áreas en espacios marinos costeros y oceánicos y por ende estará representado en la estructura del SINAP, a través de los subsistemas regionales Caribe y Pacífico..."*

Para el cumplimiento de este lineamiento PNNC estableció como meta en su Plan Operativo Anual de 2015: *"3.3.1.1 100% de los subsistemas regionales del SINAP identifican la estructura ecológica principal de su región, con las áreas del SPNN como núcleo, y promueven e implementan figuras de ordenamiento para su consolidación"*.

A la fecha de la auditoría; PNNC no presenta resultados de esta meta; según lo informado por la entidad no se cuenta con la metodología oficial para elaborar la estructura ecológica.

A pesar que PNNC ha adelantado desarrollos técnicos, no está cumpliendo con los lineamientos del CONPES para que los componentes del Sistema Nacional de



Áreas Protegidas estén articulados a nivel nacional regional y local y así contribuir al cumplimiento de los lineamientos de conservación establecidos en el CONPES.

Lo anterior se genera por falta de claridad en la metodología a utilizar para identificar la estructura ecológica de los subsistemas regionales del SINAP.

### **Respuesta de la Entidad**

En respuesta PNNC afirma: *"Parques Nacionales Naturales de Colombia (SGM) ha venido desarrollando herramientas técnicas y metodológicas desde el año 2012 para identificar la estructura ecológica de los subsistemas que hacen parte del SINAP, la cual se tituló "Estructura ecológica y áreas protegidas: Metodología para identificar áreas protegidas como elementos incluyentes dentro de la estructura ecológica". De dicho documento se generaron resultados de estructura ecológica para las distintas provincias biogeográficas de Colombia y se concluyó que es importante incluir todo el tema de conectividad tanto estructural como funcional, además del tema de servicios eco sistémicos. Para el tema de servicios se determinó que cada territorial debería desarrollar su metodología e identificar los servicios de su región. Para el caso de conectividad (estructural y funcional) se siguió abordando el ejercicio desde la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas protegidas*

*Como ejercicio complementario para el tema de estructura ecológica, es importante incluir el tema de conectividad ecológica, por lo que desde el año 2014 se inició con el desarrollo de una metodología para identificar la conectividad ecológica entre áreas protegidas. Se construyó un primer documento titulado "Conectividad del paisaje y su integración en las estrategias de conservación", de dicho documento se obtuvo la evaluación de conectividad ecológica para el oso andino.*

### **Análisis de Respuesta**

En la auditoría realizada, se revisó el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Operativo Anual vigencia 2015, la CGR reconoce el trabajo que viene realizando PNNC; sin embargo la meta a 31 de diciembre de 2015 no presenta resultados de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Conpes 3680 de 2010 en lo relacionado con la identificación de la estructura ecológica con la áreas del SPNN como núcleo.

#### **2.1.1.2 Indicadores**

#### **Hallazgo Administrativo No. 4. Indicadores de Gestión Cuenta Fiscal.**

La ley 42 de 1993 establece en su "Artículo 8º.- La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en

*un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas”*

El artículo 209 de la Constitución Nacional señala que “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.”

-Se observa que la entidad no mide la gestión teniendo en cuenta los indicadores de economía y equidad, solo tiene en cuenta la eficacia y la eficiencia. En la cuenta fiscal rinde 24 indicadores de gestión y solo 2 de eficiencia.

No se cumple con los principios de la gestión fiscal, así como con los indicadores para medir la gestión fiscal. No se cuenta con indicadores adecuados que permitan medir la gestión e incidan en la toma de decisiones, pueden darse resultados tergiversados por no considerarse que correspondan al quehacer de la entidad.

### **Respuesta de la Entidad**

La entidad en su respuesta aduce:

*“(....) Parques Nacionales sí cuenta con indicadores de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales. Si bien para la vigencia 2015 no se tenían registrados en el SIRECI los relacionados con economía, equidad y valoración de costos ambientales, la entidad cuenta con:*

#### **Indicadores de Economía.**

- *Porcentaje ejecución presupuestal.*
- *Porcentaje de ejecución del plan de compras de la entidad.*

#### **Indicadores de Equidad.**

- *Número de familias beneficiadas con acuerdos para la solución de conflictos con uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas del SPNN.*
- *Porcentaje de avance en la implementación de los programas de bienestar definidos en el Plan Institucional de Bienestar Social.*



- *Número de familias de comunidades afrocolombianas/raizales beneficiadas con la implementación de iniciativas económicas sostenibles en el marco de los Acuerdos de uso, manejo y aprovechamiento*
- *Número de Áreas Protegidas implementando procesos de comunicación comunitaria.*

#### **Indicadores de Valoración costos ambientales**

- *Número de áreas protegidas que cuentan con valoración de la oferta y demanda de recurso hídrico en cuencas priorizadas.”*

#### **Análisis de Respuesta**

Justamente la observación parte de la base de lo que se rinde en la cuenta fiscal, y efectivamente como lo afirma la entidad, para la vigencia 2015 no se tenían registrados en el SIRECI los indicadores relacionados con economía, equidad y valoración de costos ambientales, por lo tanto, se mantiene como hallazgo administrativo.

#### **Dirección Territorial Pacífico- DTPA**

La evaluación se orientó al análisis del procedimiento de prevención, vigilancia y control, en lo que respecta a la protección de los Ecosistemas Estratégicos PNN Farallones de Cali, PNN Utria y PNN Munchique en la jurisdicción de la Dirección Territorial Pacífico – DTPA, con el fin de establecer su cumplimiento.

#### *Uso, Ocupación y Tenencia – UOT*

- Parque Nacional Natural Farallones de Cali

La meta relacionada con la caracterización del PNN Farallones de Cali, no se realizó, a pesar de haberse identificado y programado 525, las cuales tenían evidencia de uso, ocupación y tenencia de tierras. Según la DTPA se presentaron dificultades en la ejecución de la meta, por la dinámica social, la falta de sensibilización de la comunidad. Sin embargo, se realizaron las actividades programadas dentro del documento de plan de acción formulado por el AP, las cuales tuvieron como fin la consolidación de la Mesa Local de Concertación de UOT del parque, y a partir de la misma el establecimiento de cronograma de actividades para el 2016 con las comunidades, para la caracterización y verificación de los límites.

Con el mismo propósito la secretaría de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali, realizaría los estudios de títulos, levantamientos topográficos y caracterizaciones de 5.200 hectáreas, por valor de \$2.500 millones, No obstante, por falta de coordinación interinstitucional según oficio No. 2016414700039682, no se realizaron las actividades, por lo cual se devolvieron los recursos, Sin embargo, en el presupuesto del 2016, se cuenta con \$1.500 millones para caracterizar, 2.800 hectáreas, las cuales fueron avaladas por la DTPA el 3 de Mayo de 2016. A la fecha, la Secretaria de Vivienda Social adelanta la etapa precontractual del Convenio Interadministrativo con la Fundación Universidad del Valle.

En el marco del trabajo denominado plan de choque para el tema de erradicación de minería ilegal en el PNN Farallones, la DTPA a la fecha ha diligenciado 116 fichas de caracterización de UOT en la vereda Peñas Blancas corregimiento Pichindé del municipio Cali, las cuales fueron subidas a la plataforma UOT.

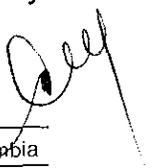
Se evidenció falta de gestión y coordinación interinstitucional de las entidades responsables de resolver definitivamente el problema de UOT en el PNN Farallones de Cali, lo anterior debido a que hace más de tres (3) años se planteó la necesidad perentoria de determinar la legalidad, antigüedad y procedencia de los títulos de los predios que se encuentran total o parcialmente al interior del parque, a través de la delimitación del mismo y la caracterización de los predios existentes, con el fin de aplicar las medidas legales correspondientes (Artículo 5 de la Ley 99 de 1993) y garantizar la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, a la fecha no se ha avanzado significativamente, a pesar de haber contado con recursos importantes en las vigencias 2015 y 2016.

- **Atención PQRS**

En vigencia auditada se tramitaron 23 Peticiones Quejas y Reclamos – PQR en la DTPA, de las cuales se revisaron 16 equivalentes al 70% , así; 15 del PNNC Farallones de Cali y una (1) del PNNC Utría. De acuerdo con el Informe de Gestión la DTPA y PNN Munchique no tramitaron quejas. El análisis se orientó a evaluar la gestión sobre la atención a las solicitudes y la oportunidad en la respuesta a las mismas.

**Hallazgo Administrativo No. 5. - Peticiones Quejas y Reclamos PQR vigencia 2015 DTPA.**

La Ley 1333 de 2009, establece en su artículo 1°. *Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y*



*Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos*

Esta misma Ley y sobre el Procedimiento Sancionatorio establece, en su Artículo 17. *Indagación preliminar. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.*

*La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.*

*La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos*

Según lo establecido en la Ley 1333 de 2009 las medidas preventivas tienen como *"función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana"*.

En la revisión efectuada a las Peticiones Quejas y Reclamos del PNN Farallones de Cali, se determinó que la entidad no realizó la medida preventiva y la indagación preliminar correspondiente, luego de dar respuesta a las denuncias con radicados Nos, 2015757001476 y 20155460 respectivamente, en las cuales se manifestó al denunciante iniciar los trámites mencionados. Lo anterior por debilidades en la función de seguimiento y control del Jefe del Área Protegida y el Grupo de Control Interno de la DTPA.

Lo que afecta el equilibrio ecológico y/o ambiental en el PNN Farallones de Cali, aunado a ello no se garantiza el cumplimiento de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y el Reglamento en materia ambiental, sin dejar a un lado el posicionamiento como autoridad ambiental para la región y su imagen institucional.

## **Respuesta de la Entidad**

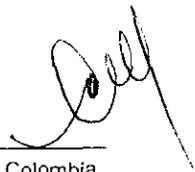
**No.1.** Actuaciones adelantadas desde la Jefatura del PNN Farallones de Cali frente a la problemática presente en la Cascada denominada "Los Alemanes", ubicada en el Sector "La Candelaria", Corregimiento de Villa Carmelo, Municipio de Santiago de Cali. (...)

"Si bien en respuesta al correo electrónico enviado por la señora Calderón, radicado bajo el No. 20154600091412, se anunció la realización de una indagación preliminar, las características especiales de la problemática presentada abrieron la posibilidad para que desde la Jefatura se optara por seguir una ruta de acción que prioriza la búsqueda de una solución concertada con cada uno de los actores involucrados.

Para el cumplimiento de lo anterior, se abrieron los espacios de diálogo ya referenciados en el sector, y de los cuales surgieron las soluciones y estrategias de concertación que hasta el momento se están aplicando, a saber, la consolidación de la Cascada "Los Alemanes" como atractivo ecoturístico, en concordancia con en el Plan de Manejo del PNN Farallones de Cali, y la elaboración de un plan de ordenamiento ecoturístico con la participación clave y disposición de colaboración de los propietarios del predio "La Candelaria"; soluciones que garantizan en forma plena el cumplimiento de los principios y fines previstos en la Constitución, la Ley y el Reglamento en materia ambiental y permiten de paso fortalecer los lazos que unen a la Entidad con la comunidad. De la misma manera se está en consonancia en el marco del ejercicio de la autoridad ambiental frente a una posible actividad de ecoturismo que se presente en el área y que hace parte de las estrategias de conservación que tiene Parques Nacionales Naturales, (...)

El Recorrido de Prevención, Vigilancia y Control mencionado en el párrafo anterior se realizó el día 14 de julio de 2016. En dicha visita se constató la presencia de un cerco realizado con alambre de púa de cinco hilos y posteadura nativa de especie Cascarillo, talados, presuntamente, en la finca perteneciente a la familia Córdoba. En el marco de esta visita, se logró tener conversaciones con algunas personas del sector, quienes manifestaron su inconformidad respecto a la existencia del cerco, toda vez que este impide el paso a sector que son de público acceso, como lo es la Cascada El Alemán.

Llegado a este punto y dando lugar a un cuarto momento, la Jefatura del PNN Farallones de Cali consideró que, para brindar una solución integral a la problemática, era necesario propiciar un espacio de reunión, al cual sería invitado el Corregidor de Villacarmelo, el (...) de propietario del predio denominado "Bellavista" y a la (...) propietaria del predio denominado "La Candelaria".



**No. 2.** Actuaciones adelantadas desde la Jefatura del PNN Farallones de Cali frente a la denuncia interpuesta, referente a la presunta infracción de “tala, compactación y abrevadero para ganado en la vereda El Pital”.

*“En lo que concierne a la denuncia interpuesta (...), inicialmente se remitió como respuesta el oficio con radicado interno No. 20157660017641, con fecha del 03 de Noviembre de 2015, en el que se informan los resultados del primer recorrido de Prevención, Vigilancia y Control al sitio. Recorrido realizado el 30 de octubre de 2015 a la Quebrada El Carbonero, donde se verificó que la zona bajada de esta Quebrada no contaba con sistema de aislamiento y tenía conectividad directa con un potrero utilizado para pastoreo de ganado.*

*Posteriormente, dando cumplimiento a los compromisos adquiridos en la respuesta mencionada con anterioridad, se realiza un recorrido de seguimiento de Prevención, Vigilancia y Control el 16 de septiembre de 2016. Al momento de esta visita no se encontró rastro alguno de actividades de pastoreo de ganado, lo que ha permitido la recuperación ambiental pasiva del sector; además, logró determinarse que el agua que corre por el sitio objeto de denuncia no constituye una Quebrada, sino que se trata de un sobrante del nivel que se encuentra totalmente aislado por alambre de púas y que proviene de la Quebrada El Silencio.*

*En razón de esto, esta Entidad consideró que no fue necesario imponer medida preventiva en el caso concreto, pues los hechos y actividades que estaban atentando contra el medio ambiente y los recursos naturales, entiéndase el pastoreo de ganado en la zona y la captación de aguas sin el permiso o concesión, evidentemente han cesado. Dicho en otras palabras, se analizó que no existe mérito suficiente para aperturar procedimiento sancionatorio. Lo anterior, en concordancia con la Ley 1333 de 2009”.*

### **Análisis de la CGR**

**No. 1.** La entidad en su respuesta no hizo referencia específica al porqué no se inició la medida preventiva, por el contrario, enfatiza en brindar una solución integral a la problemática de accesibilidad surgida por la construcción del cerco, dejando de lado la protección del medio ambiente, a pesar de que en la segunda visita se corroboró la tala de árboles de especie nativa. La respuesta no es aceptable.

**No. 2.** La denuncia fue instaurada el 14 de octubre, la visita de PVC el 30 del mismo mes y año y la respuesta al denunciante se realizó el 3 de noviembre de 2015. La entidad un año después manifiesta que el 16 de septiembre de 2016, se realizó *visita de Prevención, Vigilancia y Control* y no se encontró rastro alguno de actividades de pastoreo de ganado 2015. Lo anterior evidencia debilidades en la función de seguimiento y control. Adicionalmente, no se entregaron los soportes

de la visita, con los correspondientes registros fotográficos y copia del oficio donde se comunicó al denunciante “*Los resultados de las actuaciones administrativas que se desarrollen*”, la respuesta no es aceptada.

Por lo anterior la observación se validó como hallazgo.

### **Dirección Territorial Andes Nororientales**

#### **Hallazgo Administrativo No. 6. Seguimiento al Plan de Acción Institucional 2011 – 2019 DTAN.**

La Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en su Artículo 74. PLAN DE ACCIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, establece: “*A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión*”. En el seguimiento realizado a la ejecución del Plan de Acción Institucional 2011-2019 adoptado por la Dirección Territorial Andes Nororientales, respecto a las actividades establecidas para dar cumplimiento a las metas, se evidenciaron:

#### Sub Programa 3.2.1

Actividad: Realizar el análisis de títulos teniendo en cuenta lo siguiente A: Propiedad privada: afectación y compra, B: Clarificación en procesos agrarios: clarificación, deslinde, proceso administrativo, revocatoria de adjudicación: No se da trámite a la columna de ejecución en la dimensión estratégica.

Actividad: Avanzar en la formalización de baldíos: no ocupación y ocupación-recuperación: Presenta la actividad un avance de ejecución del 50%, el cual no se reporta en la Dimensión Estratégica.

#### El Sub Programa 3.2.4

Actividad: Realizar análisis anual del comportamiento de las presiones a partir de la información contenida en el aplicativo de prevención, control y vigilancia, el análisis de riesgo y/o el programa de monitoreo: Se reporta avance consolidado del 300%, cuando se entiende que el cumplimiento total de una meta, debe

reportar avance del 100% y no se diligencia la columna de ejecución en Dimensión de Gestión.

Actividad: Sustanciar los procesos sancionatorios generados por infracciones ambientales en las AP adscritas a la Dirección Territorial Andes Nororientales en el marco del procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009: Se reporta avance consolidado del 400%, cuando se entiende que el cumplimiento total de una meta debe reportar avance del 100%; no se da trámite a la columna de ejecución en Dimensión de Gestión.

Actividad: Orientar técnica y científicamente la ejecución de proyectos de restauración ecológica: En Dimensión de Gestión, no se reporta avance, transcurrido el 55,5% del tiempo de ejecución del P.A. (2011 – 2019). En Dimensión estratégica, se reportan como ejecutados los trabajos de Restauración Ecológica de 30 Ha. en el ANU Los Estoraques, trabajos que de acuerdo con visita realizada por la CGR, se evidenció no fueron ejecutados en el 2015.

Actividad: Diseñar herramientas para la planeación de los procesos de restauración ecológica a desarrollar con recursos de cooperación adicionales a los proyectos que se están desarrollando a la fecha: Se reportó que estaban en desarrollo actividades que finalizada la vigencia, realmente no se ejecutaron. En la columna Dimensión Gestión, no se diligenció el nivel de ejecución y la información incluida en el Avance General (dos últimas actividades) se realiza de manera detallada y no en resumen como lo requiere la matriz.

Las anteriores falencias, se presentan por deficiencias en el seguimiento y alimentación de la información que se registra en la Matriz de Seguimiento al Plan de Acción Institucional, generando inconsistencias en la información consignada e incertidumbre respecto a la posible utilización de esa herramienta para la toma de decisiones, por parte de la administración de la DTAN. Hallazgo Administrativo.

### **Mapa de Riesgos**

En desarrollo del procedimiento de evaluación del Plan de Acción Institucional, se evaluó el Mapa de Riesgo de la entidad vigencia 2015 en la parte pertinente a la DTAN, y se encontró que a Noviembre de 2015 las acciones reportan un avance del 66%. Consultadas algunas de las área protegidas muestran unos resultados diferentes y manifiestan que este formato de seguimiento, donde se reporta el porcentaje de avance validado por el monitoreo cuatrimestralmente, NO es dado a conocer a los funcionarios responsables de los procesos, así como tampoco, se hace ninguna clase de retroalimentación, ni de validación del porcentaje de avance validado por el monitoreo.

Esta situación se presenta, no obstante tener la entidad establecida en su política de calidad, lo siguiente: *“nos comprometemos con la mejora continua, el cumplimiento de los requisitos aplicables al mapa de procesos, el seguimiento y la evaluación oportuna de la gestión”*; circunstancia que genera incertidumbre en los resultados presentados en el seguimiento del Mapa de Riesgos y que por ende no logran los propósitos principales de la administración del riesgo, los cuales son controlar, reducir o eliminar los riesgos, para evitar su materialización. Debido a la anterior deficiencia, se presenta el siguiente hallazgo:

### **Hallazgo Administrativo No. 7. - Seguimiento Mapa De Riesgos 2015, Pertinente a la DTAN.**

El Decreto 1537 de 2001, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado, en su artículo 4, establece: **“ADMINISTRACION DE RIESGOS:** *Como parte integral del fortalecimiento de los sistemas de control interno en las entidades públicas las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo. Para tal efecto, la identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspecto tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizaciones, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos”*.

Por su parte, en el Artículo 2 Ley 87 de 1993 se establece que son objetivos fundamentales del sistema de Control Interno, entre otros, proteger los recursos de la organización buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos. Y el art. 9: *“Definición de la unidad u oficina de coordinación del control interno. Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos”*

No obstante, revisando el seguimiento realizado durante la vigencia 2015 al Mapa de Riesgos de la entidad, se encontró:

1. En el seguimiento a la Matriz de Riesgo, vigencia 2015, existen reportes de 3 seguimientos realizados en abril, agosto y noviembre. En Noviembre se reporta un avance validado del 100% en los riesgos 52 en Parque Yariquíes y 72 en Estoraques, los riesgos 6, 8, 9, 11, 12, 13, 27, 28, 30, 31, 33, 52, 69, 70, 71, 74 y 75 en diferentes Areas de la DTAN, sólo reportan un avance del 66% y el riesgo 13 en Yariquíes a Noviembre de 2015, sólo reporta un avance del 33%; sin que por estos resultados se hayan generado alertas oportunas mediante el seguimiento y la evaluación a la gestión, tal como lo establece uno de los objetivos de calidad de la entidad.
2. En entrevista realizada a la persona encargada del seguimiento al Mapa de Riesgos del Santuario de Fauna y Flora Iguaque, se evidenció:
  - Se le pone de presente el formato de seguimiento efectuado durante la vigencia 2015 al Mapa de Riesgos de la entidad y manifiesta que este formato de seguimiento, donde se reporta el porcentaje de avance validado por el monitoreo cuatrimestralmente, NO es dado a conocer a los funcionarios responsables de los procesos, así como tampoco se hace ninguna clase de retroalimentación, ni de validación del % de avance validado por el monitoreo, así por ejemplo:
    - ✓ El seguimiento realizado a abril a los riesgos 69, 70 y 71, aparece con un “% de avance validado por el monitoreo” del 0% y el resultado del monitoreo expresaba *“la unidad de decisión no envió ninguna clase de soporte para verificar la información. Se desconoce el estado del riesgo”*, al respecto la funcionaria explica que si se hizo el seguimiento respectivo a abril y se enviaron las correspondientes evidencias, muestra los soportes enviados así como el correo electrónico donde se demuestra que sí se envió dicho seguimiento.
    - ✓ En cuanto al seguimiento hecho a los riesgos 69, 70 y 71, con corte a agosto de 2015, donde se reporta un avance del 33%, la funcionaria presenta una inconformidad por el porcentaje de cumplimiento registrado, teniendo en cuenta que ya han transcurrido 8 meses del año y el seguimiento trimestral durante el 2015, ella lo envió debidamente soportado y según su valoración, el porcentaje de avance debería ir por lo menos en el 70%.

- ✓ En cuanto al seguimiento que registra el mapa de riesgo a los riesgos 69, 70 y 71 con corte a Noviembre de 2015 y que sólo registra un avance del 66%, la entrevistada manifiesta que debería tener corte a diciembre y que según los reportes y soportes presentados por ella a diciembre de 2015, la ejecución se cumplió en un 100%; así mismo, presenta a la auditora las evidencias y soportes respectivos que fueron enviados oportunamente a la DTAN por correo.
  - En el riesgo 71 en IGUAQUE, las observaciones del seguimiento a noviembre de 2015 dicen textualmente: *“A nivel de áreas Protegidas: Valoración económica de los servicios ecosistémicos en el PNN Corales de Profundidad. En cuanto al recurso hídrico se han desarrollado las valoraciones para los Parques Nacionales Naturales Las Hermosa – Gloria Valencia de Castaño; Nevado del Huila; de las áreas del portafolio de nuevas áreas Altos Manacacías, Cumaribo, Serranía de San Lucas, y se avanza en Humedales de Arauca y Cinaruco, que se espera tener para finales de este año. En cuanto a la regulación climática se han desarrollado la caracterización y valoración del servicio ecosistémico de almacenamiento de carbono para las nuevas áreas Alto de Manacacías, San Lucas, Cumaribo, y se avanza para Humedales de Arauca y Cinaruco que se espera tener a final de este año”,* mencionando Áreas Protegidas totalmente ajenas a Iguaque, igual situación se presenta en el riesgo 74 de Estoraques.
3. En entrevista realizada a la persona encargada del seguimiento al Mapa de Riesgos del Parque Nacional Natural Cocuy, se evidenció:
- El formato de seguimiento efectuado durante la vigencia 2015 al Mapa de Riesgos de la entidad, presenta algunas diferencias con el reporte generado en el área, así:
- Riesgo No. 8: Dificultades en el relacionamiento con las comunidades indígenas presentes en el área protegida a diciembre de 2015, esa meta se cumplió en un 98%, se logró a partir de la participación en mesas de negociación con el alto gobierno y el pueblo UWA, el auto 004: producto de los pueblos desplazados del conflicto armado, en donde se da prioridad a comunidades indígenas que por efectos del desplazamiento, pueda presentar pérdida de patrimonio cultural para Colombia y a través de reuniones del orden local con el cabildo mayor UWA, no obstante, en el reporte de seguimiento del mapa de riesgos, figura a noviembre un porcentaje de avance validado por el monitoreo del 66%.

- El Riesgo 12: Dificultades para el ejercicio de la Autoridad ambiental en el Área Protegida, a diciembre de 2015, esta meta se cumplió en un 93%, aunque en el reporte consolidado a noviembre, sólo se consigna un avance del 66%.
- El Riesgo 30: Uso inadecuado de los recursos naturales por parte de los visitantes, población flotante comunidades indígenas y empresas de forestación, a diciembre de 2015, esa meta se cumplió en un 98%, aunque en el reporte consolidado de calidad a noviembre, sólo se consigna un avance del 66%, en razón a la extemporaneidad en el envío de los soportes del primer trimestre.

Esta situación, se presenta debido a deficiencias en los mecanismos de seguimiento, monitoreo y retroalimentación de los reportes del Mapa de Riesgos, que hacen las diferentes Áreas, y fallas en la comunicación entre dependencias y personas, no obstante en su política de calidad, la entidad tiene establecido: *“nos comprometemos con la mejora continua, el cumplimiento de los requisitos aplicables al mapa de procesos, el seguimiento y la evaluación oportuna de la gestión”*; circunstancia que genera informes o registros poco útiles, poco significativos o inexactos e incertidumbre en los resultados presentados en el seguimiento del Mapa de Riesgos y que por ende no logran los propósitos principales de la administración del riesgo, los cuales son controlar, reducir o eliminar los riesgos, para evitar su materialización. Hallazgo Administrativo.

#### 1.1.2 Proceso Participación y Educación Ciudadana

Revisando el programa de educación ciudadana de Parques Nacionales Naturales de Colombia se evidenció:

- a. La capacitación ambiental en parques Nacionales Naturales de Colombia, está enmarcada en el Lineamiento Institucional de Educación Ambiental para el SPNN, documento construido en el año 2012.
- b. El Código de Recursos Naturales Renovables – Decreto Ley 2811 de 1974, establece que: *“las actividades de educación están definidas como aquellas actividades para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas”*.
- c. Desde el Plan de Acción Institucional 2010 – 2019, las acciones educativas de la Unidad se ubican de la siguiente manera:

LÍNEA ESTRATÉGICA: Hacia un Sistema de Áreas Protegidas completo

PROGRAMA: 1.2 Mejoramiento de las condiciones de gobernanza de los actores del sistema

OBJETIVO: 1.2.4 Promover estrategias educativas que contribuyan a la valoración social de las áreas protegidas.

SUBPROGRAMA: 1.2.4.1 100% de las Áreas del SPNN están implementando procesos educativos en los escenarios formal e informal, en el marco de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental.

d. En el Mapa de Riesgos de la entidad, se tiene identificado el Riesgo 6, así:

*PROCESO: Administración y manejo del sistema de Parques Nacionales Naturales*

OBJETIVO ESTRATÉGICO: Establecer mecanismos de empoderamiento para que los actores de la conservación cuenten con las condiciones adecuadas para realizar el mejor gobierno de las áreas protegidas.

RIESGO 6: Desarticulación en las políticas definidas para la aplicación en los planes de educación ambiental (Estrategias implementadas de manera diversa por varios actores).

e. La Educación Ambiental, se ejecuta en las áreas protegidas y el objetivo principal que se pretende lograr allí, con la misma es:

- Disminuir presiones en las Áreas Protegidas
- Como mecanismo para el relacionamiento con las comunidades.
- Para la generación de gobernabilidad en las áreas que hacen parte del SPNN
- Para la generación de espacios de diálogo y concertación que permitan llegar a acuerdos sobre los temas prioritarios para la conservación.
- Sensibilización a los visitantes de las Áreas Protegidas sobre recomendaciones de comportamiento, prohibiciones y recomendaciones de seguridad dentro del área.

- f. Las principales actividades de Educación Ambiental, desarrolladas en las Áreas Protegidas de la Dirección Territorial Andes Nororientales, durante el 2015, fueron:
- Procesos educativos con las comunidades urbanas y rurales, en temas como recurso hídrico, recursos naturales, que a su vez están orientadas a disminuir las presiones dentro de las áreas protegidas.
  - Procesos educativos con instituciones educativas, inicialmente con rectores y posteriormente con estudiantes.
  - Capacitaciones a aprendices del SENA de las titulaciones "Técnico en Recursos Naturales" y "Técnico en Manejo Ambiental".
  - Inducción a visitantes de las Áreas Protegidas: En esa charla se hace la contextualización, sensibilización, recomendaciones sobre comportamiento, prohibiciones y recomendaciones de seguridad dentro del área.
  - Capacitación a brigadistas en Sensibilización de territorio: Igualmente se les imparte esta capacitación a las brigadas forestales, especialmente en prevención de incendios, control uso de recurso hídrico, control de cazadores y ecoturismo ilegal.
  - Programas Radiales.
  - Salidas ecológicas en los escenarios formal e informal.
  - Charlas dirigida a los representantes y usuario de acueductos, orientadas a los planes de uso eficiente y ahorro de agua.

### Hechos

A pesar de existir el documento "*Lineamiento Institucional de Educación Ambiental para el SPNN*", de agosto de 2012, y que en el Mapa de riesgos de la entidad se tiene identificado el "*RIESGO 6: Desarticulación en las políticas definidas para la aplicación en los planes de educación ambiental (Estrategias implementadas de manera diversa por varios actores)*", en entrevista realizada con personal del PNN Cocuy y SFF Iguaque, se evidencia que sigue presentándose desarticulación en las políticas definidas para la aplicación en los planes de educación ambiental, y que en algunos casos ni se conoce la existencia de este lineamiento institucional y las capacitaciones que realizan los funcionarios de las áreas, obedecen más a iniciativas personales, que al desarrollo del lineamiento existente en la entidad, así por ejemplo se encontró :

### **PNN COCUY:**

En entrevista realizada a la persona encargada en el Parque el Cocuy del Programa de Educación Ciudadana, se señaló que *“el primer compromiso durante el 2015, era fijar la estrategia y hacer el documento correspondiente al Plan de Acción, ese documento se entregó, se ajustó y se encuentra en revisión por parte del nivel central para su revisión y aprobación, no fue aprobado durante la vigencia 2015 y tampoco en lo que va corrido del 2016”*.

### **SFF IGUAQUE**

Según versión dada por la persona encargada de este programa en el Santuario de Fauna y Flora Iguaque:

*“Durante la vigencia 2015 no se tuvo orientación en la construcción de una línea de trabajo más rigurosa, aunque a nivel nacional existía un documento sobre educación ambiental, no se socializó debidamente, no se contó con un documento específico sobre la implementación de este programa a nivel de las áreas, solo hasta este año 2016 se impartió el Taller Cero de Educación Ambiental como insumo del tema de educación ambiental específico para el área protegida, recogiendo un diagnóstico preliminar sobre la temática.*

*Se carece de pendones, videos y demás material didáctico y pedagógico especialmente diseñado para el desarrollo de la educación ambiental, por lo tanto se hace con materiales creados con recursos y creatividad del personal encargado en el área”.*

Durante la vigencia 2015, se presentaron en la Dirección Territorial Andes Nororientales 30 PQR, de las cuales se hizo revisión de una muestra selectiva de 20, encontrándose que se presentaron desfases en el término de respuesta de 2 PQR sin la debida justificación, por esta razón se aprobó el siguiente hallazgo:

### **Hallazgo Administrativo No. 8. Oportunidad en las Respuestas de PQR DTAN.**

El Instructivo de Derechos de Petición (Quejas, Reclamos y Solicitudes), Versión 3, de Parques Nacionales Naturales de Colombia, establece en su numeral **2.4. TERMINOS DE RESPUESTA:** *“a) Las peticiones (quejas, reclamos y sugerencias) en interés general o particular, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recepción”*. Revisando las PQR interpuestas durante la vigencia 2015 ante la Dirección Territorial Andes Nororientales, se encontró que en dos de ellas no se cumplió el término establecido para la respuesta, presentándose un desfase de 5 y 13 días respectivamente. Así mismo en ORFEO (herramienta de software, en la cual se maneja además de la gestión documental

de la entidad, el trámite de las PQR), aparecen dos oficios de respuesta que aunque fueron resueltos dentro del término, no tienen radicado, es decir se considera que están en borrador. Lo anterior por falta de control e inaplicabilidad del numeral 4.2 del mismo instructivo que establece: “**sanciones:** *La demora injustificada en absolver las solicitudes será sancionada disciplinariamente por Parques Nacionales Naturales, sin perjuicio de la acción prevalente de la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con las normas legales vigentes. Cuando no se dé cumplimiento a los términos establecidos, el Jefe Inmediato tan pronto tenga conocimiento de dicha circunstancia, deberá sin perjuicio de los procesos disciplinarios a que haya lugar, requerir al funcionario responsable para que atienda la solicitud y de respuesta en forma inmediata a dicho requerimiento*”; situación que afecta de manera negativa el derecho fundamental de petición de los denunciantes. Hallazgo Administrativo.

### Respuesta de la Entidad

*“Los radicados observados y señalados en la observación formulada responden a Derechos de Petición que por competencia fueron trasladados dentro del plazo previsto al Grupo de Información y Radiocomunicaciones, esto atendiendo a que la materia objeto de trámite era de su resorte... Así las cosas, es claro que si bien se presentó un desfase de la respuesta de dos de ellos y errores en el manejo del gestor documental ORFEO sobre la radicación de los documentos respuestas, estas son causas completamente atribuibles al Grupo de Información y Radiocomunicaciones, pues la Dirección Territorial Andes Nororientales procedió de conformidad con lo dispuesto en el marco legal vigente”.*

#### 2.1.1.3 Gestión Presupuestal

El presupuesto definitivo asignado a la Entidad para la vigencia 2015, ascendió a \$80.620,2 millones, que incluyen \$5.902,5 millones provenientes de FONAM destinados a Inversión, \$40.800,0 millones (\$50%) provenientes de PGN también para inversión y \$33.917,6 para funcionamiento (42%). Se comprometieron \$77.655,6 millones (96%) cuya ejecución por rubro y direcciones territoriales<sup>2</sup> se describe a continuación:

Tabla 07 Presupuesto comprometido PNNC – 2015 (millones \$)

Concepto	Asignado consolidado	Comprometido Consolidado	Nivel Central	DTAN	DTPA
Gastos de Personal	26.531,2	26.186,1	8.519,9	2.568,2	2.495,9
Gastos Generales	7.129,7	6.829,8	5.291,0	145,2	208,3
Transferencias	256,6	119,4	119,4	N.D.	N.D.
Inversión PGN	40.800,0	38.863,3	12.786,9	6.203,2	4.697,0
Inversión FONAM	5.902,5	5.657,1			
Total	80.620,0	77.655,7	26.717,3	8.916,7	7.401,3

Fuente: Informe de Gestión Segundo Semestre – SAF PNNC

<sup>2</sup> Direcciones territoriales evaluadas en proceso auditor.

La constitución del rezago presupuestal para el cierre 2015 contó con los documentos soporte y autorización competente, así

Tabla 07. Rezago Presupuestal PNNC – 2015 - (millones \$)

Dirección Territorial	Asignado	Comprometido	Reservas	Cuentas por Pagar
Nivel Central	28.299,7	26.717,3	396,1	2.473,2
DT Andes Nororientales	9.689,8	8.916,7	792,3	2.139,2
DT Pacífico	7.441,8	7.401,3	72,0	580,7
Otras DT	35.188,9	34.620,4	1.376,2	2.929,6
<b>Total</b>	<b>80.620,2</b>	<b>77.655,7</b>	<b>2.636,6</b>	<b>8.122,7</b>

Fuente: Informe de Gestión Segundo Semestre – SAF PNNC

#### 2.1.1.4 Gestión Contractual

La calificación de este factor fue de 62.8 puntos sobre 100, con una ponderación del subcomponente del 35%, pudiéndose establecer que en el análisis contractual de la muestra, se evidenciaron deficiencias en las normas aplicables y los principios y factores de eficacia, eficiencia, economía, oportunidad.

Para efectos de análisis en el desarrollo de la presente auditoría se evaluaron los contratos del Nivel Central, financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación y de FONAM, que ascendieron a \$9.793,6 millones que representan el 42,3% de lo contratado en la Sede Central.

Para la Dirección Territorial Caribe la contratación ascendió a \$6.988,7 millones, de la cual se determinó una muestra de 23 contratos por valor de \$222.5 millones, equivalentes al 3,2%.

La Dirección Territorial de la Orinoquia, para la vigencia 2015 suscribió 299 contratos por valor de \$7.310,5 millones, de lo cual se determinó que una muestra a revisar de 39 Contratos y Convenios por valor de \$4.159.1 millones que corresponden al 56,9%.

La Dirección Territorial Andes Nororientales, durante la vigencia 2015, realizó 286 contratos por valor de \$3.970.3 millones, de lo cual se evaluó una muestra de 33 contratos por valor de \$1.822.5 millones, que representan el 45.90% del valor total contratado durante la vigencia.

La Dirección Territorial Pacífico en la vigencia 2015 realizó 290 contratos por valor de \$3.855.9 millones, de lo cual se seleccionó una muestra de 35 contratos por valor de \$1.659,8 millones, equivalentes al 43,0% del valor total contratado durante la vigencia.

## **Hallazgo Administrativo No. 9. con Presunta Incidencia Disciplinaria - Contratos de Prestación de Servicios (D2).**

Ley 80 de 1993

*ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*

*3o. Contrato de Prestación de Servicios.*

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.*

Ley 1150 de 2007

*“ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*

*4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente 0078 procederá en los siguientes casos:*

*h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;..”*

Consejo de Estado:

*“...La Sala ha recalcado que “... la contratación directa hace más flexible el procedimiento de elección y le da posibilidad a la Administración de que el*

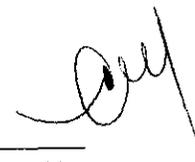
*trayecto de análisis de propuestas sea más ágil...” y que “dicho proceder excepcional surgió como mecanismo para evitar que la administración, en casos expresamente determinados, como cuando la cuantía era mínima, o por urgencia manifiesta o por la misma naturaleza del negocio o de los bienes [sic] que se pretendían adquirir, estuviera obligada a someterse a procedimientos largos y dispendiosos y que por el contrario pudiera elegir al contratista rápidamente y satisfacer de manera pronta necesidades apremiantes...” [31]*

*Por lo tanto, la contratación directa es un procedimiento reglado excepcional y de aplicación e interpretación restrictiva, al cual pueden acudir las entidades públicas para celebrar contratos, en determinados eventos tipificados en la ley, en una forma más rápida, sencilla y expedita para la adquisición de bienes y servicios que por su cuantía, naturaleza o urgencia manifiesta, no precisa ni requiere de los formalismos y múltiples etapas y términos previstos para la licitación pública, aun cuando debe cumplir los principios que rigen la contratación pública...”*

#### Corte Constitucional

*“...CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS-Prohibición de celebración para ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución*

*“La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos...”*



De igual forma, en las Circulares Conjuntas 005 y 006 del 23 de noviembre de 2011 del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, informan que es prioridad del gobierno nacional promover la formalización laboral, para lo cual las entidades públicas deben observar las normas, los convenios, los principios y los postulados que orientan el trabajo decente, lo cual impone el deber de evitar la celebración de contratos de prestación de servicios, que en la práctica puedan dar lugar a la configuración de contratos de trabajo realidad.

La planta de personal de Parques Nacionales Naturales de Colombia está conformada a diciembre de 2015 por 603 empleos, de los cuales 22 son de libre nombramiento y remoción, 218 son de carrera administrativa, 220 son provisionales, 62 en periodo de prueba, 38 en encargo, 4 en régimen especial de manejo 1 en comisión y 38 vacantes.

El número de contratos de prestación de servicios suscritos por Parques Nacionales Naturales de Colombia durante la vigencia 2015 corresponde a 1126, mediante éste tipo de contratos se adelantan tareas propias de función de la Entidad, por períodos prolongados y sucesivos en ocasiones. Situación que se puede observar en los contratos de prestación de servicios, previamente entregados a la comisión de la CGR en donde se reseñan dentro de la experiencia de los contratistas los contratos suscritos previamente con la Entidad, se puede observar que la entidad ha convertido una modalidad de contratación excepcional en una regla, a modo de referencia citamos algunos contratos:

Así mismo igual situación se evidenció en la Dirección Territorial Pacifico, ya que efectuada la revisión de los contratos de prestación de servicios correspondientes a la muestra seleccionada, se estableció que existen contratos celebrados bajo esta modalidad. Lo anterior evidencia deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento al proceso de contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por parte del área jurídica de contratación y puede ocasionar a futuro la configuración de contrato de trabajo y que la entidad tenga que responder por liquidación de prestaciones sociales, indemnizaciones y sanciones.

Tabla 09 Relación de Contratos de Prestación de Servicios Celebrados

NUMERO CONTRATO	CONTRATOS SUCRITOS	FECHA DE INGRESO
2-2015	8	16/01/2008, 26/01/2009, 05/01/2010, 13/01/2011, 11/01/2012, 01/02/2013, 10/01/2014 y 16/01/2015
3-2015	5	14/01/2011, 11/01/2012, 15/01/2013, 13/01/2014 y 16/01/2015
6	5	14/01/2011, 12/01/2012, 17/01/2013, 16/01/2014 y 16/01/2015
31	5	09/12/2011, 16/01/2012, 16/01/2013, 13/01/14 y 30/01/2015
33	5	14/01/2011, 16/01/2012, 01/02/13

43	5	13/01/14 y 30/01/2015, 01/02/2011, 01/02/2012, 01/02/2013, 16/01/2014 y 30/01/2015
47	4	1/01/2012, 01/02/2013, 15/01/14 y 02/02/2015,
48	4	02/02/2012, 16/01/2013, 14/01/14 y 02/02/2015

Fuente: Información suministrada por la entidad relación de contratos

De acuerdo con lo anterior se pudo establecer que mediante sentencia Exp. No. 680012333300020130017401, del Consejo De Estado, medio de control nulidad y restablecimiento del derecho un ex contratista de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales (hoy Parques Nacionales Naturales de Colombia) demando a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- Parques Nacionales de Colombia y el fallo fue desfavorable, para lo cual citamos una de las consideraciones del fallo en mención:

*“...En estas condiciones, la modalidad de contrataciones sucesivas empleada por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se convierte en una práctica contraria a las disposiciones consagradas en la ley de contratación estatal. Dicho sea de paso, la función pública no concibe esta modalidad para cumplir los objetivos del Estado en tareas que son inherentes a este...”*

### Respuesta de la Entidad

(...)

*Ante la observación presentada por el Organismo de control, es necesario precisar que si bien es cierto Parques Nacionales Naturales de Colombia cuenta con una planta de personal de 603 empleados, no es menos cierto que a la fecha la entidad debe hacer presencia en 59 áreas protegidas a nivel nacional, que colman al menos 14.268.224 hectáreas, haciendo que cada funcionario en promedio este por encima de las 23.662,06 hectáreas de territorio, cuando la medida internacional corresponde a 6.250 hectáreas por funcionario (cifra presentada en el CONPES).*

*Esta planta de personal adoptada mediante Decreto 3577 de 2011 y el Decreto 1688 de 2013, se hace insuficiente para atender los diferentes requerimientos y necesidades de las 59 áreas protegidas, por esta razón en el proyecto de presupuesto para cada vigencia fiscal, la Entidad ha solicitado ampliar el cupo de gastos de funcionamiento para poder financiar la ampliación de la planta de personal a 1300 cargos adicionales, considerados como mínimos para atender las necesidades que cada área protegida demanda, esa solicitud se eleva no solo por la responsabilidad*

*que se tiene en el sector ambiente, sino por el promedio de hectáreas por funcionario descrito anteriormente.*

*Adicionalmente se debe tener en cuenta que la planta de personal fue creada en el año 2011 y posterior a ello, el señor Presidente de la República se comprometió a terminar su mandato con un total de 25.000.000 de hectáreas declaradas como áreas protegidas como parte de la política ambiental del sector, razón por la cual en el año 2013 fue declarado el Parque Nacional Natural Corales de Profundidad y se amplió el Parque Nacional Natural Chiribiquete, en el 2014 se declaró el Santuario Fauna Acandí, Playón y Playona y el Parque Nacional Natural Bahía Portete Kaurrele, sin que estas áreas cuenten con la planta mínima requerida para desarrollar las funciones; aunado a que se tiene programado la declaratoria de cuatro (4) nuevas áreas protegidas (bosques secos de Patía, Cabo Manglares, serranía de San Lucas y Cinaruco) al mes de agosto de 2018.  
(...)*

*“Si bien es cierto, en la Dirección Territorial Pacífico, hay personal vinculado mediante la modalidad de contratación directa por prestación de servicios, también es importante señalar que estos contratos, están permitidos en la Ley 80 de 1993, y sus decretos reglamentarios, tal como la observación misma, lo están indicando.*

*En la declaratoria por medio de los mecanismos judiciales de un contrato realidad, es necesario que se demuestre los tres elementos:*

- a) La actividad personal del trabajador.*
- b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador.*
- c) Y un salario como retribución del servicio.*

*En los contratos de prestación de servicios celebrados por la Dirección Territorial Pacífico es claro que estos se ejecutan por cuenta y riesgo del contratista, por lo tanto no hay subordinación, Las actividades de los contratistas se materializan en informes que son aprobados por los supervisores, previo pago de la seguridad social. El incumplimiento de estas obligaciones, trae consigo la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento tal como lo describe el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.*

### **Análisis Respuesta**

Analizada la respuesta de la entidad, considera la Comisión de auditoría que los argumentos expuestos no desvirtúan el hallazgo toda vez que lo que se cuestiona es que se adelantan labores de carácter misional no de forma temporal a través de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, sino permanente lo cual altera la esencia de ese modalidad de contratación.

Aunado a lo anterior tampoco es razonable el argumento de la entidad, según el cual la ampliación de las áreas protegidas guarda relación con la contratación de prestación de servicios celebrada por el nivel central que es lo que se analiza en el hallazgo, como se mencionó anteriormente la entidad ya cuenta con un fallo adverso por los hechos formulados en el hallazgo por lo cual el mismo se mantiene con su incidencia disciplinaria.

**Hallazgo Administrativo No. 10. (D3, OI1). Retención de IVA. con Presunta Connotación Disciplinaria y para Traslado a la DIAN.**

Estatuto Tributario Decreto 624 de 1989

***“Artículo 437-2. Agentes de retención en el impuesto sobre las ventas. <Artículo adicionado por el artículo 9 de la Ley 223 de 1995> Actuarán como agentes retenedores del impuesto sobre las ventas en la adquisición de bienes y servicios gravados:***

***1. Las siguientes entidades estatales:***

*La Nación, los departamentos, el distrito capital, y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y directas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles y en general los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.”...*

**Artículo 437-3. Responsabilidad por la retención. <Artículo adicionado por el artículo 10 de la Ley 223 de 1995>** Los agentes de retención del impuesto sobre las ventas responderán por las sumas que estén obligados a retener. Las sanciones impuestas al agente por el incumplimiento de sus deberes serán de su exclusiva responsabilidad.

*“ARTICULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios:*

- 1. Los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, para la salud humana.*
- 2. El servicio de transporte público, terrestre, fluvial y marítimo de personas en el territorio nacional, y el de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Igualmente, se exceptúan el transporte de gas e hidrocarburos.*
- 3. Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias por la administración de los fondos comunes, las comisiones recibidas por los comisionistas de bolsa por la administración de fondos de valores, las comisiones recibidas por las sociedades administradoras de inversión, el arrendamiento financiero (leasing), los servicios de administración de fondos del Estado y los servicios vinculados con la seguridad social de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de 1993. Así mismo están exceptuadas las comisiones pagadas por colocación de seguros de vida y las de títulos de capitalización...”*

Analizados los contratos Convenio Marco 013 de 2015 suscrito con Patrimonio Natural, cuyo objeto es *“Desarrollar un esquema de gestión que contribuya a una respuesta sistemática a los retos y problemas de uso, la ocupación y la tendencia de tierras en los Parques Nacionales Naturales de Colombia con las entidades nacionales responsables de resolver estos problemas y propicien el cumplimiento de las funciones de estas entidades, a través del proceso fortalecimiento de la estrategia de comunicación y educación para la conservación mediante la realización del “segundo taller nacional: gestión de conflictos ambientales desde una perspectiva estratégica”.* Y el convenio de asociación No.20 de 2015 suscrito con la Fundación Herencia Ambiental Caribe – Fundaherencia cuyo objeto es *“Convenio de asociación con el fin de elaborar una caracterización de los valores biológicos y culturales del PNN Chiribiquete a partir de la cual se pueda contar con elementos claves para el manejo adecuado del sitio.”*

Se observó que en los anteriores contratos no se estipula el IVA y en las respectivas facturas por los servicios prestados no aparece discriminado este impuesto, siendo responsables del régimen común con el fin de proceder al pago del servicio gravado y cumplir con su función de agente retenedor, como

lo son todos los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorga capacidad para firmar contratos.

- Por otra parte en la Aceptación de Oferta 198 de 2015 por medio del cual se contratan servicios de capacitación, consagra en el numeral 5 que el contrato tiene un valor de \$18 millones incluido IVA; no obstante, en la factura 0034 del 14/12/15 emitida por el proveedor del servicio no se discrimina el IVA, sin que se exigiera por parte de PNNC la discriminación de dicho tributo en la factura, con el fin de proceder al pago del servicio gravado y cumplir con su función de agente retenedor, como lo son todos los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorga capacidad para firmar contratos.

Lo anterior se presenta por falta de aplicación de las normas tributarias y genera incumplimiento de las obligaciones establecidas como agente retenedor responsable del recaudo de dicho tributo.

### **Respuesta de la Entidad**

*Revisados el Convenio Marco 013 de 2015 suscrito con Patrimonio Natural y el Convenio de Asociación No.20 de 2015 suscrito con la Fundación Herencia Ambiental Caribe – Fundaherencia) la conclusión es que son operaciones que no están sujetas al impuesto sobre las ventas.*

*El impuesto sobre las ventas se causa, de conformidad con el artículo 420 del Estatuto Tributario, por la venta de bienes corporales muebles o por la prestación de servicios en el territorio nacional, entre otros hechos generadores.*

*En los convenios enviados no se presenta ninguna de estas circunstancias como objeto de los convenios, ni como consecuencia de su ejecución. Se trata de Convenios de colaboración o asociación en el que las partes no se prestan servicios entre sí. Cada una de las partes aporta con miras a un objetivo común. Así esta descrito en los convenios respectivos, donde se hace evidente que cada parte hace aportes, sin que una de ellas realice pagos a la otra parte. Son aportes con miras a un objetivo común.*

*La DIAN, de manera pacífica, ha considerado que en general en los contratos de colaboración, como los mencionados, no hay prestación de servicios y en consecuencia no se realiza el hecho generador del impuesto sobre las ventas.*

*Tampoco habría lugar a realizar retenciones por dicho impuesto. Se adjunta concepto enunciados con anterioridad.*

**Concepto 012420 de 10 de febrero de 2006 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.**

(...)

*En lo referente al impuesto sobre las ventas, la celebración de un contrato de colaboración no implica la causación de este impuesto. En este tipo de contratos el , objeto es la colaboración de las partes mediante el aporte de recursos en dinero o en especie con el fin de alcanzar los cometidos propuestos, objeto que no corresponde al hecho generador del IVA a que se refieren los artículos 420 y siguientes del Estatuto Tributario. No obstante lo anterior, si en la ejecución del convenio uno de los partícipes está realizando actividades gravadas con el IVA, bien sea respecto de uno de los asociados o respecto de terceros, como es la venta de bienes o la prestación de servicios, se causa el impuesto sobre las ventas. Al respecto, el Concepto No, 00001 de 2003 señala:*

*"Con la expedición de la Ley 488 de Diciembre 24 de 1998, según lo dispone el artículo 66, se modifica el tratamiento tributario para tales entes en cuanto se consagra que los consorcios y las uniones temporales son responsables del impuesto sobre las ventas cuando en forma directa sean ellos quienes realicen actividades gravadas. Contrario sensu, ha de entenderse que cuando no realicen directamente dichas actividades sino que sean desarrollados por los miembros el consorcio o unión temporal no serán responsables.*

(...)

**Análisis de la Respuesta**

De acuerdo con la respuesta dada por la entidad considera ésta comisión que la observación se valida como hallazgo, porque independiente de la denominación que le atribuyan las partes a un contrato lo que caracteriza el mismo son sus elementos (establecidos en el artículo 1501 de Código Civil Colombiano), tan es así que el celebrado con Patrimonio Natural se denominó Convenio Marco y el celebrado con Fundaherencia Convenio de Asociación.

El concepto señalado por la entidad es claro cuando se realicen actividades gravadas se causa el impuesto, para la Comisión el impuesto se causa ya que las

actividades realizadas en los citados convenios no se encuentran excluidas. Tampoco es claro en que consiste la cooperación citada por la entidad, ya que ésta solicita informes, pólizas y productos de los contratistas, además estos expiden facturas al momento de solicitar los correspondientes desembolsos.

Además como puede observarse en el convenio celebrado con Patrimonio Natural, una contratista hace mención en su informe al contrato celebrado con dicha entidad, es decir, son actividades realizadas dentro de otro contrato que no corresponde al citado convenio, por lo cual no es posible inferir por que no se causa el correspondiente IVA.

Respecto de la fundación Herpentario Nacional, considera la Comisión que la actividad desarrollada en el convenio (capacitación) se encuentra excluida del IVA, más aun no es posible establecer por qué la fundación se halla exonerada tal como lo afirma en la certificación anexada en la respuesta dada por la entidad.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene con la incidencia disciplinaria y se dará traslado a la DIAN para que se pronuncie sobre los hechos.

**Hallazgo Administrativo No. 11. Con Presuntas Incidencias Disciplinaria y Fiscal – Austeridad en el Gasto (D4, F1).**

Decreto 1737 de 1998

*“Artículo 11º.- Modificado por el Decreto Nacional 2209 de 1998, Decía así: Las entidades objeto de la regulación de este decreto, no podrán con recursos públicos celebrar contratos que tengan por objeto el alojamiento, alimentación o asistencia logística para la realización de reuniones fuera de la sede de trabajo, encaminadas a desarrollar, planear o revisar las actividades y funciones que normativa y funcionalmente le competen.*

*Cuando reuniones con propósito similares tengan ocurrencia en la sede de trabajo, los servicios de alimentación podrán adquirirse exclusivamente, dentro de las regulaciones vigentes en materia de cajas menores.*

*Lo previsto en este artículo no se aplica a los seminarios o actividades de capacitación que de acuerdo con las normas vigentes se deban ofrecer u organizar, y que sea necesario desarrollar con la presencia de los funcionarios que pertenecen a las sedes o regiones de los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas de otras partes del país. En este caso el ordenador del gasto deberá dejar constancia de dicha situación en forma previa a la autorización del gasto.*

*Tampoco se encuentran dentro del ámbito de regulación de esta disposición, las actividades que se deban adelantar o programar cuando el país sea sede de un encuentro, ceremonia, asamblea o reunión de organismos internacionales o de grupos de trabajo internacionales...”*

Verificada la contratación de la entidad se estableció que la entidad suscribió el contrato 128 de 2015 celebrado con la Unión Temporal concesión Tayrona por valor de \$3.366.400 cuyo objeto es “Contratar la prestación de servicios de apoyo logístico, consistente en el suministro de alimentación y alojamiento para las actividades de asesoramiento y acompañamiento en el proceso de la mejora continua requeridos por la Dirección General, grupo de control interno, en el Parque Nacional Natural Tayrona”. De acuerdo con lo anterior considera esta Comisión que el objeto descrito en el contrato en mención se encuentra expresamente prohibido, puesto que el desarrollo de dichas actividades debía realizarse en la ciudad de Bogotá ya que el grupo de control interno se encuentra precisamente en ésta ciudad, sin incurrir en gastos de desplazamiento y alimentación para los siete (7) funcionarios por fuera de la sede principal.

Es de anotar que de los catorce (14) asistentes no todos prestan servicios a PNNC, solo siete (7) de acuerdo con la tabla adjunta, los otros trabajan para entidades del sector ambiente sin justificación para que la entidad haya asumido los costos de dichos funcionarios. De igual manera considera ésta Comisión que tampoco era viable que la entidad asumiera los gastos desplazamiento, pues los mismos se ocasionaron como producto del evento programado fuera de la ciudad de Bogotá.

Tabla xx Relación de Entidades y Número de Funcionarios

Entidad	Número de funcionarios
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico - IIAP	1
Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR	1
Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI	1
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt - IAVH	1
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA	1
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM	1
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS	1
Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC	7
<b>Total Funcionarios</b>	<b>14</b>

Fuente: Información Suministrada Entidad

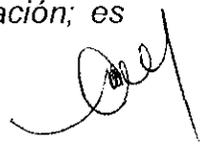
De acuerdo con lo anterior la CGR estima que se pudo causar un presunto daño patrimonial por valor de la contratación descrita \$3.366.400, así como los costos de desplazamiento asumido por la entidad \$ 2.320.360,7 lo cual arroja un valor de **\$5.686.760**, como posible daño causado al Estado.

### **Respuesta de la Entidad**

*"El Grupo de Control Interno de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el desarrollo de sus roles de acompañamiento y asesoramiento a la alta dirección y en aras de garantizar la transparencia y objetividad de todas las funciones y normas que lo rigen para dar estricto cumplimiento a las directivas presidenciales y las considerantes por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como mayor jerárquico del sector ambiente. Desarrolla actividades de carácter sectorial, aprobadas y autorizadas por la Directora General como la ejecutada en el marco del contrato No 128 del 09 de marzo de 2015 donde se establece en su alcance el objeto denominado "...Contratar la prestación de servicios de apoyo logístico, consistente en el suministro de alimentación y alojamiento para las actividades de Asesoramiento y Acompañamiento en el proceso de la mejora continua requeridos por la Dirección General, Grupo de Control Interno, en el Parque Nacional Natural Tayrona...", con el fin de adelantar el III Comité Sectorial de Jefes de Control Interno-Sector Ambiente, como un evento interinstitucional que se realiza de acuerdo a lo establecido en la Ley 87 de 1.993 y la Ley 489 de 1.998, y teniendo en cuenta que dentro de la política del Gobierno Nacional se encuentra la de impulsar la organización y seguimiento de los sectores; las Oficinas de Control Interno del Sector Ambiente han programado una serie de encuentros para dar cumplimiento a esta política y fortalecer la gestión institucional, con el fin de realizar retroalimentación sobre el ejercicio común de las mismas y compartir experiencias en el rol que tenemos como auditores internos, en pro de la mejora continua del Sistema de Control Interno del sector y por ende el de cada una de las entidades.*

*Se precisa que mediante Orfeo No 2015-460-000987-2 del 17 de febrero de 2015, se realizó la invitación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de participar como entidad del sector ambiente en el evento convocado del 11 al 13 de marzo de 2015 como se desarrolló en el Parque Nacional Natural Tayrona para lo cual se suscribió el contrato 128 de 2015.*

*En el referido oficio (Anexo: Invitación III Encuentro Sectorial 2015) a los directores de las Entidades se les envió la correspondiente invitación; es*



*importante precisar que fueron convocadas todas las entidades del sector por parte de la Jefe de Control Interno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) como se relacionan a continuación: Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) –Con sede en Quibdó (Chocó), Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (HUMBOLDT), Instituto Amazónico de Investigación Científico (SINCHI), Instituto de Investigaciones Marinos y Costeras José Benito Vives de Andreis (INVEMAR) –Con sede en Santa Marta (Magdalena); Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).*

*Se realiza este contexto para consignar con precisión, que los participantes del evento no corresponden solamente al equipo del Grupo de Control Interno (solamente quienes desarrollan actividades relacionadas con los temas del evento) si no a las entidades del sector ambiente referidas.*

*Posterior a la invitación para asistir al III Encuentro Sectorial, La Directora General solicita mediante Orfeo No 20153000002381 del 29 de enero de 2015 la autorización para acceder a la modalidad de Noches Cama a la Unión Temporal Concesión Tayrona (Anexo carta solicitando Noches Cama), con el fin de asegurar y facilitar el alojamiento de forma gratuita como lo establecen las clausulas consignadas dentro del contrato, autorización aprobada por el Representante Legal de la Concesión Tayrona, lo que evidencia que no se generó ninguna erogación o gasto de recurso por el servicio de alojamiento.*

*Con ocasión a los requerimientos legales y contractuales, se dio inicio al proceso de contratación ante la Subdirección Administrativa y Financiera, Grupo de Contratos, radicando mediante Orfeo No 20151200000893 del 02 de febrero de 2015, la solicitud del respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal, CDP, si recibir observación alguna al documento recibido. De igual forma se radicaron los estudios previos mediante Orfeo No 20151200001853 del 24 de febrero de 2015, sin obtener observación alguna a la comunicación.*

*Es de precisar que mediante Orfeo radicado No 20151200002183 del 17 de marzo de 2015, se radicaron los documentos para el respectivo pago sin tener observación alguna por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera, Grupo de Contratos.*

*Como es evidente, en todo el desarrollo del proceso contractual, no se tuvo conocimiento de violación o prohibición alguna en el alcance de lo*

*programado para desarrollar el evento relacionado con el objeto de "...Contratar la prestación de servicios de apoyo logístico, consistente en el suministro de alimentación y alojamiento para las actividades de Asesoramiento y Acompañamiento en el proceso de la mejora continua requeridos por la Dirección General, Grupo de Control Interno, en el Parque Nacional Natural Tayrona...", para el desarrollo del III Encuentro Sectorial del Sector Ambiente por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera, Grupo de Contratos.*

*En este orden de ideas se soporta la posición del Grupo de Control Interno en lo que corresponde a desarrollar con transparencia y objetividad todo lo relacionado con las normas legales vigentes y los lineamientos de contratación establecidos en aras de garantizar la eficacia, eficiencia y efectividad en los procesos y procedimientos aplicables por la entidad.*

*Es importante precisar que todas las actuaciones y actividades desarrolladas por esta unidad de decisión adscrita a la Dirección General por fuera de la Entidad, son de pleno conocimiento y aprobación por parte de la Representante Legal "*

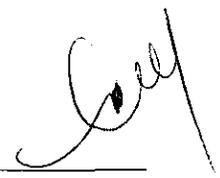
### **Análisis de la Respuesta**

Analizada la respuesta dada por la entidad, esta Comisión de auditoría considera que la misma no desvirtúa el presente hallazgo toda vez que no es posible establecer la razón por la cual solo una entidad del sector asume dichos costos, pues como se manifiesta en la respuesta de la entidad son convocadas oficinas de control interno de las entidades del sector medio ambiente y no solo de PNNC.

Tampoco se encuentra un fundamento acorde con los principios de rectores de la función administrativa para la realización de este evento fuera de la ciudad de Bogotá e incurriendo en estos costos. Pues de los catorce (14) funcionarios asistentes, solo dos (2) prestan sus servicios en entidades que se encuentran en zonas diferentes (el IIAP y el Invemar) al nivel central por lo cual no es lógico que se incurran en gastos de desplazamiento ni en los otros costos asociados.

De acuerdo con lo anterior el hallazgo se mantiene con sus connotaciones disciplinaria y fiscal.

**Hallazgo Administrativo No. 12. con Presunta Incidencia Disciplinaria - Publicación SECOP Dirección Territorial Caribe y Dirección Territorial Andes Nororientales (D5).**



La Circular Externa No 1 de 21 de junio de 2013 de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, señala: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en cumplimiento de su objetivo como ente rector del sistema de compras y contratación pública, recuerda a todas las entidades del Estado la obligación de publicar su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-.

Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público. Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el SECOP su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos....”

La Publicidad de los procedimientos contractuales en el SECOP se halla preceptuada en el artículo 3º de la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1510 de 2013 que en su capítulo VII, artículo 19 establece: *“La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.*

Ley 1712 de 2013: Ley de transparencia y derecho de acceso a la información pública nacional, en su artículo 3 Principio de la divulgación proactiva de la información, establece: “El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financiero”.(subraya fuera de texto).

La Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) en el numeral 1 del Artículo 34 establece el deber de todo servidor público de *“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...*

Una vez analizada la muestra aleatoria de contratos celebrados en la vigencia 2015 en la Dirección Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se observó que se hizo caso omiso a la imperiosa publicación señalada en las precitadas disposiciones, según se desprende del siguiente cuadro:

Tabla 10 Relación fechas publicación contratos

Contrato No.	Fecha Suscripción	Fecha Publicación
037/2015	26/01/2015	30/07/2015
081/2015	30/01/2015	02/09/2015
059/2015	29/01/2015	02/09/2015
085/2015	30/01/2015	02/09/2015
091/2015	03/02/2015	07/09/2015
141/2015	10/02/2015	21/09/2015
143/2015	10/02/2015	21/09/2015
171/2015	26/02/2015	05/10/2015
001/2015	02/03/2015	09/03/2015
015/2015	20/01/2015	16/04/2015
191/2015	22/03/2015	06/10/2015
013/2015	11/05/2015	28/08/2015
212/2015	06/07/2015	07/10/2015
044/2015	15/09/2015	21/09/2015
226/2015	09/10/2015	13/10/2015
233/2015	27/10/2015	03/11/2015
262/2015	30/11/2015	17/12/2015
286/2015	16/12/2015	21/01/2016
287/2015	16/12/2015	21/01/2016
234/2015	03/11/2015	21/01/2016
236/2015	03/11/2016	21/01/2016

Fuente: Secop

Incumpliendo la obligación por parte de la PNNC (Dirección Territorial Caribe) de publicar los actos contractuales dentro de los 3 días siguientes a su expedición dentro de la vigencia 2015.

La anterior situación se evidenció de igual manera en la Territorial Andes Nororientales. No obstante existir la normatividad anteriormente mencionada que establece la obligatoriedad de la publicación de los estudios previos de la contratación, revisando en el SECOP, la muestra contractual seleccionada de los contratos ejecutados por la Dirección Territorial Andes Nororientales de PNNC, durante la vigencia 2015 se encontró que los estudios previos (sin fecha de elaboración) de los Contratos de Prestación de servicios: No. 011 FONAM 016, 055, 058, 061, 063 y 075 se publicaron en fecha posterior a la suscripción de dichos contratos.

Situación que se presentó por transgresión al estatuto de contratación y otras normas complementarias citadas y que produjo que los procesos contractuales examinados no fueran publicitados, ni conocidos previamente por los posibles oferentes, lo que ocasionó quebrantamiento del principio de transparencia y publicidad, que debe orientar la gestión contractual de las entidades públicas.

Respuesta entidad:

*"Por lo anterior, asimismo se registra incumplimiento según lo evidenciado, para los siguientes numerales de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública y elementos del Modelo Estándar de Control Interno: NTCGP 1000:2009: 4.2.4*

*Control de los registros, 5.3 Política de la calidad, 8.2.3 Seguimiento y medición de los procesos, 8.4 Análisis de Datos y del MECI 1000: 2014: 1. Modulo Control de Planeación y Gestión, 1.2.2 Modelo de Operación por Procesos, 1.2.5 Políticas de Operación, 1.3. Componente Administración del Riesgo, 1.3.1 Políticas de Administración del Riesgo, 1.3.2 Identificación del Riesgo, 1.3.3 Análisis y Valoración del Riesgo". Siguiendo los lineamientos establecidos en el procedimiento de auditoria interna de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se procede desde esta unidad de decisión, a elaborar el Plan de Mejoramiento donde se consignaron las causas raíces que motivaron la presencia de incumplimiento de criterios plasmado en el reporte del ente de control, producto de la aplicación de las técnicas para identificar causas raíces, socializadas por la misma unidad de decisión, en el marco del IX Encuentro Nacional de Control Interno del 7 al 11 de julio de 2014, en el PNN Tayrona, En el mismo sentido, se plantearon las respectivas acciones de mejoras a fin de eliminar dichas causas, y los tiempos establecidos para su respectiva ejecución. Una vez concretada la elaboración del Plan, fue remitido para su respectivo aval y suscripción, mediante Orfeo No 20156510000213. Seguidamente el Grupo de control Interno, avala y suscribe la presentación de dicho plan de mejoramiento, el que es comunicado mediante memorando 20156510000213, de fecha 18 de noviembre de 2015. Después de cumplir con los respectivos avances que corroboraban el cumplimiento de cada una de las acciones de mejoras planteadas en el Plan de Mejoramiento ya suscrito; las que fueron acompañadas de sus respectivos soportes, se le da cumplimiento eficaz y cierre definitivo del 100% por parte del Grupo de Control Interno, como lo manifiesta el Orfeo 20161200002673, de fecha 29 de marzo de 2016.*

*Así las cosas, se evidencia que mediante la actuación pertinente del grupo de control Interno, se viene tratando con acciones de mejoras que apuntan al cumplimiento de dos (2) de los compromisos planteados en la política de calidad de Parques Nacionales de Colombia, como son el compromiso con la mejora continua y el seguimiento y evaluación oportuna de la gestión, la Observación identificada por parte de la contraloría General de la Republica (CGR) con el numeral cinco (5)".*

#### Análisis Respuesta:

En su respuesta PNNC está admitiendo que la Dirección Territorial Caribe ha venido incumpliendo desde el año 2014 con los plazos establecidos para la publicación de los procesos contractuales en el SECOP, si bien el grupo de Control Interno de la Entidad ha implementado acciones de mejora, estas no han sido totalmente efectivas ya que la Dirección territorial caribe continua incumpliendo la obligación prevista en la normatividad colombiana de publicar los

actos contractuales dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, ya que verificado tres contratos de 2016 CPS No. 010 DE 2016, CPS 008 y CPS 001 de 2016 no cumplieron con la publicación en término.

De acuerdo con lo descrito en el hallazgo y dado que los mismos hechos se presente en dos Direcciones Territoriales de PNNC, se confirma con posible connotación disciplinaria.

### Hallazgo Administrativo No. 13. Suministro de Pasajes

La ley 80 de 1993 en su Artículo 3º establece: "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.

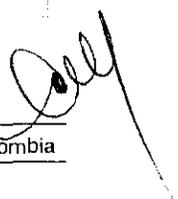
Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Parques Nacionales Naturales de Colombia celebró los siguientes contratos de suministro de tiquetes aéreos:

Tabla 11 Contratos Suministro de Tiquetes

No. Contrato	Contratista	Valor	Fecha de Inicio	Fecha terminación	Fecha liquidación
01	MAYATUR SAS del 7/04/2014	V. Inicial \$48300  adición 1:\$17140  adición 2: \$7010  Valor Ejecutado:\$72450	8/abril/2014	30/dic/2014	18/jul/2016

No. Contrato	Contratista	Valor	Fecha de Inicio	Fecha terminación	Fecha liquidación
01/2015	UNION TEMPORAL MAYATUR AVIATUR No. 26 del 20/03/2015	V. Inicial  \$43305058  Adición 1:\$13470467	20/03/2015	30/abril/2016	No esta liquidado



adición 2:

\$7100500

Prorroga:  
30/04/2015

El objeto del contrato de suministro 001 de 2014 era el de: *“Suministro de tiquetes aéreos nacionales para el desplazamiento de funcionarios y contratistas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, principalmente de la Dirección Territorial Orinoquía y sus áreas adscritas (Parques Nacionales Naturales de Chingaza, Tinigua, Sumapaz, Cordillera de los Picachos, Sierra de la Macarena y El Tuparro)”*.

Y el objeto del contrato de suministro 01/2015 celebrado con la Union Temporal Mayatur – Aviatur No. 26 era el de: *“Suministro de tiquetes aéreos nacionales para el desplazamiento de funcionarios y contratistas de la Dirección Territorial Orinoquía y sus áreas adscritas (Parques Nacionales Naturales de Chingaza, Tinigua, Sumapaz, Cordillera de los Picachos, Sierra de la Macarena y El Tuparro)”*

Al ser preguntado PNNC por el uso que se le dio a las millas de los contratos anteriormente mencionados, manifestaron que: *“Nos permitimos informar que no se generaron millas o kilómetros ganados en virtud de la ejecución de los contratos de suministro celebrados para las vigencias 2014 y 2015”*. No obstante se observa que de acuerdo con el parágrafo de la cláusula segunda del contrato, la generación de millas era una obligación del oferente, al señalar que *“12. El oferente deberá gestionar ante las aerolíneas los descuentos, millas, tiquetes y demás beneficios adicionales que éstas ofrezcan o reconozcan, por la expedición de tiquetes al delegado por la Dirección Territorial Orinoquía para esta supervisión, procurando las mejores condiciones para la misma.”*

Con lo anterior no permitió acceder a los beneficios ofrecidos por las aerolíneas, al no gestionar la generación de millas por los vuelos realizados, presentando deficiencias en la supervisión del contrato 01 de 2014 y 01 de 2015 por parte de la dirección territorial de Orinoquía – DTOR; así mismo se presenta incumplimiento de la obligación del contratista, prevista en el numeral 12 del parágrafo de la cláusula segunda del contrato, debido a que PNNC -DTOR pudo haberse afiliado al programa Preferencia de Avianca vinculándose a través de las millas corporativas.

### Respuesta de la Entidad:

PNNC respondió mediante comunicación con Número Radicado: **20161200071351** enviada vía correo electrónico de fecha 28 de octubre de 2016, lo siguiente:

*“... el designado por el supervisor se comunicó vía telefónica con el proveedor del servicio, esto es, con la persona enlace para el año 2014 de MAYATUR SA y 2015 de UNION TEMPORAL MAYATUR – AVIATUR No. 26 respectivamente, la cual manifestó en su momento, que debido al no cumplimiento de metas de utilización, es decir, consumos mínimos (valor neto de tiquete utilizado sin impuestos ni cargos administrativos) establecidos por las aerolíneas ejemplo: Lam tope de USD 3.000 mínimo de consumo anual, no es posible obtener el beneficio corporativo de millas, razón por la cual la entidad sí ejerció la supervisión del contrato de manera integral”.*

### Análisis de la Respuesta

Para la comisión auditora de la CGR no es de recibo que *“... el designado por el supervisor se comunicó vía telefónica con el proveedor del servicio, esto es, con la persona enlace para el año 2014 de MAYATUR SA y 2015 de UNION TEMPORAL MAYATUR – AVIATUR No. 26 respectivamente, la cual manifestó en su momento, que debido al no cumplimiento de metas de utilización es decir, consumos mínimos (valor neto de tiquete utilizado sin impuestos ni cargos administrativos) establecidos por las aerolíneas ...”*, con lo anterior se está presentando una deficiencia en la supervisión.

Resulta oportuno establecer que PNNC bien pudo haberse afiliado al programa Preferencia para viajes empresariales que trae Avianca, el cual se encuentra dirigido a cualquier entidad, bien sea que se trate de sociedad civil o comercial, entidad estatal, sociedad industrial y comercial del Estado, empresa de economía mixta, organización no gubernamental, entidad sin ánimo de lucro, agremiación, asociación, entidad educativa, comunidad religiosa, cooperativa, caja de compensación familiar, fondo de empleados, entre otros, que realice Compras Institucionales de boletos aéreos de uno o varios de los Transportistas<sup>[1]</sup>, ya que como se pudo observar en las facturas e informes del contratista en AVIANCA se realizaron en los años 2014 y 2015 varios de los trayectos.

En relación a las **Millas Corporativas previstas en el programa Preferencia** son las que el Cliente Corporativo acumula por cada dólar o equivalente en moneda local de los Boletos Volados de acuerdo a una escala de utilización trimestral; estas millas podrán ser redimidas en boletos aéreos operados por los Transportistas, Aerovías del Continente Americano S.A. Avianca, TACA International Airlines, S.A., Aviateca, S.A., Nicaragüense de Aviación, S.A., entre

otras; además de lo anterior se asignarán un paquete de bienvenida de Millas para los nuevos Clientes Corporativos inscritos al Programa. Por lo anteriormente señalado se mantiene el hallazgo.

#### **Hallazgo Administrativo No. 14. - Función Administrativa.**

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

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

La Ley 80 de 1993 determina en su artículo 23 *“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.”*

La Ley 489 de 1998 consagra en su artículo 3. *“- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”*

Se observa que PNNC no es eficiente en su función administrativa, como quiera que celebró otro contrato, el 226 de 2015, por 8 días, con la misma persona y el mismo objeto del contrato 59 de 2015, no utilizando la figura de adición, prórroga, se entrega informe de actividades del contrato a 31 de diciembre de 2015.

Se están incurriendo inoficiosamente en costos administrativos, por lo que la entidad no es eficaz, ni económica en su gestión

#### **Respuesta de la Entidad**

*“ (...) no fue posible obtener los recursos que cubrieran el cumplimiento del contrato antes del vencimiento del mismo, por lo que se vio en la obligación de adelantar un nuevo contrato.*

*(...) es importante resaltar que existen algunas diferencias entre las obligaciones del contrato 59 y las del No. 226, dado que en el primero se relaciona como obligación tercera la siguiente: Desarrollar el lineamiento técnico para el proceso de registro de reservas de la sociedad civil, que fue debidamente entregado y en el segundo no se encuentra dicha actividad.*

*Adicionalmente, en virtud de que el procedimiento establecido para la atención de las solicitudes allegadas a PNN para el registro de RNSC obliga a ejecutar las mismas actividades, fue necesario que estas tuvieran similitud en ambos contratos.*

*Es importante destacar que las actividades a llevar a cabo en el segundo contrato fueron entre otras, revisar los conceptos técnicos, realizar el reparto y seguimiento a los trámites asignados a los contratistas del Convenio Interadministrativo No 287-2014 suscrito entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos- ANH y Parques Nacionales Naturales de Colombia-PNN, para alcanzar la meta de resolver las solicitudes de registro de RNSC y la posterior inclusión de la información en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas-RUNAP.”*

### **Análisis de la Respuesta**

Las diferencias entre las obligaciones del contrato 59 y las del No. 226, a que se refiere la entidad en su respuesta, que entre otras es solo una que no se contempló por obvias razones en el contrato 226, pero que en esencia no cambia el objeto, no quiere decir que no existan otros mecanismos para continuar con el contrato en vez de celebrar uno nuevo.

El nuevo contrato fue celebrado a los pocos días (tres) de terminado el contrato 59, lo cual llama la atención teniendo en cuenta que en tan corto tiempo fue posible obtener los recursos para adelantar un nuevo contrato, por lo que posiblemente debía contarse con una adición presupuestal.

El hallazgo administrativo se mantiene por cuanto se había podido contar con otros mecanismos, o a través de otra figura, adición, prórroga.

### **Hallazgo Administrativo No. 15. - Función de Supervisión Contrato 122 de 2015.**

La Ley 1474 de 2011 determina en su artículo 83 define: *“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. (...)*

-Se evidencia deficiencias en la función de supervisión, en la medida que no existe oficio de designación del supervisor que finalmente obró como tal en el contrato de prestación de servicios No. 122 de 2015 pues según memorando 20154200003633 de fecha 2015-02-18 allegado a la CGR, se observa que el coordinador del grupo de contratos comunica de la designación como supervisora del contrato a la coordinadora Grupo de Gestión e Integración del SINAP, sin embargo, las certificaciones emitidas para trámite de pago y los informes del contratista avalados por el supervisor, los firma la coordinadora del Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones como supervisora, pero no hay oficio de designación.

Denota deficiencias en el seguimiento, así como fallas en los sistemas de control interno, por lo que puede presentarse riesgos en la correcta ejecución del objeto contractual.

### **Respuesta de la Entidad**

*“(...) la supervisión se adelantó conforme lineamientos legales e internos, protegiendo en todo momento la moralidad administrativa, y velando por la transparencia en su ejecución contractual, pues es así como las actividades, obligaciones y productos del contrato número 122 de 2015, recibieron a satisfacción, cumpliendo con los fines y objetivos propios de la supervisión.*

*“Con relación a la función de supervisión del contrato No.198 y sobre los soportes de la ejecución del mismo, se adjuntan los siguientes documentos:*

#### **1. INFORME FINAL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. 198 DE 2015**

*Documento de 38 Páginas que incluye: relación de los talleres contratados y realizados, registro fotográfico, resultado del taller, memorias y contenidos de la capacitación cumplidos en jornada y media (12 horas), conclusiones y recomendaciones. Como anexo se relacionan documento con la relación de las serpientes venenosas de Colombia, los protocolos de actuación (tablas resumen) de los accidentes ofídicos.*

**1. Se adjunta igualmente una carpeta por cada taller (Cocuy, Guacharos, Picachos, Tamá y Yarigües), con los siguientes documentos:**

**2. Listados de Asistencia**

3. *Memorias de la capacitación*
4. *Evaluaciones diligenciadas por los asistentes*
5. *Certificación del Jefe del Parque sobre el cumplimiento de las actividades*
1. *Adicionalmente se adjunta una carpeta con los documentos correspondiente a las Póliza de Cumplimiento entregada por el Contratista y la Certificación de Cumplimiento emitida por la Supervisión.*

*Estos documentos soportan las labores adelantadas por la Supervisión del Contrato para cumplir las funciones de Supervisión.*

*Teniendo en cuenta la Política de Cero Papel que implementa la entidad desde el año 2012, se recibieron los informes y toda la información digitalizada y se anexara a la carpeta en un CD.*

*Sobre las otras divergencias que advierte la Contraloría, me permito indicar lo siguiente:*

1.

*Respuesta: Este corresponde a un error involuntario de digitación (...)*

2.

*Respuesta: Esta divergencia corresponde a un error de digitación. (...) Al hacer la búsqueda en el SECOP, se evidencia que el proceso cerró el 28 de octubre de 2015 a las 3:00 pm (...)*

3.

*Respuesta: Los estudios previos establecen el valor del presupuesto oficial. El oferente en la presentación de la oferta económica presentó el valor total de su oferta dentro del presupuesto oficial sin registrar algún porcentaje de IVA. Por parte de la supervisión se desconocen los motivos por los que se registró en el contrato el valor incluido IVA. (...)"*

### **Análisis de Respuesta**

Hay que señalar que la entidad en ocasiones no es oportuna en la atención a los requerimientos de los entes de control, como sucedió en este caso con la CGR, motivo por el cual en ocasiones puede dar origen o ampliar una observación, tal como se dio con los soportes, la documentación de la ejecución del contrato 198 de 2015, que en su momento se solicitó y PNNC la remitió incompleta, por lo que en primera solicitud la CGR no tuvo acceso a la información completa.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la entidad finalmente con la comunicación de la observación allegó los soportes del contrato 198 de 2015, se retira la misma.

Con respecto al contrato 122 de 2015 PNNC la entidad se refirió fue a decir que las actividades, obligaciones y productos del contrato se recibieron a satisfacción,

cumpliendo con los fines y objetivos propios de la supervisión, pero no hizo alusión al caso concreto de la observación en relación con la no existencia de oficio de designación del supervisor, lo que significa que continúa la observación. Por lo tanto, continúa el hallazgo administrativo pero solo para el caso de este contrato, por lo que se denominará "Función de supervisión contrato 122 de 2015", se ajustará por lo tanto los hechos, teniendo en cuenta que en desarrollo de la acción contractual se evidencia deficiencias en la función de supervisión, en la medida que no existe oficio de designación del supervisor que finalmente obró como tal en el contrato.

### **Gestión Contractual - Dirección Territorial Andes Nororientales – DTAN.**

La contratación en la Dirección Territorial Andes Nororientales de PNNC, está enfocada principalmente hacia las órdenes de prestación de servicios de personal para desarrollar labores administrativas y de apoyo en la Dirección Territorial y en las 8 áreas protegidas.

Las cuantías de contratación para la vigencia 2015, para Parques Nacionales Naturales de Colombia, están establecidas en la Circular No. 20151000000034 y fueron:

Licitación Pública	Selección Abreviada	Mínima Cuantía
Contrataciones cuyo presupuesto oficial estimado sea igual o superior a la suma de \$180.418.001	Contrataciones cuyo presupuesto oficial estimado sea igual o superior a \$18.041.801 y hasta \$180.418.001.	Contrataciones cuyo presupuesto oficial estimado no exceda el 10% de la menor cuantía, es decir, hasta por \$18.041.800

### **Muestra Contractual:**

El resultado del aplicativo muestral en la Dirección Territorial Andes Nororientales, durante la vigencia 2015, arrojó un universo de 286 contratos, por valor de \$3.970.343.377, con un error muestral del 10% y una proporción del éxito de 17%, dando como resultado 33 contratos, por valor de \$1.822.552.194, como muestra óptima a analizar por parte de la Contraloría General de la República, que representa el 45.90% del valor total contratado durante la vigencia.

En los 33 contratos seleccionados en la muestra y revisados se encontraron fallas comunes tales como:

- La gestión documental de los expedientes contractuales: Los expedientes no contienen los respectivos inventarios documentales, no se cumple con las normas de archivo documental en cuanto al número máximo de folios por

unidad de conservación, en el caso de expedientes con más de una carpeta, la foliación no se ejecuta de forma tal que la segunda sea la continuación de la primera, por lo tanto no hay continuidad en la foliación, lo cual no facilita la ubicación precisa de un documento al interior de un expediente y no permite controlar de manera precisa la cantidad de folios almacenados en una unidad de conservación, algunos expedientes no conservan el debido orden cronológico y algunos están archivados de manera invertida y se incluye documentación repetida.

- En los contratos de Prestación de Servicios publicaron los estudios previos en SECOP en fecha posterior a su celebración, lo que no permitió la libre concurrencia de todos los potenciales proponentes.
- Se observó un posible direccionamiento de los estudios previos contractuales en los contratos de prestación de servicios, en razón a los perfiles y experiencias requeridas, con mayores exigencias para algunos con menores valores.

Por las razones anteriormente expuestas, se presentaron a la entidad observaciones generales, por gestión documental de los expedientes contractuales, no publicación de estudios previos contractuales y posible direccionamiento de los estudios previos contractuales en los contratos de prestación de servicios.

#### **Hallazgo Administrativo No. 16. - Gestión Documental de Expedientes Contractuales DTAN. (O12)**

La Ley 594 de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo 4: "Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes: a) Fines de los archivos: El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia...d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos".

Así mismo el artículo 11 y 12 establece parámetros para la Administración de archivos.

El Acuerdo 42 de 2002 del Archivo General de la Nación, establece los criterios para la organización de los archivos de gestión en las Entidades Públicas, regula

el inventario Único Documental y desarrolla los Artículos 21, 22, 23, y 26 de la Ley General de Archivos.

El Programa de Gestión Documental Versión: 2 Código: GAINF\_IN\_13, de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el Item 6.5.2.2, establece los procedimientos para Organización Documental y Foliación de archivos.

Revisando los expedientes contractuales de la DTAN, correspondientes a la muestra contractual seleccionada, se evidencia:

- No se cumple con las normas de archivo documental en cuanto al número máximo de folios por unidad de conservación.
- En el caso de expedientes con más de una carpeta, la foliación no se ejecuta de forma tal que la segunda sea la continuación de la primera, por lo tanto no hay continuidad en la foliación, lo cual no facilita la ubicación precisa de un documento al interior de un expediente y no permite controlar de manera precisa la cantidad de folios almacenados en una unidad de conservación.
- Algunos expedientes no conservan el debido orden cronológico.
- Algunos están archivados de manera invertida y se incluye documentación repetida.

Estas situaciones se generan, debido a deficiencias administrativas de manejo, organización y control de documentos, que conlleva a que exista riesgo de pérdida, supresión, adición y cambios de los mismos, creando dificultades para el ejercicio del seguimiento administrativo y control fiscal, así como para una adecuada toma de decisiones administrativas.

Por lo anterior se valida como hallazgo administrativo con Otra Incidencia (OI), para ser comunicado al Archivo General de la Nación.

#### **Hallazgo Administrativo No. 17. con Presunta Connotación Disciplinaria -Estudios Previos en Contratos de Prestación de Servicios DTAN (D6)**

La ley 1150 de 2007, en su artículo 5°, determina: *“De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”*. En otro aparte este mismo artículo determina que la exigencia de condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor.

Así mismo, Parques Nacionales Naturales de Colombia, dentro de su Mapa de Riesgos, Código DE\_FO\_02, Versiones 6 y 7, tiene identificado el riesgo No. 79 *“Direccionamiento desde el pliego de condiciones”*, y su descripción es: *“Hace*

referencia cuando se elabora el pliego de condiciones enfocado a la favorabilidad de uno de los posibles proponentes”.

En el ejercicio del control fiscal ejercido a la contratación realizada por la DTAN PNNC, vigencia 2015, se evidencia que en los estudios previos efectuados para la realización de los contratos de prestación de servicios, los perfiles requeridos de formación y experiencia, no obedecen a unos lineamientos concretos proporcionales a su valor, exigiendo en algunos casos mayores requisitos a posibles contratistas con menores sueldos, así:

Tabla 12 - Perfiles en Estudios Previos

No. Contrato	Perfil
012	Para contratar un profesional por \$2.805.000, Experiencia Profesional mínima de un año, y experiencia específica mínima de un año en reporte de incidentes y accidentes de trabajo. ESTUDIOS: Estudios profesionales en áreas de administración (administración Ing. Industrial y áreas afines) y no le exigen especialización
058	Para contratar un profesional por \$2.805.000, Experiencia Profesional 7 años y Experiencia Específica: Profesional Social con experiencia mínima de 2 años de trabajo con comunidades, le exigen ESTUDIOS: Especialización en educación formación integral de la infancia
006	Para contratar un profesional por \$2.805.000, Experiencia Profesional mínimo 2 años y Experiencia Específica: mínima 1 año, le exigen ESTUDIOS: Profesional en áreas económicas (Administración, contabilidad y áreas afines. Especialización no exigen.
053	Para contratar un profesional por \$2.805.000, Experiencia Profesional mínima de 1 año y Experiencia Específica: mínima de 1 año, le exigen ESTUDIOS: Profesional (no dice en que) Especialización no exigen.
048	Para contratar un profesional por \$3.162.000, Experiencia Profesional y Experiencia Específica (está en blanco) le exigen título profesional de Biólogo, Ecólogo, Ingeniero Ambiental, NO le exigen especialización.
002	Para contratar un profesional por \$3.417.000, le exigen experiencia profesional de 16 meses y experiencia específica 10 meses, título universitario en derecho y NO le exigen especialización
010	Para contratar un profesional por \$3.927.000, le exigen experiencia profesional mínima 4 años y experiencia específica mínimo 2 años y le exigen especialización en Administración y planificación del desarrollo regional, diplomado en formación de auditores internos ...
051	Para contratar un profesional por \$3.927.000, le exigen experiencia profesional mínima 2 años y experiencia específica trámites de saneamiento predial y título de abogado y NO le exigen especialización.
063	Para contratar un profesional por \$3.927.000, le exigen experiencia profesional mínima 2 años y experiencia relacionada Trabajo en áreas protegidas y título profesional en Ingeniería Forestal y NO le exigen especialización.
028	Para contratar un profesional por \$3.927.000, le exigen experiencia profesional mínima de 2 años contado a partir de la presentación y aprobación del pensum académico de educación superior (art. 229 Dec. 0019 de 2012) y experiencia específica mínima de 22 meses. Título de abogado y NO le exigen especialización.
007	Para contratar un profesional por \$3.927.000, le exigen experiencia profesional mínima de 3 años y experiencia específica mínima de 3 años desarrollando funciones propias del contador público y áreas financieras. Título universitario de Contador Público y NO le exigen especialización.
004	Para contratar un profesional por \$4.284.00, le exigen experiencia profesional mínima 7 años y experiencia específica mínimo 5 años y le exigen especialización.
014	Para contratar un profesional por \$4.284.000, le exigen experiencia profesional mínima 5 años y experiencia específica mínimo 3 años y NO le exigen especialización.
016	Para contratar un profesional por \$4.794.000, le exigen experiencia profesional 5 o más años en proyectos en gestión ambiental y/o usos sostenible de la biodiversidad y planificación del territorio y experiencia específica mínimo 3 años participando de formulación y/o implementación de proyectos de investigación, acciones relacionadas con áreas protegidas y/o ecosistemas estratégicos y manejo de sistemas de información geográfica, conocimiento de la aplicación de programas básicos para el SIG; Procesamiento e interpretación de imágenes satelitales. y estudios título universitario en Biología marina, biología, geografía, ecología, ingeniería o carreras afines con lo ambiental y/o ordenamiento y planificación del Territorio y NO le exigen especialización.
001 FONAM	Para contratar un profesional por \$4.794.000, le exigen experiencia profesional mínimo 8 años y experiencia específica mínima de 3 años y estudios título abogado y NO le exigen especialización.
055	Para contratar un profesional por \$4.794.000, le exigen experiencia profesional mínima de 5 años en procesos de formulación, ejecución y evaluación de proyectos de conservación, administración y manejo de áreas

	protegidas, o 4 años de experiencia relacionada con el mantenimiento y aseguramiento de procesos y procedimientos misionales del sistema nacional de Áreas Protegidas y/o de Parques Nacionales Naturales de Colombia y experiencia específica mínima de 3 años en procesos de formulación, ejecución y evaluación de proyectos de conservación, administración y manejo de áreas protegidas, coordinación intersectorial de estrategias de iniciativas de conservación, conformación, secretaria técnico (sic) y dinamización de sistemas de Áreas Protegidas o 4 años de experiencia relacionada con el mantenimiento y aseguramiento de procesos y procedimientos misionales del sistema nacional de Áreas Protegidas y/o de Parques Nacionales Naturales de Colombia, y estudios título universitario en ciencias biológicas, sociales o económicas y NO le exigen especialización.
011 FONAM	Para contratar un profesional por \$4.794.000, le exigen experiencia profesional mínima de 5 años y experiencia específica mínima de 3 años. Profesional en biología, ingeniería Forestal, ecología, con MAESTRIA en conservación.
075	Para contratar un profesional por \$4.794.000, le exigen experiencia profesional mínima de 5 años y experiencia específica mínima de 3 años. Profesional en biología, ingeniería Forestal, ecología, antropología, zootecnia, agronomía, ingeniería agrícola y NO le exigen especialización.
01	Para contratar un profesional por \$5.304.000, le exigen experiencia profesional mínima 6 años y experiencia específica mínimo 2 años y no le exigen especialización.
05	Para contratar un profesional por \$5.304.000, le exigen experiencia profesional mínima 7 años y experiencia específica mínimo 4 años en asesorías jurídicas y le exigen postgrado.
061	Para contratar un profesional por \$5.304.000, le exigen experiencia general mínima de 3 años en temas relacionados con ejecución y/o seguimiento a proyectos en las áreas administrativas y financieras. Experiencia específica: Mínima de 2 años en la administración, manejo y seguimiento administrativo y financiero de programas y proyectos de cooperación en el sector ambiental y/o áreas protegidas, y en la elaboración de planes operativos y planes de acción. Estudios: Profesional en ciencias administrativas o ingenierías, preferiblemente con especialización en seguimiento y manejo de proyectos de cooperación.
09	Para contratar un profesional por \$5.304.000, le exigen título Ingeniera industrial, experiencia profesional mínima 5 años y experiencia específica mínimo 7 años en planeación y no le exigen especialización.
08	Para contratar un profesional por \$6.375.000, le exigen experiencia profesional mínima 5 años y experiencia específica mínimo 3 años y no le exigen especialización.
013	Para contratar un profesional por \$6.375.000, le exigen experiencia profesional mínima 5 años y experiencia específica mínimo 3 años y le exigen especialización afín.
030	Para contratar un profesional por \$6.375.000, le exigen experiencia profesional 5 años o más años en proyectos en gestión ambiental y/o usos sostenible de la biodiversidad y planificación del territorio y experiencia específica mínimo 3 años. NO le exigen especialización.

Fuente: Información Suministrada por la Entidad

Consultada la entidad al respecto de los perfiles requeridos por grado, responde:  
*“Respecto de los perfiles para el desempeño de las actividades, la Entidad en cada estudio previo, relaciona la formación y la experiencia profesional y específica que debe cumplir cada perfil, así pues, a manera de ejemplo para los perfiles de profesionales se exige formación profesional en el área requerida por las unidades ejecutora y la diferencia entre un rango y otro se mide por los años de experiencia profesional y específica de cada contratista.”*

La anterior situación, se presenta por ausencia de revisiones previas para identificar posible favorabilidad en los pliegos de condiciones (tal como lo establece el Mapa de riesgos de la entidad), lo que genera unos estudios previos muy cerrados que no permiten la libre concurrencia de los posibles contratistas, quebrantando el principio de transparencia y selección objetiva que debe orientar la gestión contractual de las entidades públicas. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria.

**Hallazgo Administrativo No. 18. - Modificación Contrato Arrendamiento de Equipos DTAN.**

El Decreto 111 de 1996, en su artículo 23, establece: *“La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas”*

A su vez el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, establece: *“Vigencias futuras ordinarias. El artículo 9º de la Ley 179 de 1994 quedará así: El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:*

*...b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas”*

El contrato No. 011 de 2015 suscrito el 12 de marzo de esa anualidad, entre la Dirección Territorial Andes Nororientales de Parques Nacionales Naturales de Colombia y la empresa MICROINFORMATICA LTDA cuyo objeto es: *“contrato de arrendamiento de 31 equipos de cómputo con su respectivo sistema operativo y de ofimática, mantenimiento preventivo y correctivo, soporte técnico, póliza de seguro y especificaciones técnicas mínimas, para la Dirección Territorial Andes Nororientales de Parques Nacionales Naturales de Colombia”, en el Plazo de Ejecución establece: “El contrato tendrá una duración de nueve (9) meses, a partir del Acta de inicio”* Acta de Inicio que fue suscrita el 1 de abril de 2015, determinando la terminación del contrato para el 31 de diciembre del mismo año.

Sin embargo, se estableció que la Supervisión del contrato, solicitó a la Dirección Territorial, adición para Vigencia Futura para el arrendamiento de los mencionados equipos, por 17 días del mes de diciembre de 2015 y 3 meses de la vigencia 2016, con base en la fecha de suscripción del mismo y no en la fecha de inicio del contrato, para cumplir con el requisito de fijar el porcentaje mínimo del 15% de apropiación presupuestal de la anualidad en que sea autorizada la Vigencia futura, estableciéndose un valor para la adición del contrato de \$12.351.456 y desconociendo que dicho servicio se encontraba cubierto hasta el 31 de diciembre de 2015.

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional, autorizó el cupo *“para la asunción de obligaciones con cargo a las apropiaciones de vigencias futuras ordinarias del presupuesto de Gastos Generales para DTAN”, dando lugar a La MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y PRORROGA No. 001 al contrato de arrendamiento*

en mención. Modificación realizada para adelantar la terminación del contrato al 13 de diciembre de 2015, justificando así la ejecución del 15% del contrato en la vigencia 2015. Situación que se presentó por deficiencias en la planeación del contrato, dando lugar a confusión y causando desgastes innecesarios a la administración, por asumir la modificación de un contrato en ejecución sin ser necesario. Hallazgo Administrativo.

[1] <https://www.programapreferencia.com/es-co/nuestro-programa/por-que-ser-parte.aspx>

### **Dirección Territorial Pacífico**

#### **Hallazgo Administrativo No. 19. Vigencias Garantía Única DTPA.**

El Manual de Contratación de la Entidad en el numeral 4.3.2. Requisitos de ejecución del contrato para lo cual se requiere del registro presupuestal y la aprobación de la garantía única establecida en el contrato y en el literal b) contiene lo relacionado con el tema de constitución de **Garantías** y dice "Con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en los contratos que celebre Parques Nacionales Naturales de Colombia, el proponente a quien se le adjudique el proceso deberá constituir la garantía única de que trata el numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 111 y subsiguientes del Decreto 1510 de 2013, en los porcentajes establecidos.

En el numeral 7° de los estudios previos – Análisis que sustenta la exigencia de Garantías destinadas a amparar los perjuicios de naturaleza contractual o extracontractual derivados del incumplimiento del contrato establece que el contratista deberá constituir a favor de PNNC , una garantía única que ampare el cumplimiento, por cuantía equivalente al 10% del valor total del contrato y con una vigencia igual al del contrato y seis (6) meses más, contados a partir de la fecha de vigencia de la garantía.

No obstante el cumplimiento de las normas contractuales se presentó las siguientes inconsistencias:

- En los contratos de prestación de servicios suscritos por la entidad durante la vigencia auditada correspondientes a la muestra seleccionada, se estableció que existe diferencia entre lo contemplado en el numeral 7° de los estudios previos sobre la exigencia de garantía única de cumplimiento del contrato, cuando establece que la vigencia debe ser igual al del contrato y seis meses más y en la cláusula decima de los contratos se estipula y exige como duración

de la vigencia de la garantía igual a la del mismo y cuatro (4) meses más, situación que se aparta de lo exigido en los estudios previos.

- Se estableció que en el contrato No. 14 con un plazo de ejecución de once (11) meses hasta el 27/12/2015, le fue aprobada con fecha 28/01/2015, la garantía única de amparo de cumplimiento No GU060563 sin cumplir con el termino de vigencia estipulado en el numeral 7° de los estudios previos el cual debe ser igual al del contrato y seis meses más, contados a partir de la fecha de vigencia de la garantía, en razón a que esta fue constituida con una vigencia de nueve (9) meses hasta el 28/09/2015.
- En la adición No 2 de fecha 03/11/2015 del Contrato No. 44, en la cláusula tercera- Garantías se compromete el contratista a modificar a favor de la entidad la garantía única, ajustándola en cuantía y tiempo, obligación que no cumplió toda vez que no se evidencia en la carpeta la presentación de la mencionada garantía.

Situaciones que obedece a deficiencias de los mecanismos de control y seguimiento al proceso de contratación, fallas en el proceso de verificación de las garantías, e incumplimiento de las funciones de supervisión, por parte del área jurídica de contratación Lo que ocasiona que en el momento de ocurrencia de un evento no amparado por póliza, la entidad no pueda efectuar la reclamación a la aseguradora.

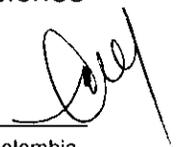
### **Análisis de la Respuesta**

La entidad en la respuesta suministrada acepta las observaciones comunicadas y se compromete a efectuar una verificación exhaustiva de las pólizas presentadas por los contratistas, a realizar la corrección respectiva y a suscribir el plan de mejoramiento que permita minimizar este tipo de errores. Se valida como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo Administrativo No. 20. - Adición de Contratos DTPA.**

En el Manual de contratación de la entidad se define la *“Modificación, Adición y/o Otrosí: como el Documento mediante el cual se modifica o adiciona el alcance, obligaciones, actividades, condiciones o aportes de un contrato o convenio, el cual no puede nunca implicar la sustitución del objeto convenio por otro de género igual o diferente”*.

La Adición del contrato debe cumplir con los requisitos de planeación, perfeccionamiento y ejecución y no debe corresponder a justificación de omisiones



en los estudios previos ni puede abusarse de su utilización para adicionar cantidades para la ejecución de actividades previsibles, las cuales no fueron presupuestadas inicialmente, so pena de sanciones disciplinarias, penales y fiscales para el responsable.

Parques Nacionales Naturales de Colombia debe dejar constancia escrita de la necesidad de modificar el contrato, en la solicitud de adición de un contrato, el área debe dejar constancia de su fundamento jurídico, técnico y económico. Así, la adición de un contrato estatal será *viable jurídicamente* si: 1) Las partes la pactan de común acuerdo o la entidad estatal contratante la ordena mediante acto administrativo, en ejercicio de la facultad excepcional de modificación unilateral del contrato. 2) El documento de adición ocurre dentro del término de ejecución del contrato. 3) La adición no supera el 50% del valor del contrato inicial, expresado en salarios mínimos legales mensuales, conforme el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Además establece que el contratista debe ampliar el valor o vigencia de la garantía cuando el contrato es modificado. Parques Nacionales Naturales de Colombia debe prever en Pliegos de Condiciones el mecanismo para restablecer garantía cuando el contratista incumpla la obligación de obtenerla, ampliarla o adicionarla

- En el contrato de prestación de servicios No. 33 la Adición No 1 de fecha 28/04/15, solicitada por la supervisora del contrato mediante Memorando 201575200000133 de fecha 05/03/2015 no se encuentra debidamente justificada.

Lo anterior obedece a deficiencia de los mecanismos de control y seguimiento por parte del supervisor a la ejecución del contrato y ocasiona que se efectúen adiciones sin el lleno de los requisitos establecidos.

### **Respuesta de la Entidad**

**Observación Nro. 1** *La Dirección Territorial Pacífico, acepta la observación e implementara los correctivos necesarios para el cumplimiento en forma efectiva de lo establecido en el Manual de Contratación de Parques Nacionales respecto a la Modificación, Adición y/o Otrosí, de los contratos suscritos...*

**Observación Nro. 3** *Se acepta la observación, comprometiéndose la Dirección territorial Pacífico a suscribir un plan de mejoramiento que permitan minimizar este tipo de errores.*

## Análisis de la Respuesta

La Entidad acepta la observación, por lo tanto éste se valida como hallazgo administrativo.

### Hallazgo Administrativo No. 21. - Asignación y Funciones del Supervisor DTPA.

Dentro de las Actividades propias de la Supervisión contenidas en el Manual de contratación de la DTPA dispone que *“La labor de supervisión propende por proteger la moralidad administrativa, prevenir actos de corrupción y de vigilar la correcta ejecución del convenio, por tal motivo tiene la responsabilidad técnica y administrativa de vigilar, supervisar y controlar las actividades y obligaciones emanadas de un convenio, de manera que éste cumpla su objeto dentro del plazo previsto, las especificaciones convenidas y el presupuesto asignado”*.

*En el Capítulo III Supervisión e Interventoría - Actividades Generales del Supervisor e Interventor contempla “Todas las comunicaciones y requerimientos que se presenten en el desarrollo de la ejecución del contrato, deben constar por escrito, el seguimiento de estas actividades deberá dejarse documentado a través de informes de supervisión o interventoría y reposarán en el expediente contractual y en los Sistemas de Información que apoyan el Proceso.*

Define como *“Informe Parcial de Actividades: Documento por el cual el supervisor en la forma establecida en el contrato o convenio rinde cuentas del desarrollo de las actividades a cargo de las partes y del objeto convenido”*.

*“Informe Final de Actividades: Documento por el cual el supervisor da cuenta en forma detallada y precisa de todas las actividades desarrolladas en el marco de ejecución del contrato o convenio así como de los compromisos que quedaren pendientes o los ajustes a que haya lugar, el cual se debe expedir una vez expire el plazo de duración y se haya cumplido el objeto convenido”*.

*Además dispone que para oficializar la designación de un Funcionario o contratista de la Parques Nacionales Naturales de Colombia como supervisor, la Directora General o el Grupo contratos, según la supervisión sea delegada o esté expresamente establecida en el convenio, (en caso de convenios suscritos por la Dirección General o el respectivo Director Territorial en caso de convenios suscritos por las Direcciones Territoriales) remitirán una comunicación dirigida al Supervisor en la cual se indica su designación como tal y las funciones específicas que deberá cumplir en desarrollo de dicha labor, las cuales deberán estar consignadas en el respectivo convenio.*

Dentro de las actividades que deben realizar los supervisores entre otras están:

- Verificar la experiencia, perfil, pago de honorarios y salarios según sea el caso del talento humano, de acuerdo con lo pactado.
- Verificar el cumplimiento del plazo de ejecución del contrato y la vigencia de las garantías, solicitar su prórroga cuando sea necesario.
- Cuando existe modificaciones (adición y/o ampliación) al contrato, solicitar al contratista proceder a la actualización de las garantías.
- Verificar la suficiencia de las garantías de acuerdo con las exigencias pactadas en el contrato y sus modificaciones
- Expedir certificación de cumplimiento del contrato determinando la calidad de la prestación del servicio, para cada trámite de cuenta.

No obstante en la revisión efectuada se evidenciaron las siguientes irregularidades:

- En los contratos de prestación de servicios No. 18 y 61 no se adjunta memorando de asignación del supervisor del contrato.
- Contrato No 18 con fecha de suscripción 30/01/2015 y de inicio 02/02/15, el contratista presenta informe de actividades desarrolladas correspondientes al mes de enero cuando aún no se había iniciado la ejecución del contrato.
- La designación de la supervisión de los contratos se está efectuando extemporáneamente aunado además a que está autorizando el pago de actividades desarrolladas correspondientes a fechas cuando aún no habían sido designados como supervisores como se evidencia en los siguientes contratos.

Tabla 14 Fecha Designación de Supervisor

NUMERO CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	ACTA DE INICIO	DESIGNACIÓN SUPERVISOR	PAGOS AUTORIZADOS
33	30/01/2015	02/02/2015	19/02/2015	03 al 27 de febrero
43	30/01/2015	02/02/2015	25/02/2015	02 al 28 de febrero
44	30/01/2015	02/02/2015	25/02/2015	02 al 28 de febrero
14	26/01/2015	28/01/2015	10/03/2015	01 al 28 de febrero
47	02/02/2015	03/02/2015	26/02/2015	03 al 27 de febrero
48	02/02/2015	03/02/2015	26/02/2015	03 al 28 de febrero
29	30/01/2015	02/02/2015	17/02/2015	02 al 28 de febrero

Fuente: Información suministrada por la entidad relación de contratos.

- En el contrato de prestación de servicios No 48 en el literal b del numeral 5° de los Estudios Previos - Justificación de los factores de selección que

permitan identificar la oferta más favorable establece que el proponente deberá ser una persona natural que acredite:

- Estudios: Administrador de Empresas o carreras afines.
- Experiencia profesional: Mínimo 3 años en el ejercicio de la profesión.
- Experiencia Específica: Mínimo dos años con entidades estatales con procesos de certificación.

Efectuada la revisión de la hoja de vida de la función pública, se estableció que el contratista tiene como profesión Administrador del Medio Ambiente con postgrado en Sistemas Integrados de calidad medio Ambiente y seguridad industrial profesiones que tienen relación con el perfil requerido en los estudios previos y la experiencia específica acreditada es la adquirida en el tiempo que se encuentra vinculado a la entidad DPTA, además la experiencia y desarrollo de actividades acreditadas con otras entidades no están directamente relacionadas con el objeto del contrato por tanto no posee la experiencia requerida. Situaciones ocasionadas por deficiencias en las labores de control y supervisión al proceso contractual de selección de proveedores por el no cumplimiento de requisitos formales, generando el riesgo que no se garantice el resultado del objeto en la prestación del servicio contratado.

En el numeral 4.1.1 del Manual Contratación - Autorización Legal dispone "*En Parques Nacionales Naturales de Colombia mediante Resolución No. 002 de 2013 se delegaron funciones en materia contractual con el fin de mejorar eficiencia y eficacia en las adquisiciones, en los siguientes términos:*

1. Ordenar la apertura y dirigir la realización de procesos de selección, así como para celebrar contratos, comprometer recursos y ordenar el gasto a nombre de Parques Nacionales Naturales y de la Subcuenta del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Fondo Nacional Ambiental, FONAM, asignados en la respectiva Dirección Territorial de acuerdo con la correspondiente Resolución de Distribución, en cuantía igual o inferior a 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
2. Independientemente de la cuantía, celebrar los convenios, comprometer recursos y/o ordenar el gasto a nombre de Parques Nacionales Naturales y de la Subcuenta del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Fondo

Nacional Ambiental, FONAM, asignados a la respectiva Dirección Territorial de acuerdo con la correspondiente Resolución de Distribución, que estén relacionados con los asuntos técnicos y misionales de competencia de cada Dirección Territorial.

3. Aprobar la Garantía Única que constituya el contratista en razón a la ejecución de los contratos y convenios suscritos por cada Director Territorial.

Entre las funciones de los Directores Territoriales están: Contratar, comprometer y ordenar el gasto en cuantía igual o inferior a 400 SMMLV por cada contrato individualmente celebrado con cargo al Presupuesto Nacional y FONAM asignado a la respectiva Dirección Territorial, de acuerdo con la correspondiente resolución de distribución.

Respecto a las funciones de supervisión contempladas en el Manual de contratación y que deben ser informadas al ordenador del gasto tenemos entre otras:

- Informar oportunamente al Ordenador del Gasto sobre los avances de la ejecución del contrato.
- Recomendar oportunamente al Ordenador del Gasto las modificaciones necesarias al contrato para el cumplimiento del objeto
- Verificar el cumplimiento del cronograma de ejecución y alertar al Ordenador del Gasto con evidencias sobre posibles retrasos que pongan en riesgo el cumplimiento dentro de los plazos establecidos.
- Informar al Ordenador del Gasto sobre la ocurrencia de incumplimientos, para que se adopte las medidas correctivas respectivas.
- Vigilar e informar al Ordenador del Gasto sobre la calidad de los bienes, servicios y obras hasta el vencimiento de las garantías postcontractuales; con el fin de iniciar oportunamente las acciones respectivas aplicables
- Informar oportunamente al Ordenador del Gasto de causas que motiven el inicio de procesos sancionatorios o incumplimiento, documentando con evidencias las irregularidades.

- Se estableció que el Director Territorial Pacífico PNNC, quien mediante Resolución No 002 de 2013, se encuentra debidamente facultado para celebrar contratos, comprometer y ordenar el gasto, hasta por la suma equivalente a 400 salarios mínimos legales vigentes por cada contrato individualmente celebrado, es ordenador del gasto, es quien suscribe contratos y además ejerce la función de control, vigilancia y supervisión técnica y administrativa como supervisor de los contratos No 3, 5, 2, 8, 66, 18, 115, 116, 128, 60, 61 y 132 de la vigencia auditada, Situación ocasionada por la concentración de actividades que recaen sobre la misma persona por no existir una adecuada segregación de funciones en razón al riesgo que implica que una misma persona las concentre, generando desconfianza con la información que rinda sobre la ejecución contractual por la falta de transparencia e imparcialidad.
- Se evidencio que en los contratos de prestación de servicios suscritos por la entidad, que los supervisores no presentan informes parciales y finales de actividades desarrolladas en ejecución del contrato, ellos se basan en los informes presentados por los contratistas de las actividades adelantadas, la labor de supervisión se limitan únicamente a diligenciar el formato donde se certifica del cumplimiento satisfactorio del contrato, se califica el contratista (B,R,M), que este al día en el pago de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, salud y riesgos profesionales como pre-requisito para autorizar cada pago, pero no se hace referencia al estado del contrato, al cumplimiento y resultados de su ejecución, porcentaje de avance, incluso si se presentaron inconvenientes en su ejecución.

Lo anterior debido a deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a las diferentes actividades del proceso de contratación por parte del supervisor asignado y no permite a la entidad tener información oportuna y real sobre el avance o estado de los procesos al momento de efectuar los pagos colocando en riesgo el presupuesto asignado para la contratación y el cumplimiento del objeto contractual.

### Respuesta de la Entidad

Al punto número 1. *Donde se dice que no se adjunta memorando de asignación del supervisor de los contratos 18 y 61 nos permitimos aclarar lo siguiente:*

**En la CLAUSULA VIGESIMA: SUPERVISION DE LA EJECUCION DEL CONTRATO:** *de los contratos 18 y 61 se establece “.- El control, vigilancia y supervisión técnica y administrativa del presente contrato será ejercida por el Director Territorial Pacífico o por quien éste designe mediante comunicación escrita del coordinador del grupo de contratos, quien tendrá las siguientes*

obligaciones...” **Negrilla fuera de texto**

Por lo tanto a folio 48 del contrato Nro. 18 suscrito con **ADRIANA ISABEL GIRALDO**, se comunica a la contratista que el supervisor es el Director Territorial Pacífico. Así mismo a folio 45 del contrato Nro. 61 suscrito con **JAIME VASQUEZ RUIZ**, se repite la misma conducta.

Por lo tanto no se acepta la observación realizada en cuanto a la no designación del supervisor. ....

Al punto número 3: En los contratos de prestación de servicios celebrados en la cláusula **CLAUSULA VIGESIMA: SUPERVISION DE LA EJECUCION DEL CONTRATO**: se establece “.- El control, vigilancia y supervisión técnica y administrativa del presente contrato será ejercida por (ver tabla 15) **o por quien** éste designe mediante comunicación escrita del coordinador del grupo de contratos, quien tendrá las siguientes obligaciones...” **Negrilla fuera de texto.**

Tabla 15 Relación designación de supervisores

No. DE CONTRATO	SUPERVISOR SEGÚN LA CLÁUSULA VIGESIMA DEL CONTRATO
33	Profesional universitaria de la Dirección Territorial Pacífico.
43	El jefe del Parque Nacional Natural Munchique
44	El jefe del Parque Nacional Natural Munchique
14	El jefe del Parque Nacional Natural Utria
47	Profesional universitaria de la Dirección Territorial Pacífico.
48	Coordinadora del grupo interno de trabajo
29	Profesional especializada de la Dirección Territorial Pacífico

La designación del supervisión es realizada en el articulado del contrato y la ejecución del mismo se realiza una vez se cumplen los tres elementos: 1). *Firma de las Partes*, 2). *Registro Presupuestal*. 3). *acta de aprobación de la garantía*. Es por ello que se autorizan los pagos desde el momento en que se inicia la ejecución del contrato tal y como lo refleja el cuadro acta de inicio vs pago autorizado.

Tabla 16

NUMERO DE CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	ACTA DE INICIO	DESIGNACION SUPERVISOR	PAGOS AUTORIZADOS
33	30/01/2015	02/02/2015		03 al 27 de febrero
43	30/01/2015	02/02/2015		02 al 28 de febrero
44	30/01/2015	02/02/2015		02 al 28 de febrero
14	26/01/2015	28/01/2015		01 al 28 de febrero
47	02/02/2015	03/02/2015		03 al 27 de febrero
48	02/02/2015	03/02/2015		03 al 28 de febrero
29	30/01/2015	02/02/2015		02 al 28 de febrero

**Al punto 5:** El procedimiento aplicado para verificación de los requisitos de idoneidad y experiencia del posible contratista se realiza con la verificación de la hoja de vida en el **SISTEMA DE INFORMACION Y GESTION DEL EMPLEO PUBLICO SIGEP** así: (Datos personales, Formación Académica, Experiencia Laboral y Experiencia Docente), una vez verificados se aprueba la hoja de vida, por parte del coordinador del contratos de la Dirección Territorial Pacifico. Por lo anterior dichos documentos no hacen parte de la carpeta en forma física.

**Al punto 6:** No se acepta la observación el contrato 48 corresponde al contrato celebrado con el señor **IVAN FERNANDO MURILLO GUTIERREZ**, quién acredita ser profesional en administración del medio ambiente y especialización en sistemas de gestión integrada de la calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales, tal como se adjunta en dos folios de pantallazos de la plataforma SIGEP. Formación que demuestra la idoneidad del contratista.

En cuanto la afirmación de carreras afines la Administración de Empresas es a fin con la administración del medio ambiente, en ambas se puede establecer que la Administración aborda los conocimientos teóricos y prácticos para la creación, administración, dirección, ejecución o desarrollo de cualquier tipo de empresa y/o proyecto, en los ámbitos organizacional, financiero y contable.

El administrador entiende a las organizaciones como entes sociales, así como las diversas situaciones socio administrativas y socio empresariales originados en la interacción de tales organizaciones con su entorno, así mismo la Resolución 1367 del 13 de noviembre de 2003, emitida por el Ministerio de Educación denomina en el artículo 1. Literal 1.2: **Denominaciones por el tipo de gestión** : los siguientes programas: Administración de Mercado, Administración de Negocios Internacionales, Administración Tecnológica, Administración Financiera, Administración Ambiental, Administración Deportiva, Administración Humana, Administración Lógico, Administración Educativa y Administración de Empresas.

Se le solicita **tres años en el ejercicio de la profesión** lo que acredita el mencionado profesional con las siguientes vinculaciones:

### **Análisis de la Respuesta**

En el análisis y evaluación realizada a la respuesta suministrada por la entidad, respecto a la observación No 1 esta continua en razón a que la designación del supervisor del contrato debe hacerse por escrito, así sea el director de la entidad quien realice esta función, el manual de contratación no discrimina cargo que exonere de hacerse por escrito la designación.

Observación No 3. La respuesta suministrada no desvirtúa la observación, toda vez que el oficio de asignación de la supervisión de los contratos se está efectuando extemporáneamente. Observación que continúa para ser incluida en el informe.

Observación No 6. La entidad en su respuesta no acepta la observación. En la evaluación y análisis se acepta lo relacionado a la profesión como administrador del medio ambiente, pero no la parte relacionada con la Experiencia Específica: Mínimo dos años con entidades estatales con procesos de certificación, la experiencia que acredita es la obtenida desde el tiempo de vinculación a la entidad por tanto no posee la experiencia requerida.

Se excluyen las inconsistencias No 4, 5, por ser satisfactorias las respuestas y se validan como parte del hallazgo No 1, 2, 3, y la 6 se acepta la respuesta parcialmente. Se confirma administrativo con presunta connotación disciplinaria.

#### **Hallazgo Administrativo No. 22. - Liquidación de Contratos DTPA**

En el numeral 4.3.5 del manual de contratación de la entidad sobre la Liquidación establece que el contrato deberá ser liquidado de acuerdo a lo señalado en el art 60 de la Ley 80 de 1993 y el art 11 de la Ley 1150 de 2007, sus decretos reglamentarios y en todo caso de acuerdo a las disposiciones legales y jurisprudencia existente

*Además describe el Acta de terminación anticipada como "el documento suscrito por las partes y el supervisor antes del vencimiento del plazo de duración del contrato o convenio, que implica un corte final de cuentas entre las partes, en el cual se deja constancia de las actividades realizadas, del cumplimiento de las obligaciones, de los aportes efectuados por las partes, los ajustes, reconocimientos revisiones, compromisos, adiciones, modificaciones prorrogas y demás declaraciones de las partes acerca del cumplimiento del objeto".*

*Contempla el Acta de liquidación como "el documento suscrito por las partes, previa certificación de cumplimiento del supervisor, que implica un corte final de cuentas entre las partes, en el cual se deja constancia de las actividades realizadas, del cumplimiento de las obligaciones, de los aportes efectuados por las partes, los ajustes, reconocimientos revisiones, compromisos, adiciones modificaciones, prorrogas transacciones, conciliaciones y demás declaraciones de las partes acerca del cumplimiento del objeto"*

Se estableció que la Entidad actualmente se encuentra adelantando proceso de contratación mediante la Licitación pública No 003 del 9 de agosto de 2016, para

la concesión del Parque Nacional Natural Gorgona sin haberse efectuado la liquidación del contrato de concesión No 003 del 26 de julio 2005, suscrito con la Unión Temporal Concesión Gorgona con una vigencia de 10 años, contrato al cual le fue aceptada en fecha 24 de noviembre la solicitud de la terminación anticipada y de mutuo acuerdo, en razón a los hechos del ataque terrorista presentado el 22 de noviembre de 2014, realizada la entrega de bienes de la concesión al DTPA el 6 de diciembre de 2014, a la fecha no se ha efectuado la liquidación del contrato de concesión, conforme lo establece la cláusula 55 del contrato de concesión cuando contempla : Cuando ocurra cualquiera de las causas que dan origen a la terminación de este contrato, incluida la terminación anticipada, se procederá a su liquidación, dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que quede en firme el acto que disponga su terminación. Lo anterior situación se presenta por debilidades de los mecanismos de control interno en el proceso de liquidación de los contratos parte del área jurídica de contratación, generándose riesgos de dilación injustificada en el establecimiento del balance económico de la contratación. Se confirma como hallazgo administrativo.

**Hallazgo Administrativo No. 23. con Presunta Incidencia Disciplinaria - Procesos Sancionatorios (D7).**

Entre las Funciones de la Dirección General establecidas por el decreto 3572 de 2011, en su artículo segundo, numeral 13: "Artículo 2. Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones: (...) 13. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley."

La Ley 1333 /09 en los artículos 25, 26 y 27 prescribe lo siguiente: "ARTÍCULO 25. DESCARGOS. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes

*Artículo 26. Práctica de pruebas. Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.*

*Artículo 27. Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento*

*del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.”*

Es función de Parques Nacionales Naturales de Colombia, propender por el adecuado uso y aprovechamiento de los recursos naturales de conformidad con los principios medioambientales de racionalidad, planeación y proporcionalidad, teniendo en cuenta para ello lo establecido por los postulados del desarrollo sostenible y sustentable.

La Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) en el numeral 1 del Artículo 34 establece el deber de todo servidor público de “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”, y en su artículo 35 las Prohibiciones de los servidores públicos.

Los principios de celeridad, economía, y eficiencia, se encuentran previstos en el artículo 209 de la CN, y en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, los cuales se estarían desconociendo por cuanto hay en mora y retardo en las acciones administrativas de carácter sancionatorio ambiental.

### **Hechos**

Analizados los expedientes Sancionatorios por parte de la CGR, se pudo evidenciar las siguientes irregularidades:

- Expediente 001/2013, por presuntos hechos de pesca y cacería en PNN Chingaza. Mediante auto 004 de abril 19 de 2013 se apertura una investigación, se inicia un proceso administrativo sancionatorio ambiental y se formulan cargos; mediante auto 006 del 05 de septiembre de 2013, se ordena la elaboración de concepto técnico; luego mediante auto 006 del 05 de septiembre de 2015, se ordenó la elaboración de un concepto técnico para tomar decisión de fondo. Transcurriendo entre los dos últimos actos administrativos 2 años, 1 meses, y 10 días.

En este expediente se impuso sanción a los infractores mediante Resolución 004 del 02 de junio de 2015 (trabajo comunitario), la cual ya se dio cumplimiento por parte de los señores Manuel Norberto López y Néstor Emilio Herrera Molano.

- Expediente Dtor 002/2014. Mediante Resolución No. 004 de 18 de agosto de 2014 se inicia investigación administrativa ambiental, se formula pliego de cargos y se dictan otras disposiciones por desarrollar actividades de tala, o rocería y quema, quedando debidamente notificado el día 7 de septiembre de 2014, posteriormente mediante auto 008 der 12 de agosto de 2015 se abre a pruebas, transcurriendo 326 días entre cuando quedo en forma la notificación de la apertura y cargos y el auto que abre a pruebas.

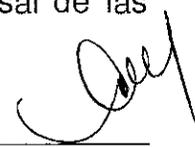
De conformidad con el Concepto técnico No. 20167190000566 "... *el impacto generado es un impacto negativo de magnitud severa y por lo tanto para evitar que el impacto se incremente y se afecte un área mayor, es indispensable que se suspenda de manera inmediata todo tipo de actividad que perturbe el medio natural*". La afectación es severa debido a que "*dentro de un parque nacional natural es prohibido cualquier tipo de actividad que no sea conservación, investigación, recuperación, control, educación, recreación y cultura, según el Decreto ley 2811 de 1974 en sus artículos 331 y 332*".

- Expediente 034 de 2010 - Franco Andrés Montenegro *por la conducta constitutiva de infracción ambiental de no presentar los informes parciales y/o finales de un proyecto de investigación científica sobre diversidad biológica*. Por medio del auto No. 157 del 30/09/2013 se formula cargos, luego mediante auto 202 del 26 de diciembre de 2013 se ordena la apertura del periodo probatorio por un término de 30 días, posteriormente está el auto 148 del 25 de noviembre de 2014 que resuelve el proceso sancionatorio y se declara responsable del cargo formulado, habiendo transcurrido 334 días entre la apertura del periodo probatorio y el informe técnico de tasación de multa.

El expediente en comento se archivó mediante Auto 212 de 07 de septiembre de 2015 por cuanto como lo manifiesta el auto no "... *hay actuación administrativa a seguir por este Despacho...* ".

Lo anterior se genera por falta de impulso procesal por parte de PNNC en el seguimiento y control respecto del trámite de los procesos administrativos sancionatorios ambientales, incumpliendo los términos procesales, tal y como se expuso en los párrafos anteriores. Igualmente, se presenta una deficiencia en los sistemas de control interno en el área de los procesos ambientales sancionatorios.

En los procesos sancionatorios no se logra garantizar la protección de los recursos naturales y del ambiente, evidenciándose grandes debilidades en el cumplimiento de la función sancionadora de la Entidad, por falta de impulso procesal de las



investigaciones, en consecuencia las afectaciones al medio ambiente continúan presentándose. Lo anterior atenta contra el principio de inmediatez y no permite que se establezcan medidas de protección ambiental oportunas.

#### Respuesta Entidad:

- Expediente 001/2013, PNNC manifestó lo siguiente:

*“Revisado el expediente anterior se evidencia una imprecisión por parte de la contraloría ya que dentro del expediente sancionatorio DTOR -001-2013, **no existe el auto 006 del 05 de septiembre de 2015, se ordenó la elaboración de un concepto técnico para tomar decisión de fondo**, Acto administrativo del cual se basa la contraloría para determinar los tiempos de impulso procesal de las investigaciones Sancionatorias Ambientales, es de aclarar que en el presente proceso sancionatorio se declararon responsables a los investigados por infracción a la normativa ambiental y se impuso sanción a los infractores mediante Resolución 004 del 02 de junio de 2015, la cual ya se dio cumplimiento por parte de dos (02) de los infractores; y en el transcurso del tiempo se adelantaron acciones tendientes y necesarias para el desarrollo de la investigación a fin de poder tener certeza jurídica de la infracción a la normativa ambiental cometida ya que en el desarrollo de la investigación, se logró evidenciar que no existió afectación ambiental con la conducta realizada por los investigados; pero si existió un incumplimiento a la normatividad la cual debe ser reprochado y ejemplarizado por parte de esa autoridad ambiental a fin de incidir el interés de los infractores por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, por lo que con la conducta ejemplarizada en el presente expediente no se generaron afectaciones al medio ambiente”.*

- Expediente Dtor 002/2014, PNNC manifestó lo siguiente:

*“... el expediente se adelantó en flagrancia de unos hechos de tala, socola, entresaca y rocería en un sector ubicado en jurisdicción de los municipios de Cubarral y cercanías del Castillo Meta, al ser un procedimiento en flagrancia el orden del procedimiento se altera de forma secuencial puesto que en un mismo acto administrativo se procede a dar inicio al proceso sancionatorio ambiental y a su vez a formular pliego de cargos, como se evidencia no se allegaron descargos por la parte involucrada por lo que el operador jurídico entra a determinar la necesidad de recoger acervo probatorio tal como lo establece el artículo 22 de la ley 1333 de 2009, a fin de determinar con certeza jurídica y sin violar el debido proceso entrar a definir los argumentos facticos para tomar decisión de fondo. Ahora los términos del acto administrativo de inicio al proceso sancionador y seguir a la segunda etapa del procedimiento no están definidos por la ley siendo*

este caso en particular *sui generis* o no contemplado por la norma, toda vez que el artículo 18 de la ley 1333 de 2009 establece: Artículo 18°. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva; mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

Específicamente, el Parque Nacional Natural Sumapaz, al encontrarse localizado en jurisdicción del Distrito Capital y los municipios de Cabrera, Gutiérrez, Arbeláez, San Bernardo y Pasca, en el departamento de Cundinamarca; Acacias, Guamal, **Cubarral, El Castillo**, Lejanías y Uribe, en el Meta y Colombia en Huila; se constituye como una parte principal del corredor de seguridad más tradicional de las FARC, el cual se inicia desde el Sumapaz, atraviesa los PNN de La Sierra de la Macarena, La Cordillera de los Picachos y Tinigua y termina en el Putumayo, en el PNN La Paya. Debido a lo anteriormente expuesto el área protegida alberga buena parte de los campamentos de los frentes 51, 52, 55, 26 y 17, además de una serie de caminos, asentamientos y rutas (Vicepresidencia de la República, 2002).

Esta complejidad de la zona dificulta loablemente el ejercicio de la autoridad Ambiental, sumada a esta la zona

(...)

#### HECHO NOTORIO - Concepto

El hecho notorio además de ser cierto, es público, y sabido del juez y del común de las personas que tienen una cultura media. Y según las voces del artículo 177 del C. de P.C. (**ahora artículo 167 de la ley 1564 de 2012**) el hecho notorio no requiere prueba; basta que se conozca que un hecho tiene determinadas dimensiones y repercusiones suficientemente conocidas por gran parte del común de las personas que tienen una mediana cultura, para que sea notorio". (Negrilla fuera de texto)

- **Expediente 034 de 2010**

"... En relación con los hechos del proceso sancionatorio ambiental identificado con el número de expediente No. 034 adelantado en contra del señor FRANCO ANDRÉS MONTENEGRO REAL, por la conducta constitutiva de infracción

*ambiental de no presentar los informes parciales y/o finales de un proyecto de investigación científica sobre diversidad biológica, ... se aclara que mediante Auto No. 202 de 26 de diciembre de 2013 se ordena la apertura del periodo probatorio y se decretan unas pruebas, y que el mencionado Auto fue notificado al presunto infractor el 21 de enero de 2014, quedando en firme el Acto Administrativo el 22 de enero de 2014, teniendo que a partir de ese día inicia el periodo probatorio de 30 días hábiles, el cual finalizó el 4 de marzo de 2014, y a continuación se expide un memorando de fecha 24 de octubre de 2014 con radicado No. 20142300007533 a través del cual se solicita la elaboración del informe técnico de criterios para tasación de multas, el cual se adjunta a la presente comunicación, y como consecuencia se expide el Concepto Técnico No. 001 de 14 de noviembre de 2014”.*

### **Análisis de la Respuesta:**

- **Expediente 01/201013**

Como bien lo establece la entidad el Auto 006 del 5 de septiembre de “2015” (sic), no obra en el expediente, pero PNNC en la Resolución 004 del 02 de junio de 2015 visible a folio 45 dentro de los antecedentes se hace mención a que “Mediante Auto 006 del 05 de septiembre de 2015, se ordenó la elaboración de un concepto técnico a fin de poder tomar decisión de fondo”; por lo que el grupo auditor de la CGR incurrió en error. No obstante lo anterior se puede determinar una demora entre el Auto 006 del 05 de septiembre de 2013 que ordena la elaboración de un concepto y el memorando 716 PPN CHI de fecha 16 de abril de 2015, radicado el 24 de abril de 2015, en el cual se allega un plan de trabajo comunitario para que obre en el expediente DTOR-001-2013, trascurrieron 1 años, 7 meses, y 11 días entre ambos actos administrativos.

- **Expediente DTOR 002/2014**

Si bien los términos del acto administrativo de inicio al proceso sancionador y seguir a la segunda etapa del procedimiento no están definidos por la ley, lo que sí está establecido para toda actuación administrativa es que la misma debe estar acorde con los principios constitucionales que gobiernan la función pública, tales como, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 C.N), toda vez que a través de dicho procedimiento sancionatorio ambiental se pretende el cumplimiento del cometido que no es otro que la protección de los recursos naturales y el medio ambiente. Para la CGR no es de recibo que la Entidad se allá demorado 326 días entre la fecha en la cual quedo en firma la notificación de la apertura y cargos y el auto que abre a pruebas.

- **Expediente 034 de 2010 -**

En lo que respecta al Expediente 034 de 2010 adelantado en contra del señor FRANCO ANDRÉS MONTENEGRO REAL, por la conducta constitutiva de infracción ambiental de no presentar los informes parciales y/o finales de un proyecto de investigación científica sobre diversidad biológica, al observar el lapso transcurrido entre el 4 de marzo de 2014 fecha en la cual finalizó el periodo probatorio de 30 días hábiles, y el memorando del 24 de octubre de 2014 con radicado No. 20142300007533 a través del cual se solicita la elaboración del informe técnico, se observa una inactividad procesal de la entidad de 7 meses y 20 días. No se dio aplicación a lo preceptuado en el artículo 27 de la ley 1333 de 2009 que trae un término de 15 días posteriores al vencimiento del periodo probatorio, para declarar o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

Conforme a lo manifestado en los párrafos anteriores, para la CGR la función sancionadora de PNNC no cumple con lo establecido en la Ley 1333 de 2009 en los artículos 26 y 27, ni con los principios de economía, celeridad y eficiencia de la función pública previstos en el artículo 209 de la CN, debido a que se detectó omisiones por parte de la autoridad ambiental, consistentes en mora y retardo en las acciones administrativas de carácter sancionatorio ambiental, con lo cual la observación se mantiene con su connotación disciplinaria en lo que respecta a los Expedientes sancionatorios Ambientales 001/2013 contra Manuel Norberto López, Néstor Emilio herrera molano, y Nelson Ignacio López, y Expediente 034 de 2010 - Franco Andrés Montenegro. Con lo cual se dará traslado a la respectiva autoridad competente.

#### **Dirección Territorial Pacifico**

Se evaluó en los parques PNN Farallones de Cali y Utria, las multas y/o sanciones impuestas por la Entidad, originadas por infracciones ambientales, intervenidas mediante el ejercicio efectivo de la función sancionatoria, en el PNN Munchique incluido en la muestra no se tienen procesos.

De la información suministrada en la vigencia auditada en el PNN Farallones, se iniciaron 28 procesos sancionatorios relacionados con: Infracciones sobre, construcción de vivienda, turismo sin autorización, transporte de subproductos, construcción de teleférico y Minería ilegal. Del total se evaluó el 40% de los trámites, es decir 12 expedientes. En cuanto a las actuaciones de archivo en esta área protegida corresponde a tres (3) procesos los cuales se revisaran en su totalidad.

En el PNN Utria se iniciaron 5 procesos relacionados con pesca ilegal, los cuales fueron revisados, así mismo se revisaron dos actuaciones de archivo.

Tabla 17 Procesos Sancionatorios vigentes PNN Farallones

Vigencia	Total Exp	No. De Expedientes sin Iniciar y %	No. De Expedientes sin Formular Cargos %		No. De Expedientes sin Concluir y %		Total Exp. Concluidos	
		No. Exp Sin Iniciar	% Exp. Sin Iniciar	No. Exp.	% Sin Formular Cargos	Total Sin Conc		% sin concluir
2008	7	0	0	0	0	3	43	4
2009	7	0	0	0	0	5	71	2
2010	7	0	0	0	0	5	28	2
2011	17	0	0	0	0	17	0	0
2012	25	0	0	5	20	24	96	0
2013	22	2	90	10	45	22	0	0
2014	26	18	69	18	69	26	0	0
2015	24	21	87.5	23	96	24	0	0
Total	135	41	32%	56	38%	127	94%	8

Fuente: Relación procesos Sancionatorio vigentes DPTA

Del análisis de los Procesos Sancionatorios Vigentes y no obstante de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, que menciona “*La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción*”... no es menos importante considerar que de los 135 expedientes vigentes que se adelantan en esta área protegida e iniciados en el 2008 con corte al 2015, a la fecha solo ocho (8) se encuentran concluidos, lo que corresponden al 6.0% del total. Por otra parte, llama la atención que existan 56 procesos que se iniciaron entre las vigencias 2012 a 2014 y aún se encuentren sin formulación de cargos, haciéndose más aguda esta situación en las vigencias 2013 y 2014, y que de esta última el 69% de los expedientes aun carezcan de Auto de inicio.

Lo anterior teniendo en cuenta que para los casos donde se imponga al infractor de las normas sobre protección ambiental una sanción, existirá el riesgo de que la acción a cumplir en tiempo real, no sea consistente frente a la oportunidad en la recuperación del daño en los Valores Objeto de Conservación – VOC identificado en las áreas protegidas de los PNN. Cabe indicar que a pesar de la existencia de un procedimiento en la entidad en esta materia, en él se observa la ausencia de determinación de tiempos en las etapas del proceso que busque un equilibrio entre la procura por la conservación y protección de las áreas y la aplicación oportuna de las más medidas sancionatorias acordes frente a los daños evidenciados, y que de esta manera la autoridad ambiental logre la eficacia en el ejercicio de la potestad, por cuanto el mismo va en detrimento de la protección ambiental y en el favorecimiento del “infractor”

Situación similar se observa en el PNN Utría, tal como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 18 Procesos Sancionatorios vigentes PNN Utría

Vigencia	Total Exp.	No. De Expedientes sin Iniciar y %			No. De Expedientes sin Formular Cargos %			No. De Expedientes sin Concluir y %			No. Exp. Concluidos
		No. Iniciar	Exp. Sin Iniciar	% Exp. Sin Iniciar	No. Exp.	% Sin Formular	Total Conc.	Sin concluir	% sin concluir		
2013	1		1	100	1	100	1	100	1	100	1
2014	2		1	50	2	50	2	50	2	50	2
2015	5		2	40	5	100	5	100	5	100	5
	8		4		8	100	8	100	8	100	8

Fuente: Análisis Auditor CGR - información presentada por la entidad

Del análisis de la tabla anterior, se observa que a pesar de la existencia de solo ocho (8) procesos, cuatro (4) de ellos se encuentra sin Auto de Inicio y todos sin Auto de Formulación de Cargos, del total ninguno se encuentra concluido.

#### Hallazgo Administrativo No. 24. con Presunta Incidencia Disciplinaria - Potestad Sancionatoria PNN Farallones y Utría DTPA (D8)

La Ley 1333 de 2009, establece en su artículo 1°. *Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.*

Esta misma Ley y sobre el Procedimiento Sancionatorio establece, en su Artículo 17. *Indagación preliminar. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.*

*La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la*

*indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.*

*La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos*

En el procedimiento establecido para el Sancionatorio Ambiental paso No. 15 se indica: **“NOTA: No es obligatorio agotar la indagación preliminar para iniciar el proceso sancionatorio”**

El art. 4o. de la Ley 1333 de 2009, indica que las medidas preventivas tienen como *“función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana*

El Art. 12 de la Ley 1333 de 2009, Objeto De Las Medidas Preventivas. *“Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”.*

La ley 1437 de 2011, en su art 3 dispone sobre los Principios *“Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.* (Subrayado fuera de texto)

*..... y en sus numerales 9 y 13 dispone....*

*“9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma”*

*“13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las*

comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

En esta misma Ley y sobre la conclusión del procedimiento administrativo, en su art. 87 establece “Firmeza de los actos administrativos” los actos administrativos quedaran en firme:

**1. Cuando contra ellos no procede ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.**  
(Subrayado fuera de texto)

Según lo establecido en la Ley 1333 de 2009 las medidas preventivas tienen como “función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”, en este sentido la Dirección Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia - DTPA, no está ejerciendo adecuadamente esta función sancionatoria por las siguientes razones:

- Se observa que aun con evidencias según el contenido de los expedientes 004, 008, 019 y 024 de 2015, estas medidas adolecen del principio de celeridad que rige las actuaciones administrativas lo que puede propiciar la continuidad de los daños ecológicos en las áreas protegidas de los PNN Farallones y Utria, perdiendo así su objetivo, ocasionado por la ausencia de continuidad tanto en la imposición como en el seguimiento de medidas preventivas, como en el procedimiento Sancionatorio se trate de una Indagación Preliminar y/o el procedimiento en sí.
- De igual manera se evidencia la ausencia de algunos soportes como actas de inutilización de elementos decomisados de manera preventiva como en los casos de los expediente 010, 011 y 012 de 2015, lo mismo que los registros sobre la disposición final dada a los productos decomisados de manera definitiva, (expedientes 027-2015) Ver anexo 1
- No hay efectividad en la aplicación del principio de Celeridad y Publicidad cuando se realiza la imposición de “Medidas Preventivas” mediante los respectivos Autos, ya que existen algunos que no fueron comunicados a las instancias respectivas, pues en promedio se tardan un (1) año en su entrega, tales casos se encuentran en los expedientes 012, 013, 024, 027 de 2015, en otros casos no se concluyen, es decir no hay evidencia de su entrega como se observa en los expedientes 010 y 011 de 2015, aunado a ello se continua con



otra actuación como el inicio de una Investigación Preliminar – IP, expedientes 010 y 012, 019 y 027 de 2015. Ver anexo 1

Lo anterior debido a que la coordinación Jurídica de la DTPA, cumple de forma parcial el procedimiento establecido en la Ley y demás normas para la imposición de medidas preventivas, correctivas y compensatorias, lo mismo que el procedimiento sancionatorio.

De esta manera se afecta el equilibrio ecológico y/o ambiental en las zonas donde han ocurrido las infracciones, aunado a ello no se garantiza el cumplimiento de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y el Reglamento en materia ambiental, sin dejar a un lado el posicionamiento como autoridad ambiental para la región y su imagen institucional, esto de acuerdo a los hechos que se registren en el anexo y que hacen parte de esta comunicación.

### **Respuesta de la Entidad**

Debido a lo extenso del documento, se extractó lo que ella misma plantea como conclusiones en el PNN Farallones, así:

*“**Conclusión** Teniendo en cuenta lo expuesto en este documento se considera que el área jurídica del DTPA y el PNN Farallones de Cali ha actuado de conformidad con los mandatos constitucionales y legales para la protección del medio ambiente, a través de la potestad administrativa sancionatoria en esta materia, y a su vez, ha garantizado los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de los presuntos infractores.*

*Ahora bien, el análisis que se realiza desde la Contraloría General debe tener en cuenta, primero, las dificultades logísticas que enfrenta Parques Nacionales debido a que su accionar se desarrolla en zonas rurales generalmente de difícil acceso, lo que impide que los trámites administrativos no se lleven a cabo con la misma fluidez que en las zonas urbanas o de fácil acceso del país, y segundo la concurrencia de equipos de trabajo interdisciplinarios que soportan los procesos sancionatorios ambientales, que en su gran mayoría estos equipos lo conforman: operarios, técnicos y profesionales técnicos y jurídicos que contribuyen al impulso y la recolección de los elementos de investigación para continuar con las etapas procesales consagradas en la norma, lo que significa, que los procesos sancionatorios son liderados por el área jurídica, pero debido a la naturaleza técnica que presentan, requieren apoyo desde las diversas áreas del conocimiento. Estos dos puntos descritos provocan notablemente la dilatación de los procesos, lo que imposibilita en ocasiones, que los pocos términos que dispone la normatividad ambiental tengan que ser extendidos, sin embargo, esta*

*dilatación encuentra su razón de ser en la consecución de elementos suficientes para tener la certeza de aperturar un sancionatorio ambiental y la materialización del principio de oportunidad que se le ofrece al infractor en los casos que así lo amerite, además de que se pretende garantizar plenamente el derecho al debido proceso.*

*Sumado a lo anterior, se considera que la mayoría de observaciones realizadas obedecen a aspectos formales que no ponen en riesgo los objetivos y valores de conservación propios de la institución. En este sentido las mismas no configuran mérito para la apertura de un proceso disciplinario, toda vez que, con estas faltas no se ha puesto en peligro la integridad de las áreas protegidas que tiene a cargo la administración ni el incumplimiento de la acción del ejercicio sancionatorio ambiental, por el contrario, esta entidad demuestra la labor exhaustiva que ha desarrollado en la investigación y detección de infracciones y no ha omitido acción alguna frente al ejercicio de la autoridad ambiental. Parques Nacionales ha atendido hasta la actualidad mediante el ejercicio de la facultad sancionatoria, las amenazas y presiones que se presentan en las áreas protegidas de la Territorial Pacífico, generando con esto mayor presencia institucional y verificando y actuando conforme a la ley sobre las presiones presentes en este Parque Nacional.*

### **Análisis de la Respuesta**

La entidad de manera general primeramente justifica las inconsistencias acaecidas en la ubicación geográfica de las zonas que dificultan la entrega de las comunicaciones, tramites propios de las actuaciones administrativas así como la fijación en cartera de los actos administrativos en el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, por otra parte se aduce la no exclusividad de profesionales en derecho y de otras profesiones, responsables de elaborar Conceptos Técnicos para el área jurídica, sin embargo lo anterior no desvirtúa el hallazgo

Frente a las observaciones realizadas a los Expedientes 010, 011, 012, 013 de 2015 del PNN Farallones, la entidad no se pronuncia, por lo tanto quedan en firme

### **Respuesta de la Entidad**

#### **Expedientes 004-2015, Expediente 008 de 2015, Expediente 024 de 2015**

De manera repetitiva la entidad niega la falta de celeridad argumentando las siguientes situaciones:

- *Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones” no dispone de manera expresa el término que debe transcurrir entre la solicitud del concepto y la entrega del mismo*
- *Que el tiempo que se impone en los Autos para el seguimiento de las medidas Preventivas y la verificación del cumplimiento por parte del infractor “no corresponde al término establecido por Parques Nacionales para realizar la confirmación del cumplimiento”*
- *... “dificultades logísticas que enfrenta Parques Nacionales debido a que su accionar se desarrolla en zonas rurales generalmente de difícil acceso, lo que impide que los trámites administrativos no se lleven a cabo con la misma fluidez que en las zonas urbanas o de fácil acceso del país, y segundo la concurrencia de equipos de trabajo interdisciplinarios que soportan los procesos sancionatorios ambientales, que en su gran mayoría estos equipos lo conforman: operarios, técnicos y profesionales técnicos y jurídicos que contribuyen al impulso y la recolección de los elementos de investigación para continuar con las etapas procesales consagradas en la norma, lo que significa, que los procesos sancionatorios son liderados por el área jurídica, pero debido a la naturaleza técnica que presentan, requieren apoyo desde las diversas áreas del conocimiento...”*
- *así mismo indica que la “ley 1333 de 2009 no dispone de manera expresa el término que debe transcurrir entre la solicitud del concepto y la entrega del mismo”.*

### **Análisis de la Respuesta**

Es importante indicar que la CGR observó el incumplimiento por parte de la DTPA y PNN Farallones de los tiempos que la misma entidad determino y dispuso en el Acto administrativo para realizar el seguimiento a la medida preventiva impuesta. Ahora bien, no se observó el tiempo de elaboración de los Conceptos Técnicos, se reitera que no hay celeridad en la actuación por cuanto en promedio pasan 12 meses para que se ordenen la realización de los mismos los cuales son determinantes para el paso siguiente en esta clase de procesos, lo que propicia que no se de coherencia y consistencia entre los tiempos de las actuaciones preventivas y el inicio del proceso sancionatorio en los que haya lugar y de esta manera atenuar los efectos negativos ambientales que se hayan producido en el área protegida.

Otro aspecto a tener en cuenta para el caso del Expediente 004 de 2015, es lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 3 del Auto 005 de febrero 26 de 2015 que impone la medida preventiva *"Vencido el término impuesto anteriormente y en caso de que no se cumpla lo establecido, se procederá al decomiso y retiro de los instrumentos, implementos y/o elementos utilizados para cometer infracción...."*, es decir que la entidad se está contradiciendo frente a lo dispuesto en el Auto que expidió. Por lo anterior no se acepta la respuesta

En el caso del expediente 008 de 2015, tampoco se acepta la respuesta por cuanto la entidad en su quehacer misional detecta y confirma situaciones de impacto en el área protegida como en este caso - construcción de vivienda nueva - en dos (2) ocasiones en ejecución de sus labores y no solo pasado un año (20/05/2016) se produce la actuación previa que determina la afectación ambiental - Concepto Técnico - para de esta manera poder dar inicio al proceso sancionatorio

Situación similar ocurre frente al Expediente 024 de 2015, pero aunado a ello se tiene que la CGR no acepta la justificación de encontrarse *"en zonas rurales generalmente de difícil acceso"*, para la oportuna entrega de las comunicaciones de las medidas preventivas, pues para este caso las mismas fueron allegadas siete (7) meses después en la zona urbana, más exactamente en la Alcaldía de Cali, así: Directora de Ordenamiento Urbanístico y Corregidor de Los Andes, en fecha 20/04/2016, se indica que la DPTA tiene los servicios de mensajería del 472, de lo que podría inferirse más bien inoportunidad en su producción y/o desorden administrativo. Por lo anterior la observación queda en firme y hará parte del hallazgo.

## **Respuesta Entidad**

### **Expediente 003 de 2015.**

*"Parques Nacionales inició la etapa procesal de indagación preliminar al Centro Recreacional y Vacacional Yanaconas de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Valle del Cauca, debido al presunto incumplimiento de los parámetros establecidos en el artículo 72 del Decreto 1594 de 1984 (que regulaba en ese momento los vertimientos a fuentes de agua) y las obligaciones señaladas en la Resolución N° 0209 del 25 de agosto de 2003 por la cual se otorgó el permiso para la descarga de residuos líquidos domésticos previamente tratados en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali. Sin embargo, es de anotarse, que no se inició un proceso sancionatorio como primera alternativa por la falta de información técnica adecuada y suficiente que permitiera abrir la investigación administrativa, por ello, se inició una indagación preliminar con el objeto de*

*establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio, conforme a lo regulado en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009. En tal sentido, es pertinente destacar que una de las bondades de la indagación preliminar, es constituirse como una etapa procesal que evita el inicio de procesos sancionatorios, cuando en el marco de las indagaciones se encuentra que la conducta no es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. En el caso concreto bajo estudio, debe apuntarse que si bien es cierto que la indagación preliminar ha superado los seis (6) meses consagrados en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, no ha habido una actuación que falte al principio de celeridad, puesto que el inicio de un proceso sancionatorio sin elementos suficientes genera un desgaste administrativo innecesario a la institución en el caso en que los resultados de la indagación arrojen como conclusión que el expediente debiera archivarse”*

*En el caso de la indagación preliminar iniciada a Comfenalco Yanaconas, dada la complejidad técnica para la determinación de la presunta infracción se requirió un mayor estudio del caso, contratación de informes imparciales y una análisis exhaustivo de los informes presentados por el indagado, buscando con ello recabar los elementos necesarios que conllevarán a una certeza jurídica para dar inicio del proceso sancionatorio –de ser el caso-. Cabe anotar que para este caso en concreto, se concluyó luego del análisis exhaustivo y juicioso de la administración que sí existe incumplimiento de la norma sobre vertimientos por el indagado, razón por la cual se iniciará la investigación o apertura sancionatoria, habiendo avanzado la administración sustancialmente sobre la investigación, motivo por el cual se considera respetuosamente que no hay una dilación ni un actuar arbitrario de la administración, por el contrario hay un acción ajustada a derecho que gracias al análisis técnico se evidencio la falta de cumplimiento a la norma por parte de Comfenalco, a pesar que en sus diferentes informes evaluará lo contrario.*

### **Análisis de la Respuesta**

La respuesta no aceptada, por cuanto lo consagrado en el art. 17 de la ley 1333 de 2009, otorga un término máximo de seis (6) meses y por otra parte el procedimiento establecido para el Sancionatorio Ambiental “*paso No. 15 se indica: “NOTA: No es obligatorio agotar la indagación preliminar para iniciar el proceso sancionatorio. La CGR considera que existía merito suficiente para el inicio del proceso sancionatorio y para ello es prueba las consideraciones indicadas en la observación inicialmente presentada como las siguientes, que la administración evoca en el Auto No. 004 del 10 de febrero de 2015 “ Por Medio Del Cual Se Inicia Una Indagacion Preliminar A La Caja De Compensacin Familiar Comfenalco - Valle Del Cauca Identificada Con El Nit 890.303.093.5 Y Se Toman Otras*

*Determinaciones", en donde en la Pag. 23 se menciona: 3. El parámetro de grasas y aceites ha presentado incumplimientos en (5) ocasiones y en el penúltimo muestreo no se analizó bajo el argumento de la no operación de la cocina. Este análisis se realiza del muestreo realizado de los años 2010 al 2014 " 4.El parámetro de sólidos suspendidos, domésticos o industriales ha presentado incumplimiento en cinco (5) ocasiones .Este análisis se realiza del muestreo realizado de los años 2004 al 2014 5. El parámetro de DBO domésticos ha presentado incumplimiento en cinco (5) ocasiones. Este análisis proviene de muestreos tomados desde el año 2004. Este análisis se realiza del muestreo realizado de los años 2004 al 2014. Es importante indicar que la fuente receptora de los vertimientos provenientes de la PTARD del Centro Recreacional y Vacacional Yanaconas se realiza sobre la quebrada Aguas Sucias y la misma aguas arriba de la descarga es para consumo humano y domestico requiriendo tratamiento convencional para su potabilización y preservación de flora y fauna. Sin embargo luego de recibir la descarga de la Planta de Tratamiento del Centro Recreacional, la concentración de coliformes totales y fecales en la quebrada se incrementa considerablemente, de la misma forma que el cloro residual, llevando a sobrepasar los límites máximos establecidos para los diferentes usos del recurso, por lo que aunque aguas arriba la calidad permite la destinación para el consumo humano y domestico con tratamiento convencional y preservación de la flora y fauna, aguas abajo esta disminuye, lo que imposibilita dichos usos. (subrayado fuera de texto)*

En ese contexto es evidente que el autorizado de este permiso de vertimientos, viene afectando de la manera como se describió anteriormente la corriente hídrica de la quebrada Aguas Sucias la cual es utilizada para consumo humano y doméstico. Vale la pena mencionar que es el único permiso de esta clase que el PNN Farallones de la DPTA tiene para ejercer su función de control y seguimiento, así como las actuaciones que se originen de los incumplimientos. La observación queda en firme. **Observación CGR PNN Utria** (Ver anexo No.4)

### **Respuesta de la Entidad**

*"El Parque Nacional Natural Utría se encuentra ubicado en la costa norte del Pacífico colombiano sobre la zona centro-occidente de la Serranía del Baudó, locativamente a este parque lo conforman dos tipos de sedes: la sede administrativa y la sede operativa. La sede administrativa se encuentra ubicada en El Valle y se configura como el lugar en el que los operarios realizan frecuentemente gestiones administrativas de diversa índole, esta sede cuenta con algunas dificultades relacionadas con la comunicación, principalmente con el internet, esto se debe a que esta área no cuenta con las condiciones requeridas para acceder a este tipo de servicio. A su vez, La sede operativa que corresponde*

*al lugar donde habitan los operarios del Parque y en el que se desarrollan la gran mayoría de actividades misionales relacionadas con el PNN Utría, se encuentra ubicada en el Ensenada, específicamente a 45 minutos de El Valle en lancha. A diferencia del área administrativa, esta sede cuenta con una planta de energía solar que permite el acceso a diferentes servicios como el internet. Sin embargo, existen algunas dificultades que no siempre garantizan una eficiente prestación de aquellos servicios que dependen de energía solar, pues cuando el clima no favorece (épocas de lluvia) la planta no puede abastecer de energía todo el lugar, lo que implica la imposibilidad de acceder a internet, entre otros servicios al área protegida, Parques Nacionales considera necesario aclarar: para poder aperturar el proceso sancionatorio ambiental se requiere indispensablemente tener con anterioridad el informe técnico inicial, de lo contrario, se estaría violentando el derecho fundamental al debido proceso. En este sentido, los informe técnicos iniciales solicitados en febrero y contestados en agosto tienen su fundamento en los cambios administrativos descritos en el punto I del presente documento (contexto general del PNN Utría). No obstante es importante aclarar que la normatividad ambiental vigente no expone un término específico para dar respuesta a este tipo de informes, sin embargo, Parques Nacionales ha establecido algunos términos considerados como lineamientos para que estos informes sean resueltos, pero ello no significa, que en caso de que sea imposible la contestación a tiempo de los informes solicitados, el término no pueda ser objeto de prórroga.*

Y sobre los Expedientes 001 - 2015, 004 - 2015, 005 - 2015, 006 - 2015 y 007 - 2015, así:

*Respecto al análisis realizado por la Contraloría a los procesos que lleva esta área protegida, Parques Nacionales considera necesario aclarar: para poder aperturar el proceso sancionatorio ambiental se requiere indispensablemente tener con anterioridad el informe técnico inicial, de lo contrario, se estaría violentando el derecho fundamental al debido proceso. En este sentido, los informe técnicos iniciales solicitados en febrero y contestados en agosto tienen su fundamento en los cambios administrativos descritos en el punto I del presente documento (contexto general del PNN Utría). No obstante es importante aclarar que la normatividad ambiental vigente no expone un término específico para dar respuesta a este tipo de informes, sin embargo, Parques Nacionales ha establecido algunos términos considerados como lineamientos para que estos informes sean resueltos, pero ello no significa, que en caso de que sea imposible la contestación a tiempo de los informes solicitados, el término no pueda ser objeto de prórroga.*

### **Análisis de la Respuesta**

La CGR, no desconoce los inconvenientes en cuanto a la ubicación geográfica del PNN Utria y lo que de ella se deriva, sin embargo no admite lo expresado en cuanto a la justificación en atención a la renuncia de la profesional del área, toda vez que esta se originó desde el 13 de febrero de 2015, situación que no se resolvió durante la vigencia auditada siendo previsible que la ausencia de este profesional generaría un cuello de botella, máxime cuando se trató de un ascenso de Carrera administrativa dentro de la entidad, por cuanto el jefe del PNN renunció y el ocupó el cargo. La respuesta no es aceptada, por cuanto no hubo una adecuada continuidad en las actuaciones que dieran consistencia a la facultad Sancionatoria de la Autoridad Ambiental, a través de la producción de los conceptos técnicos de forma que puedan dar impulso a las actuaciones dentro del proceso, se reitera la falta de celeridad. Frente a lo observado del expediente 005 de 2015, la observación solo incluirá la falta de culminación de la Indagación Preliminar

En conclusión y por todo lo anteriormente expuesto, la observación sobre la Potestad Sancionatoria en los PNN's Farallones y Utria se valida como hallazgo, reiterando la falta de celeridad en las actuaciones que de ella se originan entre las cuales se indica el seguimiento a las medidas preventivas impuestas que permitan establecer su estado y en consecuencia dar paso a las demás actuaciones a que haya lugar en favor de los Valores Objetos de Conservación – VOC – en el área protegida donde se hayan suscitado las infracciones ambientales. Connotación Disciplinaria

- Evaluación y seguimiento de concesiones de aguas superficiales

*El PNN Farallones realiza el seguimiento a las Concesiones otorgadas a través de la elaboración de concepto técnico en Formato creado para ello y luego su posterior envió al Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental. En la revisión de estos Formatos se observa que se registraron inconsistencia (ver anexo 2) para los concesionados, sin embargo es preciso indicar que la oficina responsable sobre las posibles acciones sancionatorias es el nivel central.*

- Evaluación y Seguimiento a Permisos de Vertimientos

*Dentro de las funciones que tiene las áreas protegidas se encuentra la de realizar el Seguimiento al cumplimiento de las obligaciones al acto administrativo que otorgó el permiso de vertimientos.*

*En la DPTA se encuentra que existe un solo Permiso de Vertimiento otorgado mediante la resolución No. 0209 del 25 de agosto de 2003 a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Valle del Cauca "Por medio del cual se*

*expide un permiso para la descarga de residuos líquidos domésticos previamente tratados en el Parque Nacional Farallones de Cali". Este seguimiento lo realiza el Área Protegida del PNN Farallones, en su evaluación se encontró inconsistencia frente a la oportuna imposición de medidas sancionatorias, el cual se presentó en el hallazgo No. 1 sobre la potestad sancionatoria que involucra el expediente 003- 2015.*

#### **1.1.1.4 Prestación del Bien o Servicio**

##### **Hallazgo Administrativo No. 25. – Zonas Amortiguadoras.**

Desde el Decreto Ley 2811 de 1974, en su artículo 330, se señala que *"De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques Nacionales (...), se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana. En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio."*

La misma ley en su artículo 334 se precisa *"Corresponde a la administración reservar y alindar las áreas del sistema de parques Nacionales aunque hayan sido previamente reservadas para otros fines. También compete a la administración ejercer las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del sistema."*

El Decreto 622 de 1977, reglamentario del Código de los Recursos Naturales, en su Art. 5, define la Zona Amortiguadora (en adelante ZA) como la *"zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas..."*<sup>3</sup>.

La Ley 99 de 1993 señala en el numeral 18 de su artículo 5 que corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: *"Reservar, alindar y sustraer<sup>4</sup> las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento"*.

---

<sup>3</sup> El desarrollo conceptual ha ampliado este concepto inicial, ya que en normas posteriores como la Ley 70 de 1993, el Convenio de Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994), la Ley 843 de 2003, entre otras, se hace énfasis en la necesidad de promover, en las zonas adyacentes a las áreas protegidas, un desarrollo ambientalmente adecuado con miras a aumentar la protección de dichas áreas (Camargo & Guerrero 2005). Ello quiere decir que la zona amortiguadora no solo se centra en la atenuación de las perturbaciones y la prevención de las alteraciones sobre un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, sino que también debe ser un espacio de promoción de modelos sostenibles de desarrollo, apropiados al contexto cultural en el que se enmarcan. (Tomado de: *Lineamientos internos para la determinación y reglamentación de las zonas amortiguadoras de las áreas del sistema de parques nacionales naturales*. 2006).

<sup>4</sup> Texto subrayado declarado CONDICIONALMENTE INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-649 de 1997.

El Decreto 216 de 2003<sup>5</sup> en su artículo 12, numeral 3, indica que la Dirección de Ecosistemas (del MAVDT) cumpliría las siguientes funciones: “(...) *Proponer, conjuntamente con la Unidad del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las autoridades ambientales, las políticas y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de manejo especial, áreas de reserva forestal y demás áreas protegidas y la delimitación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*”.

En su artículo 19, numeral 7, del Decreto 216/03 citado, precisa además que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN- tendría entre sus funciones “*Coordinar con las autoridades ambientales, las entidades territoriales, los grupos sociales y étnicos y otras instituciones regionales y locales, públicas o privadas, la puesta en marcha de sistemas regulatorios de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con los criterios de sustentabilidad y mitigación que se definan para cada caso.*”.

El decreto 2372 de 2010<sup>6</sup>, señala en su artículo 31 sobre la “*Función amortiguadora*” que “*El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.*”.

*Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997.*”.

La Resolución 0208 del 29 junio de 2011 por la cual se adopta el Plan de Acción Institucional 2011-2019 de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, precisa en su artículo 1° que “(...) *a través de dicho instrumento la entidad definirá sus políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de*

<sup>5</sup> Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

<sup>6</sup> Por el cual se reglamente el SINAP.

*la gestión en sus tres niveles de acción, así como los objetivos, procesos, procedimientos, indicadores y riesgos del sistema MECI GP1000, en armonía con los planes y programas del sector ambiental y el Gobierno Nacional.”.*

En su artículo 3° indica que “..El área de Planeación y Seguimiento de la Dirección General realizará anualmente el seguimiento al avance en el cumplimiento de las metas del Plan de Acción Institucional 2011-2019 y cada cuatro años en el 2015 y en el 2019 liderará la evaluación que deberá realizar la Unidad con miras a revisar la coherencia y consistencia entre los objetivos estratégicos, los subprogramas y sus metas con el entorno y las externalidades que puedan influir en el accionar de la entidad...”.

### **Hechos**

El Plan de Acción Institucional establece para la Línea estratégica 3 “Efectividad en el manejo de las Áreas Protegidas y los Sistemas que los Conforman”, que propende por la eficacia en la gestión, cuatro programas que a su vez reúnen 12 subprogramas, de los cuales se evaluó el subprograma 3.2.2 (Promover procesos de ordenamiento y mitigación en las zonas de influencia de las Áreas del SPNN), en lo concerniente a la Meta 3.2.2.1 (50% de las Áreas del SPNN han determinado sus zonas amortiguadoras). Mediante entrevista, solicitudes de información y verificación documental se pudo establecer por la CGR que de las 59 Áreas del SPNN, sólo dos (2) PNN han declarado y delimitado su Zona Amortiguadora (ZA) (Old Providence y Gorgona), siete (7) tienen una propuesta de declaratoria, y 34 tienen una propuesta de función amortiguadora.

Lo anterior denota incumplimiento de la meta establecida en el Plan de Acción, pues de acuerdo con esta, se esperaría que al menos 24 AP del SPNN tuvieran determinada su Zona Amortiguadora (ZA).

El indicador de la Meta 3.2.2.1, de acuerdo con la Hoja Metodológica del mismo, está definido como el Porcentaje de las áreas del SPNN con propuesta de zona amortiguadora, cuya fórmula es:  $(APZ / AP) \times 100$ ; donde:

APZ = Número de áreas protegidas del SPNN con propuesta de zona amortiguadora.

AP = Número de áreas protegidas que conforman el SPNN.

Es claro que el indicador cuya unidad de medida es un porcentaje de las AP que cuentan con una propuesta de ZA, no puede evaluar la meta como tal que define Áreas del SPNN que han determinado sus zonas amortiguadoras (subrayas propias). En otras palabras, el indicador no puede medir el avance de la meta, lo cual dificulta el seguimiento y la evaluación sobre la misma.

### **Causa**

Deficiencias en la estructuración del indicador para el seguimiento y evaluación del avance y cumplimiento de la meta establecida. En el numerador de la fórmula del indicador se establece una variable como propuesta, en tanto que la meta se refiere a ZA determinadas.

### **Efecto**

En la práctica dicha deficiencia impide establecer el avance real y por ende la evaluación del cumplimiento de la meta establecida. Meta que se refiere a un propósito establecido desde el Decreto-Ley 2811 de 1974, y que transcurridos 42 años no se ha logrado cumplir (39 años si se toma como referente el Decreto 622/77, o 13 años desde el Decreto 216/03).

### **Respuesta de PNNC**

Señala PNNC en su respuesta a la observación elevada por la CGR que con base en el documento técnico de Parques Nacionales *"Análisis de la factibilidad política técnica y operativa de declarar zonas amortiguadoras o reglamentar la función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales de Colombia"* (Paredes, 2014), existen avances normativos que instan a la declaratoria de zonas amortiguadoras o la evolución hacia el cumplimiento de la función amortiguadora. Reconoce PNNC que el tema de amortiguación es una *"Meta que se refiere a un propósito establecido desde el Decreto-Ley 2811 de 1974, y transcurridos 42 años no se ha logrado cumplir (39 años si se toma como referente el Decreto 622/77, o 13 años desde el Decreto 216/03)"* pero que, tal como concluye el documento precitado *"(...) se requiere la participación activa e incidencia de las áreas protegidas a diferentes escalas en los procesos de ordenamiento territorial y la articulación de su planeación en los instrumentos de ordenamiento territorial, y en este sentido el tema de zona o función amortiguadora no puede ser visto con un tema adicional o por fuera del ordenamiento territorial, o de competencia única de autoridades ambientales"*.

Agrega PNNC que *"Ya la fase técnica de sustentación académica diseño e incluso validación interinstitucional en diferentes regiones con diversos actores sociales en contextos específicos ha sido surtida técnicamente y desde hace ya un tiempo se encuentra el tema en la fase de gestión política y normativa de alto nivel"*.

Precisa PNNC que en un enfoque de *"(...) la gestión ambiental de las áreas protegidas hacia una gestión territorial"*, llegó el momento de aclarar aspectos como la relación y articulación de las áreas protegidas como determinantes ambientales y sus instrumentos de planeación y de manejo con los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial en sus distintos niveles.

Adicionalmente, señala PNNC que *“para avanzar en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Acción Institucional, Parques Nacionales identifica y propone acciones específicas en tres puntos: 1) La articulación y armonización de determinantes ambientales y reglamentación función amortiguadora como asunto ambiental para el ordenamiento territorial; 2) El ajuste y complementación de los instrumentos y procedimientos del proceso de licenciamiento ambiental con la función amortiguadora; 3) Gestionar con entidades competentes los derechos de propiedad sobre la tierra y oportunidades productivas para los habitantes asentados en zonas que cumplan función amortiguadora”*.

En su respuesta reconoce PNNC que lo expresado por la CGR en el hallazgo (en el sentido de que el indicador no puede evaluar la meta, ni su avance, lo cual dificulta el seguimiento y la evaluación sobre la misma), es *“acertado parcialmente”*, en virtud de que *“la intención de Parques y las autoridades ambientales socias en el tema ha sido avanzar de forma sólida en la declaratoria o reglamentación de la función amortiguadora en el contexto del ordenamiento territorial”*, pero que *“la realidad ha demostrado que concretar la declaratoria de zona amortiguadora es un asunto altamente dependiente de los desarrollos interinstitucionales e intersectoriales”*. Más aun cuando el avance en instrumentos y procesos de ordenamiento territorial (a los que debe articularse el tema de amortiguación) en el país ha evolucionado<sup>7</sup>.

Con base en las consideraciones anteriores, concluye Parques Nacionales que *“ha realizado todas las gestiones pertinentes para participar y articular el tema de áreas protegidas en ordenamiento territorial y ha previsto la modificación del indicador en el próximo plan de acción institucional”*.

### **Análisis de la Respuesta**

La observación establecida por la CGR tiene dos niveles de análisis que están inter-relacionados, por un lado lo concerniente al incumplimiento como tal de la meta establecida, y por otra parte lo relativo al deficiente diseño del indicador para medir la misma.

Ambos niveles de análisis no son desvirtuados en sí mismos en la respuesta de PNNC a la observación de la CGR, por el contrario, reconoce PNNC que, en lo referido al diseño y estructuración del indicador, lo enunciado en la observación es

---

<sup>7</sup> Relaciona PNNC, entre otros aspectos, que la Ley 9 de 1989 tenía un énfasis netamente urbano y evolucionó a la Ley 388 de 1997, el tema rural se desarrolló un poco más con el Decreto 3600 del 2007 y se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial solo hasta 2011 (su expedición demoró 14 años). Señala PNNC que la zonificación de otro de los determinantes ambientales las zonas de reserva forestal se demoró 54 años; que la delimitación de humedales se realizó en el 2015; que se le concede la competencia UPRA para avanzar en la reglamentación usos del suelo rural en el 2011; y que se está en elaboración la formulación del Estatuto de Zonificación Uso Ambiental del Territorio EZUAT según lo establece la ley 99 de 1993.

“*acertado parcialmente*”, frente a lo cual, reitera la CGR lo señalado en relación a que el indicador cuya unidad de medida es un porcentaje de las AP que cuentan con una propuesta de ZA, no puede evaluar la meta como tal que define Áreas del SPNN que han determinado sus zonas amortiguadoras, pues como se observa, la variable APZ del indicador se refiere a propuesta de ZA, en tanto que la meta se refiere a ZA determinadas. Frente a este hecho concreto PNNC no hace reparo alguno, ni controvierte lo enunciado por la CGR.

De otra parte, frente al incumplimiento como tal de la meta 3.2.2.1 (50% de las Áreas del SPNN han determinado sus zonas amortiguadoras) establecida en el PAI, tampoco se desvirtúa el hecho central enunciado, pues con base en la información rendida por PNNC es evidente el incumplimiento de la misma (a 2015, sólo dos PNN han declarado y delimitado su Zona Amortiguadora y siete tienen una propuesta de declaratoria).

En su respuesta PNNC hace acotaciones relacionadas con la complejidad y dificultad *“política, técnica y operativa de declarar zonas amortiguadoras o reglamentar la función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales de Colombia (...)”* ello con base en el documento de Paredes (2014), advierte además que *“la realidad ha demostrado que concretar la declaratoria de zona amortiguadora es un asunto altamente dependiente de los desarrollos interinstitucionales e intersectoriales”*, y agrega con base en el documento de Paredes que *“(...) la fase técnica de sustentación académica, diseño e incluso validación interinstitucional en diferentes regiones con diversos actores sociales (...) ha sido surtida técnicamente y desde hace ya un tiempo se encuentra el tema en la fase de gestión política y normativa de alto nivel”*.

Reconoce la CGR la complejidad del asunto, señalada en todo lo anterior, y de la necesidad de involucrar y armonizar los diferentes instrumentos de planeación en la materia en cuestión, esto es, la declaratoria de las Zonas Amortiguadoras, pero recuerda la CGR que esta es una tarea pendiente desde hace ya cerca de 42 años (39 años si se toma como referente el Decreto 622/77, o 13 años desde el Decreto 216/03) que no se ha realizado. Complejidad además que no nace en el 2014 con el diagnóstico de Paredes, sino que ha sido un hecho relevante a lo largo de la evolución normativa que PNNC aduce, la Ley 388 de 1997 cumplirá 20 años, luego no es un factor nuevo en el marco normativo.

Es más, surgirán posiblemente nuevas normas y figuras de planeación en relación al ordenamiento territorial, ambiental y sectorial, y ello no puede ser visto como una justificación para y posponer la declaratoria de ZA en el Sistema de PNNC, pues de ser así nunca se podría llevar a cabo dicho propósito. Por las consideraciones enunciadas el hallazgo se mantiene.

## Hallazgo Administrativo No. 26. – Función Amortiguadora.

El Decreto 2372 de 2010<sup>8</sup>, señala en su artículo 31 sobre la “Función amortiguadora” que *“El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.*

*Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997.”.*

La Resolución 0208 del 29 junio de 2011 por la cual se adopta el Plan de Acción Institucional 2011-2019 de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, precisa en su artículo 1° que *“(…) a través de dicho instrumento la entidad definirá sus políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de la gestión en sus tres niveles de acción, así como los objetivos, procesos, procedimientos, indicadores y riesgos del sistema MECl GP1000, en armonía con los planes y programas del sector ambiental y el Gobierno Nacional.”.*

En su artículo 3° indica que *“El área de Planeación y Seguimiento de la Dirección General realizará anualmente el seguimiento al avance en el cumplimiento de las metas del Plan de Acción Institucional 2011-2019 y cada cuatro años en el 2015 y en el 2019 liderará la evaluación que deberá realizar la Unidad con miras a revisar la coherencia y consistencia entre los objetivos estratégicos, los subprogramas y sus metas con el entorno y las externalidades que puedan influir en el accionar de la entidad.”.*

### Hechos

El Plan de Acción Institucional establece para la Línea estratégica 3 *“Efectividad en el manejo de las Áreas Protegidas y los Sistemas que los Conforman”*, que propende por la eficacia en la gestión, cuatro programas que a su vez reúnen 12

---

<sup>8</sup> Por el cual se reglamente el SINAP.

subprogramas, de los cuales se evaluó el subprograma 3.2.2 (Promover procesos de ordenamiento y mitigación en las zonas de influencia de las Áreas del SPNN), en lo concerniente a la Meta 3.2.2.2 (100% de las Áreas del SPNN promueven y logran el cumplimiento de la función amortiguadora). Mediante entrevista, solicitudes de información y verificación documental se pudo establecer por la CGR que de las 59 Áreas del SPNN, 34 PNN tienen una propuesta de función amortiguadora, lo anterior denota incumplimiento de la meta establecida en el Plan de Acción.

Sin embargo el indicador de la Meta 3.2.2.2, de acuerdo con la Hoja Metodológica del mismo, está definido como el Porcentaje de áreas del SPNN que promueven y logran el cumplimiento de la función amortiguadora, cuya fórmula es:  $(APFA/AP) \times 100$ ; donde:

- APFA = Número de áreas protegidas del SPNN armonizadas a los procesos de ordenamiento ambiental en zonas aledañas a dichas áreas protegidas, y
- AP = Número de áreas protegidas que conforman el SPNN.

Es claro que el indicador cuya unidad de medida es un porcentaje de las AP armonizadas a los procesos de ordenamiento ambiental en sus zonas aledañas, no puede evaluar la meta como tal que define Áreas del SPNN que promueven y logran el cumplimiento de la función amortiguadora (subrayas propias). En otras palabras, el indicador no puede medir el avance de la meta, lo cual dificulta el seguimiento y la evaluación sobre la misma.

### Causa

Deficiencias en la estructuración del indicador para el seguimiento y evaluación del avance y cumplimiento de la meta establecida. Si el objetivo del indicador, como señala su Hoja Metodológica, es *“Establecer el porcentaje de áreas protegidas del SPNN, que han abordado procesos de ordenamiento ambiental en zonas aledañas a dichas áreas protegidas, dirigidos a cumplir la función amortiguadora requerida y adelantar acciones de manejo conjuntamente con los demás actores involucrados en el proceso.”*, debía entonces incluir una variable que indicara el número de procesos de ordenamiento ambiental realizados en las áreas del SPNN, lo cual no ocurre en este caso. Más aún, si esta variable estuviese incluida en la fórmula del indicador, la misma no podría señalar implícitamente el logro de la función amortiguadora en los términos definidos por la normatividad: *“El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas*

*protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas. (...)*<sup>9</sup> (subrayas propias).

### **Efecto**

Dicha deficiencia impide establecer el avance real y por ende la evaluación del cumplimiento de la meta establecida en el sentido del cumplimiento de la función amortiguadora, pues no es posible evaluar la mitigación de los impactos negativos de las acciones antrópicas en dichas áreas del SPNN, ello a su vez, afecta el Objetivo de Calidad que busca *“Mejorar la gestión de los procesos misionales reflejada en el cumplimiento del propósito de conservar, promover y proteger el patrimonio natural y cultural de las áreas del SPNN y los servicios ecosistémicos que éstas proveen.”*

### **Respuesta de PNNC**

De acuerdo con PNNC la respuesta a esta observación deberá tomar los mismos elementos planteados en la observación anterior.

### **Análisis de la Respuesta**

En virtud de la respuesta dada por PNNC a la observación 20 sobre la Función Amortiguadora, en la señala que *“la respuesta a esta observación deberá tomar los mismos elementos planteados en la observación No.19”*, precisa la CGR que la observación establecida por la CGR tiene dos niveles de análisis relacionados, de una parte lo referido al incumplimiento de la meta 3.2.2.2 establecida (100% de las Áreas del SPNN promueven y logran el cumplimiento de la función amortiguadora), y de otra lo relativo al deficiente diseño del indicador para medir la misma.

Lo enunciado por la CGR en ambos niveles de análisis no es desvirtuado en sí mismo en la respuesta de PNNC a la observación de la CGR.

De acuerdo con la información rendida por PNNC, 34 de 59 PNN tienen una propuesta de función amortiguadora, pero no se sabe si a partir de dicha propuesta se logra el cumplimiento de la función amortiguadora misma, entendida como aquella que permite *“mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas”*<sup>10</sup>. Entre otras razones porque la

---

<sup>9</sup> Decreto 2372 de 2010<sup>9</sup>, artículo 31.

<sup>10</sup> Decreto 2372 de 2010<sup>10</sup>, artículo 31.

variable del indicador (APFA = Número de áreas protegidas del SPNN armonizadas a los procesos de ordenamiento ambiental en zonas aledañas a dichas áreas protegidas) no puede medir la mitigación de los impactos negativos de la acción antrópica sobre dichas áreas. Por las consideraciones el hallazgo se mantiene.

**Hallazgo Administrativo No. 27. Administrativa – Aprovechamiento del Recurso Hídrico en el SPNN.**

La Resolución 0208 del 29 junio de 2011 por la cual se adopta el Plan de Acción Institucional 2011-2019 de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, precisa en su artículo 1° que *“(...) a través de dicho instrumento la entidad definirá sus políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de la gestión en sus tres niveles de acción, así como los objetivos, procesos, procedimientos, indicadores y riesgos del sistema MECI GP1000, en armonía con los planes y programas del sector ambiental y el Gobierno Nacional.”*

En su artículo 3° indica que *“El área de Planeación y Seguimiento de la Dirección General realizará anualmente el seguimiento al avance en el cumplimiento de las metas del Plan de Acción Institucional 2011-2019 y cada cuatro años en el 2015 y en el 2019 liderará la evaluación que deberá realizar la Unidad con miras a revisar la coherencia y consistencia entre los objetivos estratégicos, los subprogramas y sus metas con el entorno y las externalidades que puedan influir en el accionar de la entidad.”*

**Hechos**

El Plan de Acción Institucional establece para la Línea estratégica 3 *“Efectividad en el manejo de las Áreas Protegidas y los Sistemas que los Conforman”*, que propende por la eficacia en la gestión, cuatro programas que a su vez reúnen 12 subprogramas, de los cuales se evaluó el subprograma 3.2.4 (Regular y controlar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en las Áreas del SPNN), en lo concerniente a la Meta 3.2.4.4 (100% de las presiones que afectan al SPNN por el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones de actividades permitidas en las áreas protegidas que conforman el mismo, cualificadas y cuantificadas).

Mediante entrevista, solicitudes de información y verificación documental se pudo establecer por la CGR que de las 59 Áreas del SPNN, sólo ocho (8) Áreas Protegidas (AP) cuentan con una caracterización de presiones al Recurso Hídrico (RH), lo anterior denota incumplimiento de la meta establecida en el Plan de Acción.

**Causa**

No se cuenta con una caracterización integral de las presiones al RH en las Áreas de SPNN.

### Efecto

Dicha deficiencia impide establecer las presiones al RH en las Áreas de SPNN y por ende afecta el Objetivo de Calidad que busca *“Mejorar la gestión de los procesos misionales reflejada en el cumplimiento del propósito de conservar, promover y proteger el patrimonio natural y cultural de las áreas del SPNN y los servicios ecosistémicos que éstas proveen.”*

### Respuesta de PNNC

Señala PNNC que a través de circular No. 20151000000124 de 28 de mayo de 2015, la Directora General requirió a las 6 Direcciones Territoriales y a los Jefes de todas las Áreas Protegidas para que allegaran la información de usuarios de recurso hídrico con el fin de tener identificadas el 100% de las presiones que afectan el recurso hídrico, adjunto a la circular se encontraba un formato el cual recoge, entre otras, información de las captaciones de agua al interior de los Parques Nacionales, identificando en lo posible el usuario, el caudal captado, la zonificación de manejo y otros atributos que permiten cualificar y cuantificar las presiones que afectan el Sistema en este aspecto.

Precisa que como resultado, a la fecha se cuenta con información caracterizada de 48 Áreas Protegidas, quedando pendiente 11 Parques por reportar para llegar al 100%, en ese orden de ideas se tiene un avance del 81.35% de los datos.

La siguiente tabla muestra el inventario de recurso hídrico.

Tabla 19 Inventario de recurso hídrico

Dirección Territorial	Áreas Protegidas que ya presentaron la información	Reportes
DTCA	SFF Ciénaga Grande de Santa Marta	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Bahía Portete – Kaurreie	Área Marina que no tiene captaciones
	SF Acandí, Playón y Playona	Área Marina que no tiene captaciones
	PNN Corales de Profundidad	Área Marina que no tiene captaciones
	PNN Corales del Rosario y de San Bernardo	Área Marina que no tiene captaciones
	SFF Los Colorados	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Macuira	54
	PNN Tayrona	17
DTOR	PNN Chingaza	5
	PNN Sierra de la Macarena	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Cordillera de Los Picachos	9
	PNN El Tuparro	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Tinigua	Indica que no tiene captaciones al interior

Dirección Territorial	Áreas Protegidas que ya presentaron la información	Reportes
	PNN Sumapaz	9
DTAO	PNN Los Nevados	30
	SFF Otún Quimbaya	3
	PNN Tatamá	12
	PNN Selva de Florencia	46
	PNN Las Hermosas	6
	SFF Galeras	44
	PNN Orquideas	15
	PNN Puracé	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Complejo Volcánico Doña Juana - Cascabel	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Cueva de los Guácharos	Indica que no tiene captaciones al interior
	SFF Isla de la Corota	Indica que no tiene captaciones al interior
DTAN	SFF Guanetá Alto Río Fonce	Indica que no tiene captaciones al interior
	SFF Iguaque	14
	Estoraques	14
	PNN Serranía de los Yariguies	5
	PNN Pisba	3
	PNN El Cocuy	3
DTPA	PNN Farallones de Cali	22
	SFF Malpelo	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Gorgona	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Sanguíanga	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Utría	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Los Katíos	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Munchique	Indica que no tiene captaciones al interior
PNN Uramba Bahía Málaga	Indica que no tiene captaciones al interior	
DTAM	PNN yaigojé Apaporis	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Serranía de los Churumbelos	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Río Puré	Indica que no tiene captaciones al interior
	RNN Puinawai	Indica que no tiene captaciones al interior
	RNN Nukak	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN La Paya	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Cahuinari	Indica que no tiene captaciones al interior
	SFFPM Orito Ingi Ande	Indica que no tiene captaciones al interior
	PNN Serranía de Chiribiquete	Indica que no tiene captaciones al interior
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>311</b>

Fuente: Información suministrada por PNNC.

Agrega PNNC que para la siguiente vigencia se va a realizar un ejercicio piloto para concientizar a los usuarios acerca del recurso hídrico, su regulación y uso y así poder contar con la legalización de un gran número de captaciones al interior del Área Protegida; sin embargo, ya se tienen caracterizadas las presiones en cumplimiento de la meta PAI.

### Análisis CGR

De acuerdo con la información remitida por PNNC en respuesta al cuestionario elaborado por la CGR para evaluar la meta 3.2.4.4 sólo ocho AP presentaban un avance en la caracterización de presiones por Aprovechamiento del Recurso

Hídrico, en esta respuesta a la observación se relacionan 48 AP caracterizadas, aunque no se presentan soportes.

Sin embargo, al contrastar la información rendida en ambas respuestas (tanto al cuestionario, como a la observación) y tomando como criterio las ocho AP caracterizadas indicadas inicialmente, se puede establecer que no hay correspondencia entre las cifras de concesiones otorgadas, a manera de ejemplo: para el SFF Galeras en la primera respuesta se reportan 13 concesiones de agua, en tanto que en esta segunda se relacionan 44 captaciones. Dicha situación es constante para todas las AP relacionadas en la primera respuesta remitida por PNNC, salvo en los casos de los PNN de Yariguíes y Cocuy en donde los datos son concordantes, es decir, en seis (6) de las ocho (8) AP reportadas inicialmente no corresponden los datos referidos a las concesiones/captaciones consignados en las respuestas. Por las consideraciones enunciadas la CGR mantiene el hallazgo.

### **2.1.2. Resultados**

#### *Objetivos Misionales*

El CONPES 3680 de 2010, definió los lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el país; está conformado por tres líneas estratégicas, las cuales se sintetizaron en el Plan de Acción 2011-2019, desarrolladas en ocho (8) programas y veintidós (22) subprogramas, con cuarenta y cuatro (44) metas, así:

**Línea Estratégica 1.** Hacia un Sistema de Áreas Protegidas completo, define el SPNN como "Completo" en la medida en que todos sus componentes existen y están consistente, complementaria y sinérgicamente estructurados, articulados e interactuando entre sí a las diferentes escalas del sistema (nacional, regional, local), ello con el fin de que contribuya al cumplimiento de los objetivos generales de conservación de la biodiversidad del país. (CONPES 3680, P.11). Esta línea se constituye en dos programas conformados por ocho subprogramas de la siguiente manera:

**Programa 1.1.** Promoción de instrumentos para la conformación de un sistema completo

**Programa 1.2.** Mejoramiento de las condiciones de gobernanza de los actores del sistema.

**Línea estratégica 2** “Hacia un Sistema de Áreas Protegidas Representativo”, busca identificar sitios prioritarios para conservación in situ e incrementar la representatividad ecosistémica del país. Esta línea se conforma por dos programas y dos subprogramas de la siguiente manera:

**Programa 2.1.** Identificación de sitios prioritarios para la conservación in situ

**Programa 2.2.** Declaración y ampliación de áreas protegidas.

**Línea estratégica 3** “Efectividad en el manejo de las Áreas Protegidas y los Sistemas que los Conforman” propende por la eficacia en la gestión. Se divide en cuatro programas que reúnen 12 subprogramas:

**Programa 3.1** Preservación del estado de conservación de la diversidad biológica

**Programa 3.2** Disminución de las presiones que afectan la dinámica natural y cultural

**Programa 3.3** Generación de elementos de conectividad para mejorar la viabilidad

**Programa 3.4** Fortalecimiento de capacidades para la administración y Posicionamiento del SPNN.

#### 1.1.2.2 Planes, Programas, Proyectos

La evaluación de la gestión misional se realizó verificando el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan Operativo Anual vigencia 2015 presentado por PNNC; enfocada en el análisis de los programas y subprogramas misionales, de los 22 subprogramas se seleccionaron 12, a los cuales se les hizo seguimiento a los resultados obtenidos en 18 metas, que corresponden al 42.8% del total de las 42 metas del POA.

#### **Hallazgo Administrativo No. 28. - Plan de Acción Institucional.**

Mediante Resolución 0208 del 29 de junio de junio de 2011 de la Unidad de Parques Nacionales Naturales “se adopta el Plan de Acción Institucional 2011-2019 de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.”

Igualmente se establece:

*“ARTÍCULO TERCERO.- SEGUIMIENTO, EVALUACION Y AJUSTE. El área de Planeación y Seguimiento de la Dirección General realizará anualmente el seguimiento al*

*avance en el cumplimiento de las metas del Plan de Acción Institucional 2011-2019 y cada cuatro años en el 2015 y en el 2019 liderará la evaluación que deberá realizar la Unidad con miras a revisar la coherencia y consistencia entre los objetivos estratégicos, los subprogramas y sus metas con el entorno y las externalidades que puedan influir en el accionar de la entidad. “*

*ARTÍCULO CUARTO.- La Dirección General con fundamento en los resultados obtenidos durante la evaluación, podrá ajustar el Plan de Acción Institucional 2011-2019.”*

En los considerandos determina:

*“...el mencionado Plan de Acción Institucional está integrado por ocho programas con sus correspondientes objetivos estratégicos, veintidós subprogramas y cuarenta y cuatro metas, los cuales se articulan en función de las siguientes líneas estratégicas: 1. Hacia un Sistema de Áreas Protegidas completo. 2. Hacia un Sistema de Áreas Protegidas ecológicamente representativo. 3. Efectividad en el manejo de las Áreas Protegidas y los Sistemas que Conforman.*

*Que el Plan de Acción Institucional es una herramienta de orientación y direccionamiento que permitirá a la entidad articular su gestión en los tres niveles, local regional y nacional, (...). Se trata de un mecanismo institucional que le permite a Parques Nacionales proyectar su gestión a largo plazo, tomar adecuadas decisiones y optimizar los recursos disponibles, pues es la base para la elaboración de los planes de inversión anuales que se formulen en el periodo 2011 a 2019.”*

El Plan de Acción Institucional 2011-2019, desarrolla ocho (8) programas y veintidós (22) subprogramas, con cuarenta y cuatro (44) metas, 44 indicadores que tienen su correspondiente hoja metodológica. Por lo anterior se define para cada año en el Plan Operativo las metas, actividades a realizar.

-Se evidencia debilidades en el plan de acción institucional que afectan el cumplimiento de las metas establecidas en el POA, que para el caso que nos ocupa es la vigencia 2015, por cuanto existen deficiencias en los indicadores y metas establecidas. Los indicadores planteados en el plan de acción institucional adolecen en su configuración, por cuanto no permiten hacer seguimiento a las metas del Plan de Acción Institucional, se evidencia inconsistencia de algunas metas del PAI en el año 2015. Se construyen metas que no permiten cumplir en un 100%, por cuanto su cumplimiento va más allá de la competencia de PNNC. Se muestra gestión con el cumplimiento de metas que pasan el límite de lo esperado, lo cual no es dable, pues ello puede incidir de manera positiva en aquellas metas que no se han cumplido.

Lo anterior debido a deficiencias en los indicadores y metas establecidas. Deficiencias en la formulación de los indicadores de gestión, en ocasiones no se

consideran variables que respondan a la meta, o falta de una mayor coordinación entre las dependencias involucradas. Inadecuada planeación de las metas, falta de coordinación institucional entre las dependencias involucradas, que afectan el cumplimiento de las metas establecidas en el poa. Puede afectar la medición de la gestión y por ende contar con unos resultados que realmente contribuyan a la toma de decisiones. Riesgo relacionado con el cumplimiento de la gestión y resultados obtenidos por la entidad.

### **Indicadores PAI**

Los indicadores no miden todas las variables que permitan la evaluación, control y seguimiento, por ejemplo el de la meta 3.2.3.1, "*Porcentaje de especies invasoras priorizadas en el 2010, para el SPNN, con planes de acción que permitan disminuir la presión a los valores objetos de conservación*", no mide la disminución de la presión

*Las variables son: Número de especies invasoras priorizadas par el SPNN que cuentas con un plan / Número de especies invasoras priorizadas para el SPNN.*

*Número de DT y AP que reportan implementación de acciones en sus POA/Número de DT y AP que incluyeron acciones en los Planes de Manejo y los Planes Estratégicos Territoriales de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional*

(...) la meta "*1.2.3.3 % de áreas protegidas del SINAP se encuentran en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas RUNAP*", se presta para confusión las variables del indicador que se describen en la hoja metodológica, las cuales son: Áreas Protegidas del SINAP inscritas con información completa en el RUNAP, y Total de áreas protegidas inscritas en el RUNAP del SINAP. Lo anterior por cuanto el propósito del RUNAP es tener un consolidado de las áreas que conforman el SINAP, es decir registradas, sin embargo, el indicador se refiere a las Áreas inscritas con información completa.

El Indicador "*Porcentaje de avance en el desarrollo e implementación de un sistema de categorías de manejo de áreas protegidas del SINAP*" de la meta 1.2.3.4, por no estar bien planteado no permite cumplir en un 100% la meta, puesto que la fase 3 es del resorte del Ministerio de Ambiente que dice en la Hoja Metodológica: "*Adopción del proyecto de ley que contiene el sistema de categorías de manejo de áreas protegidas del SINAP por parte del MADS, corresponde a un 30%.*"

Lo anterior indica que aunque PNNC ya cumplió lo que le corresponde, como hasta la fecha no hay actuaciones del MADS, el cumplimiento de la meta es del 70%, lo cual incide en la gestión de PNNC, por encontrarse en un 100% en el PAI de la entidad.

Por deficiencias en la formulación de los indicadores de gestión, en ocasiones no se consideran variables que respondan a la meta, o falta de una mayor coordinación entre las dependencias involucradas, lo que puede afectar la medición de la gestión y por ende contar con unos resultados que realmente contribuyan a la toma de decisiones.

### **Metas Plan de Acción Institucional**

Se evidencia inconsistencia de algunas metas del PAI en el año 2015, por las siguientes razones:

Se construyen metas que no permiten cumplir en un 100%, por cuanto su cumplimiento va más allá de la competencia de PNNC, por ejemplo:

La meta 1.2.3.4 *“Un (1) Sistema de categorías de manejo de áreas protegidas del SINAP desarrollado e implementado”*. PNNC reportó el cumplimiento en el POA del 70%. Sin embargo, por parte de Parques se entiende cumplida la meta, porque su accionar llegó hasta donde le correspondía, como era elaborar y presentar al Ministerio de Ambiente. (...) Lo anterior significa que se entendería cumplida en un 100% la meta cuando se ha formalizado el proyecto, el cual depende es del Ministerio. Hay que mencionar que aunque la oficina Jurídica no reporta en el POA 2015 dicho indicador, es necesario hacer alusión teniendo en cuenta que los resultados, independiente de la anualidad que se esté evaluando, pueden incidir en el PAI, para futuros resultados.

Se muestra gestión con el cumplimiento de metas que pasan el límite de lo esperado, lo cual no es dable, pues ello puede incidir de manera positiva en aquellas metas que no se han cumplido, tal es el caso de: La meta 1.1.2.1 100% de Instrumentos de política y normativos elaborados, ajustados, propuestos y gestionados para el cumplimiento misional, a partir del diagnóstico de necesidades realizado en 2011 (Avance reportado 150%). La meta 3.4.4.2. 36 eventos de carácter internacional de alto nivel, priorizados para el período 2011-2019, en los cuales se incide en términos de negociación, posicionando la gestión del SPNN (Avance reportado el 320%).

Lo anterior se presenta por inadecuada planeación de las metas, falta de coordinación institucional entre las dependencias involucradas, lo que puede presentarse riesgo relacionado con el cumplimiento de la gestión y resultados obtenidos por la entidad.

### **Respuesta de la Entidad**

## Plan de Acción Institucional

La entidad en su respuesta aduce:

*“En el año 2010, el PAI 2007-2019 fue evaluado y ajustado con la participación de todas las dependencias, teniendo en cuenta la necesidad de ajustar el instrumento de largo plazo, para que fuera coherente con los documentos normativos y políticas existentes en su momento. De igual manera, y en cumplimiento de la Resolución N° 0208 del 29 junio de 2011, PNN adelantó durante 2015 y 2016 la evaluación del PAI con miras a realizar las actualizaciones y ajustes que se consideren necesarios[1].”*

## Indicadores PAI

PNNC en su respuesta manifiesta:

*“(…) en la hoja metodológica del indicador “Porcentaje de especies invasoras priorizadas en el 2010, para el SPNN, con planes de acción que permitan disminuir la presión a los valores objetos de conservación”, se establece claramente la metodología y las variables que se deben utilizar para el cálculo del indicador, la cual indica que la meta está dirigida a que la entidad adopte e implemente un plan de acción por cada especie invasoras priorizadas y no está formulado en función de medir las disminución de presiones.”*

*“Respecto a la Meta 1.2.3.4. Un (1) Sistema de categorías de manejo de áreas protegidas del SINAP desarrollado e implementado: (…), efectivamente el cumplimiento de la meta por parte de PNNC fue efectivo en el año 2013 y para el cumplimiento del 100% de la meta se requiere de un componente adicional a cargo del MADS, para lo cual, se continúa con las gestión respectiva ante dicho Ministerio.”*

*“(…) la entidad cuenta con indicadores y las respectivas hojas metodológicas, que permiten calcular el avance anual de las metas. Asimismo, con herramientas para el seguimiento y la generación de alertas tempranas, como los tableros de control. Se puede concluir que la formulación de los indicadores responde a la gestión institucional y conlleva a una articulación entre las dependencias involucradas.”*

*Respecto del Indicador de la meta 1.2.3.3*

*“(…) Áreas Protegidas del SINAP inscritas con información completa en el RUNAP:*

*Esta variable mide la inscripción de las áreas protegidas en el RUNAP, precisando que un área se considera inscrita una vez la Autoridad Ambiental competente, ha cargado la totalidad de información en el mencionado registro.*

*Una vez se carga en el RUNAP la totalidad de la información el área se considera oficialmente INSCRITA. (…)*



*Total de áreas protegidas inscritas en el RUNAP del SINAP:*

*Para el caso de esta variable, aquí se contabiliza el total de áreas protegidas que están debidamente inscritas y las que se encuentran en proceso de inscripción.*

*“ (...) el propósito del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas es tener el consolidado de las áreas protegidas que conforman el SINAP, no obstante el REGISTRO es un proceso posterior a dicha consolidación, el cual permite realizar requerimientos y ajustes a las diferentes Autoridades Ambientales en el marco del análisis de correspondencia frente a cada categoría de manejo (...)”*

*“Estamos avanzando en el registro de la totalidad de las áreas protegidas del SINAP que son objeto de contraste, pero como lo mencionamos anteriormente los requerimientos necesarios para dicho registro dependen de la Autoridad Ambiental que declaro, homologa o recategorizó el área.*

*Para tener un consolidado y/o inventario de áreas protegidas a nivel de país no requiere que estén registradas, sino que estén enmarcadas en una de las categorías de manejo que conforman el SINAP definidas en el artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015 (artículo 10 del Decreto 2372 de 2010).”*

## **Metas Plan de Acción Institucional**

La entidad aduce:

*“Respecto a la Meta 1.2.3.4. Un (1) Sistema de categorías de manejo de áreas protegidas del SINAP desarrollado e implementado: (...), efectivamente el cumplimiento de la meta por parte de PNNC fue efectivo en el año 2013 y para el cumplimiento del 100% de la meta se requiere de un componente adicional a cargo del MADS, para lo cual, se continúa con las gestión respectiva ante dicho Ministerio.”*

*“En relación a las metas que se sobrepasan el 100% de cumplimiento en 2015, estas corresponden a imprecisiones en el reporte periódico por parte de la dependencia responsable de su seguimiento. Para lo cual, la OAP adelantó las coordinaciones necesarias con dichas áreas y los valores fueron ajustados. Por ejemplo, para la meta “36 eventos de carácter internacional de alto nivel, priorizados para el período 2011-2019, en los cuales se incide en términos de negociación, posicionando la gestión del SPNN” reportado en 2015 con el 320%, el valor ajustado es del 87%.”*

*“(...) se aclara que la planeación de las metas se hace de manera coordinada con las áreas competentes y se soporta en un ejercicio técnico detallado en las hojas metodológicas de cada indicador, siendo objeto de seguimiento sistemático por parte de la OAP.”*

## **Análisis de Respuesta**

Se reafirma como hallazgo administrativo por las respuestas dadas a las observaciones relacionadas con los indicadores y las metas PAI. Situación que fue corroborada con Planeación.

### **Hallazgo Administrativo No. 29. Registro Único Nacional de Áreas Protegidas RUNAP.**

El Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP, es la herramienta creada por el Decreto 2372 de 2010 en la cual cada una de las Autoridades Ambientales registra las áreas protegidas de su jurisdicción, con el fin de tener un consolidado como País de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP.

Teniendo en cuenta el Decreto Único 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Decreto No. 3572 de 2011, de creación de PNNC, que señala las funciones que le corresponden, entre otras:

*“Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.*

*Coordinar la conformación, funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema.*

*Administrar el registro único nacional de áreas protegidas del SINAP.”*

-Se evidencia que el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP con base en plan operativo anual 2015 presenta rezago teniendo en cuenta que este se consolida con 723 áreas protegidas del SINAP, lo cual genera el riesgo de no cumplir la meta pactada en el Plan de Acción Institucional 2011-2019, toda vez que de las áreas protegidas regionales solo el 43% está registrado.

Además si se trata de las áreas protegidas del SINAP inscritas con información completa en el RUNAP, la información que reporta PNNC se refiere solo a las áreas de la CAR, de las cuales a 2015 se encuentran pendientes de registro 122 y se encuentran registradas 117 áreas protegidas regionales.

Al respecto la entidad manifiesta en el avance a diciembre de 2015 de la meta “1.2.3.3 100% de las áreas protegidas del SINAP se encuentran en el registro único nacional de áreas protegidas”, que el 98% de las áreas protegidas regionales completaron la inscripción en el RUNAP y se encuentran al 100% en la Plataforma y el 43 % de las áreas protegidas regionales están registradas.

Lo anterior, independiente de la labor que les corresponde a las autoridades ambientales, lo cierto es que es bajo el cumplimiento de la meta, bien sea que no está bien diseñada la meta y su indicador respectivo.

Hay que señalar que en la hoja metodológica se indican las categorías que integran el sistema, así:

*“Áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales reportadas en el RUNASP (SPNN)*

*-Áreas protegidas regionales reportadas al RUNAP (APR)*

*-Reservas Forestales Protectoras Nacionales reportadas al RUNAP (RFPN)*

*-Reservas Naturales de la sociedad civil al RUNAP (RNSC)”*

Así mismo, para la CGR se presta para confusión las variables del indicador que se describen en la hoja metodológica, las cuales son: *Áreas Protegidas del SINAP inscritas con información completa en el RUNAP*, y *Total de áreas protegidas inscritas en el RUNAP del SINAP*.

Lo anterior por cuanto el propósito del RUNAP es tener un consolidado de las áreas que conforman el SINAP, es decir *registradas*, sin embargo, el indicador se refiere a las *Áreas inscritas con información completa*, por lo tanto, el indicador no permitiría medir el avance del inventario real de las Áreas Protegidas del SINAP, tal como se aprecia en el avance de la meta para el año 2015 de PNNC se refiere al 85%, pero sobre las áreas inscritas con información completa que es del 98%, y no sobre las registradas que es del 43%.

Falta de un mayor seguimiento por parte de PNNC como administrador del RUNAP. No se atiende de forma efectiva el propósito para el cual fue creado el RUNAP, si no se cumple con la meta fijada en el plan de acción institucional 2011-2019. Así mismo en referencia con el indicador, puede presentarse incertidumbre en el inventario de las áreas protegidas del SINAP, y por ende desdibujarse la gestión de la entidad, pues contar con un consolidado real de las áreas que conforman el SINAP, contribuiría como lo estipula el decreto 2372 de 2010 en su artículo 3 *“como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.”*

### **Respuesta de la Entidad**

*“(…) la herramienta del RUNAP busca que todas las áreas protegidas se encuentren en el mencionado registro, el proceso de registro es posterior a la incorporación de las áreas*

*protegidas en el RUNAP, una vez las Autoridades Ambientales ingresan la información completa en el RUNAP se considera que el área está INSCRITA y Parques Nacionales Naturales procede a realizar el análisis de contraste de correspondencia de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1076 de 2015 (Decreto 2372 de 2010) para el registro del área.*

*Frente a la función de registro de las áreas en el RUNAP que tiene Parques Nacionales como administrador de este sistema hay que considerar el análisis de contraste de correspondencia (Conceptos Técnicos) en el que se pueden llegar a presentar requerimientos o ajustes necesarios para el registro de las áreas protegidas y estos los debe asumir la Autoridad Ambiental que declaro, homologo o recategorizó cada Autoridad Ambiental.*

*Por lo anteriormente expuesto, resaltamos que nuestro compromiso es aportar y facilitar que el 100% de las áreas protegidas se encuentren en el RUNAP. Así las cosas no se presenta rezagos en la consolidación del RUNAP y las falencias que puedan existir obedecen a Autoridades Ambientales decidieron no incorporar las áreas en el mencionado registro.*

*Así las cosas, no existe riesgo del no cumplimiento de la meta pactada en el Plan de Acción Institucional 2011 – 2019, continuamos adelantando las acciones necesarias y pertinentes que nos aporten a tener un sistema completo y ecológicamente representativo y que a su vez aporte a los compromisos que tenemos como país.*

*Finalmente informamos que desde esta entidad hemos prestado el apoyo y la orientación técnica necesaria a las Corporaciones que lo han requerido, lo cual se materializa con espacios de trabajos presenciales o virtuales con el fin de avanzar en el registro de las áreas protegidas.*

*“(…) el trámite de registro de Reservas Naturales de la Sociedad Civil se surte en varias etapas y fases que dependen de otras entidades como Alcaldías Municipales y Corporaciones Autónomas Regionales e inclusive dependen del mismo usuario que solicito el registro de la RNSC.”*

*“(…) se precisa que las 14 reservas registradas han surtido todas las etapas antes mencionadas y se registraron en la misma vigencia en la que fueron allegadas y una vez el acto administrativo tuvo firmeza, se incorporó la información en RUNAP.*

*Así las cosas, en la vigencia 2015 no está pendiente la inscripción en el RUNAP de “120 reservas naturales” toda vez que estas obedecieron a solicitudes de registro de predios privados que desean que se incluyan como áreas integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP bajo la categoría de Reserva Natural de la Sociedad Civil - RNSC, entendiéndose que el registro de las RNSC se culmina una vez se cumplen las etapas y fases mencionadas anteriormente y existe un acto administrativo de registro.*

## **Análisis de la Respuesta**

Se concluye que el cumplimiento de la meta 1.2.3.3 no depende de la gobernabilidad de PNNC, por lo que no mide la gestión de la entidad, el indicador no está en función de lo que le corresponde a PNNC como es “realizar el análisis de contraste de correspondencia de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1076 de 2015 (Decreto 2372 de 2010) para el registro del área.”

Respecto a la falta de mayor seguimiento de la entidad, caber señalar que no se definen metas ajustadas al quehacer de PNNC, no cuenta con mecanismos dinámicos como administrador del RUNAP, que le permita mayor aportación, para que las autoridades ambientales cumplan con su compromiso.

Teniendo en cuenta la respuesta se evidencia que no existe formalmente un procedimiento que desarrolle la función respecto del RUNAP de PNNC, como parte del Sistema de Gestión Integrado.

El hallazgo con carácter administrativo continúa, como quiera que el indicador no mide la gestión de PNNC, por lo que la entidad mostró gestión con información errada, en la medida que se analizaron variables incoherentes frente a su función, y si se tratare de tener un consolidado y/o inventario de áreas protegidas, se presentó avance y gestión solo con las áreas protegidas regionales.

### **Hallazgo Administrativo No. 30. - Planes de Emergencia y Contingencia de las Áreas Protegidas del SPNN.**

El Decreto 2372 de 20210 establece:

**“Artículo 47. Plan de manejo de las áreas protegidas.** Cada una de las áreas protegidas que integran el Sinap contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación (...)

**Parágrafo 1º.** El Plan de Manejo deberá ser construido garantizando la participación de los actores que resulten involucrados en la regulación del manejo del área protegida. En el caso de las áreas protegidas públicas, el plan de manejo se adoptará por la entidad encargada de la administración del área protegida mediante acto administrativo.”

La ley 1523 de 2012 establece en su establece:

**“Artículo 1º.** De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

**Parágrafo 1°.** *La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.*

**Artículo 2°.** *De la responsabilidad. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.*

De acuerdo con lo señalado en la Hoja Metodológica del Indicador “Cada área del SPNN elabora un Plan de Emergencia y Contingencias por Desastres Naturales, como un anexo del plan de manejo y en cumplimiento de la normatividad nacional vigente, principalmente lo dispuesto en la ley 1523 de 2012, (...) en su Artículo 1 indica (...) Parágrafo 1. (...). El Plan de Emergencias y Contingencias es un documento en el que a partir del análisis de las amenazas naturales que pueden representar riesgo y generar situaciones de emergencia, se definen los sistemas de organización, procedimientos, medidas y recursos que requiere el área protegida para avanzar en los tres procesos de gestión del riesgo: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. Los Planes de Contingencia son un componente del Plan de Emergencias y Contingencias que contienen protocolos de actuación ante los diferentes niveles de alerta de una amenaza priorizada en el análisis de riesgo como medio o alto.”

En concordancia con lo referido anteriormente en el Plan de Acción se contemplan las siguientes metas:

3.2.3.2 100% de las áreas del sistema de PNN con planes de emergencia articulados con las instancias de coordinación correspondientes.

3.2.3.3 100% de los Planes de Contingencia que respondan a cada una de las amenazas identificadas en las áreas del SPNN, en marcha, articulados con los Comités Locales y Regionales de Prevención y Atención de Desastres. (CLOPAD's y CREPAD's) y que cuentan con la dotación para actuar como primer respondiente.

Se observa que son 15 las áreas del sistema de PNN que cuentan con planes de emergencia y de contingencia aprobados, que responden a cada una de las amenazas identificadas en las áreas del SPNN, las cuales están en marcha y articuladas con las instancias respectivas, de acuerdo con lo previsto en el plan de acción institucional.

A diciembre de 2015 se evidencia que solo se cumplió con el 25% de la metas 3.2.3.2 y 3.2.3.3 del Plan de acción Institucional-PAI según lo manifestado por PNNC en el informe de avance, corriendo el riesgo de no cumplirse las metas una

vez terminada la vigencia del PAI 2011-2019. El Grupo de Planeación y Manejo de Parques Nacionales Naturales ha aprobado los 15 planes de emergencias y contingencias, y se solicitaron evidencias de socialización de 14 áreas protegidas que les fue aprobado el plan de emergencias y contingencias, de acuerdo con el seguimiento de la Oficina de Planeación solo se han socializado 3 planes POA Guacharos, Orquídeas y Tatama, lo enviado a la CGR por PNN solo abrió un acta de socialización que es el de PNN Tuparro y una hoja de firmas del 07 de diciembre de 2015.

La hoja metodológica establece que se entiende como cumplida la meta del indicador *“cuando se cuente con el Plan de Emergencia y Contingencias aprobado mediante concepto técnico o memorando de aprobación del Nivel Central y se realice al menos una acción de socialización.”*, lo cual no fue así de acuerdo a lo citado anteriormente, por cuanto hace referencia es la solicitud de evidencias de socialización de las áreas protegidas y no de la socialización como tal. El atraso viene de tiempo atrás cuando no se cumplió desde el año 2014 plazo máximo del PAI 2011-2019, con la Meta “3.2.3.3.

Las metas referidas fueron definidas en su momento en el PAI 2011-2019 por separado (una para el plan emergencia y otra para el plan de contingencia), sin tener en cuenta que su ejecución fuera al mismo tiempo, posteriormente se replanteó en tiempo la meta incumplida (3.2.3.3) concordante con la meta 3.2.3.2 por cuanto las acciones, y los avances reportados son los mismos, que es lo que se está reflejando actualmente en el Plan de Acción, es decir debe existir una consistencia y correspondencia con el indicador *“Número de áreas protegidas con planes de emergencia y contingencia por desastres naturales e incendios forestales aprobados y socializados ante los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo correspondientes/Número total de áreas protegidas del SPNN”*

En acta de reunión del 02 octubre de 2015 con la Dirección Territorial Amazonía, Oficina Gestión del Riesgo, Grupo de Planeación y Manejo, Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental, Grupo de Control Interno, Oficina Asesora de Planeación, se dejó en la misma que *“(…) con la finalidad de hacer claridad de los documentos que están bajo la responsabilidad de la Subdirección de Gestión y Manejo (Grupo de Planes de Manejo) y de la Oficina de Gestión del Riesgo, se ajustarán las hojas metodológicas de los indicadores, teniendo en cuenta que las dos dependencias reportan información que suman a la meta establecida, así mismo se requiere la actualización del procedimiento “Gestión del riesgo de desastres”.*

*Como conclusión de esta meta se generará plan de mejoramiento con acciones correctivas que se ejecuten desde el nivel central (Grupo de Planeación y Manejo y Oficina Gestión del Riesgo), el cual contribuya al avance de las metas definidas.”*

*Sin embargo, para este ente de control no se conoce soportes sobre lo mismo de todas las Direcciones Territoriales.*

Lo anterior debido al mal planteamiento de la línea base de la meta, además los planes de emergencia y contingencias aprobados no se han socializado en su mayoría. No hay un mecanismo oportuno que garantice que se cumpla el objetivo, se corre el riesgo de no cumplir con el PAI 2011-2019 teniendo en cuenta que a la fecha solo presenta un reporte acumulado con corte a 30 de diciembre de 2015 para las dos metas del 25%, donde el número de planes de emergencia y contingencias aprobadas y socializadas ante los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo es de 3, que equivale solo al 20%.

Es importante indicar que dentro del período 2011-2015 el avance de la meta es del 20%, si bien es cierto la meta a cumplir del 100% es al 2019 queda la expectativa si en el lapso de tiempo restante logre su cometido.

### **Respuesta de la Entidad**

*"Para el año 2015, por decisión de la Subdirección de Gestión y Manejo, se asignó nuevamente el tema a la Oficina de Gestión del Riesgo. Para tener claridad la Oficina de Gestión del Riesgo, solicito el concepto a la Oficina Jurídica, para definir el instrumento jurídico más apropiado para asumir el desarrollo de dichas actividades, así como el cumplimiento de las metas PAI, por parte de la Oficina de Gestión del Riesgo, bajo el memorando No. 2015150000443, recibiendo respuesta en el sentido que no se debía reasignar ninguna función, y solo basta ajustar la Hoja Metodológica de los Indicadores donde se establece el responsable del cumplimiento de las metas.*

*Se procedió a realizar el empalme entre las dos dependencias, como se dejó consignado en el Acta de Reunión de Empalme de los meses marzo y abril de 2015. En este momento se conoció las determinaciones de la SGM sobre cambiar la metodología de trabajo y unificar en un solo documento Planes de Emergencia y Planes de Contingencia para la Gestión del Riesgo de Desastres.*

*Bajo este concepto, la Oficina de Gestión del Riesgo recibió las metas en las siguientes circunstancias, según reporte POA 214 del GPM:*

*Meta 3.2.3.2. 15,56% de las áreas del sistema de PNN con planes de emergencia articulados con las instancias de coordinación correspondientes. Que corresponde a 9 Planes, sin embargo durante el empalme se recibieron 13 Parques con concepto técnico de aprobación de los PLEC's y 3 de ellos con evidencia de socialización.*

*Meta 3.2.3.3. 7% de los Planes de Contingencia que respondan a cada una de las amenazas identificadas en las áreas del SPNN, en marcha, articulados con los Comités*



*Locales y Regionales de Prevención y Atención de Desastres. (CLOPAD's y CREPAD's) y que cuentan con la dotación para actuar como primer respondiente.*

*“ (...) continua presentándose un atraso en el cumplimiento de las metas, sin embargo no se puede desconocer el avance desde la meta reportada en el POA diciembre de 2014, considerando además que la gestión de la Oficina de Gestión del Riesgo, se limitó a 9 meses del año 2015.*

*Ante el lento avance en el cumplimiento de la meta, como lo señala la Contraloría en su análisis de efecto (...) nuevamente para septiembre de 2016 la Oficina de Gestión del Riesgo propone un Plan de Mejoramiento Integral 2016, con el fin de alcanzar una meta del 45% para finales del año (se adjunta PMI 2016), donde se proponen acciones y fechas de cumplimiento para la entrega y socialización de los Planes de Emergencia y Contingencia por parte de las áreas protegidas.*

*Contando con que las acciones se cumplan, la meta llegaría al 45% en el 2016, por lo que se puede proyectar el cumplimiento de la meta en el plazo establecido en Plan de Acción Institucional, es decir el 100% de las áreas del sistema de PNN con planes de emergencia y contingencia articulados con las instancias de coordinación correspondientes a 2019.”*

## **Análisis de Respuesta**

Efectivamente la entidad afirma que existe un atraso y por lo tanto, propone un plan de mejoramiento integral 2016.

Respecto de la información entregada a la CGR de avance referida en la observación, presenta información diferente y no consistente con lo expresado por la entidad en su respuesta que dice “A 31 de Diciembre de 2015 se encontraban aprobados 24 Planes de Emergencias y Contingencias por Desastres Naturales de los cuáles 11 fueron socializados ante los Consejos Municipales y/o Departamentales de Gestión del Riesgo”, frente a la información en el seguimiento al plan de acción a 31 de diciembre de 2015, que establece que se aprobaron 15 planes de emergencias y contingencias, pero no hace referencia a la socialización de los planes, sino a la solicitud de evidencias de socialización ante los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo. Son pocos los ajustes en los hechos, especialmente en cuanto al avance de la meta, a las áreas del sistema de PNN que cuentan con planes de emergencia, y de contingencia. Por lo anteriormente expuesto se mantiene el hallazgo administrativo.

## **2.2 CONTROL DE LEGALIDAD**

Aplicación Normas Procesos Judiciales

Con corte al 31 de diciembre de 2015 la Oficina Asesora Jurídica de La Unidad de Parques Nacionales Naturales (PNN), gestionó 49 procesos, de los cuales 8 se finalizaron; Procesos Vigencias anteriores 36; Demandas nuevas 13; Procesos finalizados 8; Total procesos Judiciales activos 41 por una cuantía de \$112.780.232.393; 15 Acciones populares; 1 Contractual; 2 Pertenencias; 0 Ejecutivo laborar; 0 Ejecutivo singular; 1 Nulidad simple; 8 Nulidad y restablecimiento; 1 Ordinario laboral; y 13 Reparaciones directas.

Cabe destacar que en el año 2016 el Consejo de Estado Exp. No. 680012333300020130017401, medio de control nulidad y restablecimiento del derecho fallo a favor de un ex contratista de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales (hoy Parques Nacionales Naturales de Colombia) demandó a la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- Parques Nacionales de Colombia por una cuantía de \$69.510.000.

**Hallazgo Administrativo No. 31. con Presunta Incidencia Disciplinaria - Actas Comité de Conciliación (D9).**

La Resolución 110 del 23 de noviembre de 2011 por la cual se crea e integra el comité de conciliación y repetición de Parques Nacionales Naturales, en su Artículo Tercero. Sesiones y Votación, establece que *“El Comité de Conciliación se reunirá por lo menos una (1) vez al mes, y cuando las circunstancias lo exijan de manera extraordinaria. Sesionara con un mínimo de tres (3) de sus miembros permanentes y adoptara las decisiones por mayoría simple...”*.

Agrega el Artículo Cuarto de la referida Resolución que entre las funciones del Secretario del Comité de Conciliación está la de elaborar las actas de cada sesión del comité, las cuales deberán estar debidamente elaboradas y suscritas por el Presidente y el Secretario del Comité que hayan asistido, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente sesión.

Se evidenció por parte del grupo auditor de la CGR que no hay actas del Comité de Conciliación de los meses de mayo, agosto, y octubre del año 2015. Del mismo modo, las Actas del Comité de Conciliación correspondientes a los meses de enero, marzo, julio, septiembre, y diciembre del año 2015 no se encuentran suscritas por el Presidente y el Secretario del Comité.

Con lo cual hay un desconocimiento de la Resolución 110 del 23 de noviembre de 2011, mediante la cual se crea e integra el Comité de Conciliación, del mismo modo hay una ausencia de estudios, análisis y formulación de las políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, así como falta de estudio sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio

alternativo de solución de conflictos durante los meses de mayo, agosto y octubre del año 2015.

### **Respuesta Entidad:**

*“... Respecto a los meses de mayo, agosto y octubre de 2015, es necesario precisar que en efecto el Comité de Conciliación no sesionó en dichos meses y ello obedeció a que no se recibieron por la Secretaría Técnica solicitudes de convocatoria del Comité para sesionar, en tanto que no se contaba con asuntos que debieran ser sometidos a esta instancia; para corroborar este aspecto, se allega la relación de asuntos y/o solicitudes que llegaron a la Entidad vía Orfeo para ser sometidos a Comité y las sesiones en que los mismos fueron debatidos para el año 2015.*

*Es importante resaltar que Parques Nacionales normalmente maneja un bajo número de solicitudes de conciliación extrajudicial, así como de procesos y/o casos judiciales que deban ser debatidos por el Comité de Conciliación. Esta circunstancia particular de la entidad se ve reflejada en el número de asuntos que se debatieron en cada sesión ordinaria del Comité, que como se observa en las actas, suman para el año 2015 un total de 18 asuntos..., en tres sesiones solo se sometió un caso y en las demás en promedio fueron tres, sin superar un número de 4 asuntos o casos por sesión.*

*...De tal manera que la ausencia de sesiones en los meses auditados de mayo, agosto y octubre, no refleja o conlleva al desconocimiento de la Resolución 110 de 2011 como se afirma en la observación 4, por cuanto en ningún caso la Entidad llevó a cabo actuaciones prejudiciales y/o judiciales que requirieran del aval de los miembros del Comité, ni se puso en riesgo la defensa judicial de la Entidad.*

*Respecto de la observación relacionada con que las actas no se encuentran suscritas por el Presidente y el Secretario del Comité como lo indica la resolución, debemos decir que el equipo auditor pudo evidenciar de la revisión de la carpeta del Comité de Conciliación del año 2015, en primer lugar, que la Secretaría Técnica del Comité elaboró debidamente las actas correspondientes a las sesiones ordinarias que se realizaron en el año 2015, y que cada una de ellas contienen los asuntos que fueron sometidos al Comité, la deliberación y la decisión adoptada por parte de sus miembros en cada caso, y el soporte de dicha actuación son las firmas contenidas en el formato de listado de asistencia que maneja la Entidad, y que como lo indica el párrafo 2 del artículo 4 de la Resolución 110 de 2011, los documentos que se aportan como las fichas técnicas y todos los soportes documentales presentados para estudio, hacen parte integral del acta.*

*En segundo lugar, que se expidieron oportunamente las certificaciones por la Secretaría Técnica debidamente firmadas, que contienen los fundamentos y la decisión adoptada por los miembros del comité, y que hace parte integral del acta toda vez que el artículo 18 del Decreto 1716 de 2009<sup>[1]</sup> que se transcribe en el artículo tercero de la Resolución 110 de 2011, permite se constituya como prueba y/o soporte idóneo para presentarlo por parte de la Entidad en la diligencia de conciliación, las cuales efectivamente fueron presentadas en*

*las instancias judiciales y prejudiciales que se requirieron y de las que adjuntamos copia a la presente respuesta. (Anexo 2)*

*Por todo lo anterior, consideramos que el hallazgo administrativo no tiene incidencia disciplinaria, en tanto que la Entidad demostró que se cumplió con las funciones, deberes y finalidades que persigue la norma en materia de funcionamiento del Comité de Conciliación, y los hechos objeto de la observación carecen de ilicitud sustancial siendo irrelevante para el derecho disciplinario.*

*Valga la pena resaltar que en el marco del ejercicio de auditoría interna realizado por el Grupo de Control Interno, la OAJ implementó una acción correctiva para revisar, modificar y ajustar el procedimiento interno de CONCILIACIÓN PREJUDICIAL y de esta manera, mejorar y racionalizar aspectos frente a este trámite, cuyo vencimiento está previsto para el 31 de diciembre de 2016”.*

### **Análisis de la Respuesta**

Si bien de conformidad con lo manifestado por la Entidad no se llevaron a cabo actuaciones prejudiciales y/o judiciales que requirieran del aval de los miembros del Comité, la Resolución 110 del 23 de noviembre de 2011 por la cual se crea e integra el comité de conciliación y repetición de Parques Nacionales Naturales, en su Artículo Tercero establece de manera clara e inequívoca que *“El Comité de Conciliación se reunirá por lo menos una (1) vez al mes, y cuando las circunstancias lo exijan de manera extraordinaria. Sesionara con un mínimo de tres (3) de sus miembros permanentes y adoptara las decisiones por mayoría simple...”*.

Por lo anterior el Comité de Conciliación y Repetición de PNNC estaría incumpliendo la anterior normatividad, y este debería reunirse para hacer el respectivo seguimiento a los procesos Judiciales encomendados a los abogados de la entidad, así como para la determinación de las políticas y directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo como es el caso de la conciliación y transacción (*Artículo Segundo – Numeral 6 Resolución 110/2011*).

Agrega el Artículo Cuarto de la referida Resolución que entre las funciones del Secretario del Comité de Conciliación está la de elaborar las actas de cada sesión del comité, las cuales deberán estar debidamente elaboradas y suscritas por el Presidente y el Secretario del Comité que hayan asistido, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente sesión. A lo anterior vale agregar que las actas de las sesiones deberán ser firmadas por todos los participantes (**PARÁGRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO CUARTO**), y en ningún caso se determina que el soporte de dicha actuación son las firmas contenidas en el

formato de listado de asistencia que maneja la Entidad, ya que una cosa es el Acta con sus consideraciones y otra muy diferente la asistencia a la misma.

Consecuentemente la observación se mantiene con su connotación disciplinaria.

<sup>[1]</sup> **Artículo 18.** *Sesiones y votación. El Comité de Conciliación se reunirá no menos de dos veces al mes, y cuando las circunstancias lo exijan.*

*Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos.*

## **2.3 CONTROL FINANCIERO**

### **2.3.1 Opinión Sobre los Estados Contables**

En nuestra opinión los estados financieros en su conjunto expresan la situación financiera así como, los resultados de las operaciones y de los recursos obtenidos y aplicados durante el ejercicio, y contienen la información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General. Excepto por las subestimaciones, sobreestimaciones e incertidumbres encontradas que afectan la razonabilidad de los saldos a diciembre 31 de 2015, que ascienden a \$3.236'180.443, los cuales representan el 5,58% de los Activos totales con corte a la misma fecha.

Igualmente, se presenta una incertidumbre material no generalizada, referente a la falta de revelación de la totalidad de los procesos judiciales en contra de PNNC, en las Notas a los Estados Financieros, así mismo no se contó con la calificación de riesgo de dichos procesos, que permitiera efectuar el cálculo de la provisión contable para contingencias, lo cual afecta la percepción sobre la situación financiera de la entidad, considerando que las pretensiones totales ascienden a \$111.581,3 millones, cifra que representa 1,92 veces el valor del activo total al cierre de 2015.

También se presenta incertidumbre en la valuación de la Propiedad, planta y equipo (terrenos, edificaciones, vehículos) y su reflejo en el Patrimonio, de los bienes de la Dirección Territorial Andes Nororiental, dado que los valores registrados en los Estados Financieros no han sido objeto de actualización durante los últimos tres años, como lo exige la norma contable.

En el anexo No.2 se describe la muestra de las cuentas contables evaluadas para emitir concepto sobre la razonabilidad de las cifras presentadas a 31 de diciembre de 2015, en el cual se incluye Nivel Central y las Direcciones Territoriales Andes Nororiental y Pacífico.

Los Activos controlados por Nivel Central y Direcciones Territoriales Andes Nororiental y Pacífico agrupan el 47% del total del Activo de PNNC, del cual se evaluó una muestra del 88,6%. El Pasivo de los puntos evaluados acumula el 67% del total de PNNC y se analizó una muestra del 91%. Del Patrimonio (45% del total de PNNC) se revisó una muestra del 59%.

Como resultado del análisis de estas cuentas se determinaron los siguientes hallazgos:

### NIVEL CENTRAL

#### Hallazgo Administrativo No. 32. - Partidas Conciliatorias con Antigüedad Mayor a Seis Meses.

El Plan general de contabilidad pública, Título II, capítulo único, numeral 11, hace referencia a que *“Las características cualitativas de la información contable pública en su conjunto buscan que ella sea una representación razonable de la realidad económica de las entidades contables públicas. En la medida que incluye todas las transacciones, hechos y operaciones medidas en términos cualitativos o cuantitativos, atendiendo a los principios, normas técnicas y procedimientos, se asume con la certeza que revela la situación, actividad y capacidad para prestar servicios de una entidad contable pública en una fecha o durante un período determinado.”*

Se encuentran partidas conciliatorias con antigüedad mayor a seis meses (desde el 2012) pendientes por registrar en las cuentas de Bancos, las cuales afectan por su materialidad la razonabilidad de los Estados Contables de la Entidad, toda vez que ascienden aproximadamente a \$4.464.6 millones, así:

Tabla 20 Resumen de partidas conciliatorias a 31 de diciembre de 2015

Concepto	Valor \$	Detalle
<b>Cuenta para Inversión</b>		
<b>Cargos pendientes de cobro</b>	52.960.158,44	58 partidas, de las cuales 57 tienen antigüedad mayor a 6 meses (diciembre 2013, enero, febrero, mayo, junio, julio de 2013, enero, marzo, mayo de 2015)
<b>Ingresos pendientes de registro en libros</b>	296.077.177,84	Aproximadamente 94 partidas, de los cuales 81 son de vigencias anteriores 2012,2013 y 2014. \$22'354.140,85 corresponden a 2015
<b>Mayor valor registrado en Notas Débito en libros</b>	143.717.557,59	Una partida representativa de \$121.991.488 referente a una reclasificación en cuentas de septiembre de 2012 y otras 64 partidas aproximadamente, de las cuales 49 son mayores a 6 meses (desde octubre de 2012 a junio de 2015)
<b>MENOS</b>		

Notas débito y cargos no registrados en libros	458.417.945,23	Aproximadamente 200 registros, de los cuales 165 son mayores a 6 meses
Notas débito	2.915.120,00	58 registros, 49 con antigüedad mayor a 6 meses.
Mayor valor registrado en ingresos en libros	209.148.673,54	7 registros, todos corresponden a notas manuales por ajustes, efectuados en 2012, 2013 y octubre de 2015-

<b>Cuenta para Funcionamiento</b>		
Cargos pendientes de cobro	169.044.542,00	Aproximadamente el 25% del número de registros tienen antigüedad mayor a 6 meses, desde agosto de 2012, 2013, 2014 y primer semestre 2015
Ingresos pendientes de registro en libros	199.667.232,53	Aprox el 15% son del último semestre 2015, 84% mayores a seis meses
Mayor valor registrado en Notas Débito en libros	1.263.260.738,94	Aprox el 10% del número de registros son del segundo semestre 2015, por ende aprox 90% mayores a 6 meses.
MENOS		
Notas débito y cargos no registrados en libros	416.242.254,32	16% aprox del segundo semestre 2015. Registro representativo por \$99 millones de agosto de 2012 Dispersión pago nómina, \$71 millones de noviembre de 2013 Pago planilla única, \$39 millones de diciembre 2015 Pago electrónico planilla única.
Mayor valor registrado en ingresos en libros	1.250.885.332,47	19 registros de Comprobantes contables, solamente 2 de diciembre de 2015. 3 registros representativos, \$432 millones en diciembre de 2012, \$345 millones en marzo de 2013, \$288 millones en abril de 2014.
Notas débito	2.319.143,00	Solo \$22 mil en segundo semestre 2015, las demás con antigüedad mayor a 6 meses-

Fuente: Conciliaciones bancarias a diciembre de 2015 – Coordinación Financiera PNNC

## Efecto

Afectación de la razonabilidad de los Estados Contables a diciembre de 2015, con impacto sobre las cuentas del Activo, Pasivo, Ingresos y Gastos:

- Sobre estimación cuenta Bancos por \$215.471.060
- Subestimación de Cuentas por Pagar \$652.925.499
- Sobre estimación Ingresos \$964.289.596
- Sobre estimación Gastos \$1.401.744.032

## Causa

**Aun cuando PNNC** tiene identificadas en gran mayoría los conceptos y fechas de los registros a depurar, y propone un plan de trabajo para el tema a desarrollar durante el último trimestre de 2016, evidencia debilidades en el control interno contable en las labores de depuración y sostenibilidad de la información contable pública, acorde a lo establecido en los Procedimientos de control interno contable, indicados en la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, Numeral 3, literal a, que entre otros menciona: *"...En todo caso, se deben adelantar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información contable revele situaciones tales como:*

- a) *Valores que afecten la situación patrimonial y no representen derechos, bienes u obligaciones para la entidad..."*

### Respuesta de PNNC:

*"...En la vigencia 2015, se realizó la verificación de las conciliaciones bancarias de los movimientos de las cuentas corrientes bancarias donde se manejan los recursos situados por la Dirección del Tesoro Nacional correspondiente a las vigencias anteriores, con el fin de determinar las partidas susceptibles de análisis, verificación y/o saneamiento contable, lo que originó ajustes en la vigencia 2015 y se establecieron partidas pendientes por depurar.*

*En la vigencia 2016, se han realizado mesas de trabajo y se estableció un cronograma de Plan de Trabajo medible para finalizar la Depuración de Partidas Conciliatorias, con fecha de terminación en la vigencia 2017, en pro del cierre de la vigencia 2016 y la razonabilidad de los Estados Financieros, así como fue incluido en el Plan de Depuración y/o Sostenibilidad Contable, detallando la siguiente información..."*

### Análisis de la Respuesta:

PNNC en su respuesta informa sobre las actividades desarrolladas en 2015 y el plan de trabajo propuesto para 2016 tendientes a la depuración de la cuenta de Efectivo y la razonabilidad de los Estados Financieros, indicando responsables, fechas meta, medición mensual, medición de impacto y casos que requiera concepto de Comité Técnico de Sostenibilidad Contable, por lo tanto se confirma el hallazgo.

### Hallazgo Administrativo No. 33. - Reconocimiento y Revelación de los Procesos Judiciales

La Contaduría General de la Nación en el Plan General de Contabilidad Pública, título II, capítulo único, párrafos 120 y 122, establece los principios de Prudencia y Revelación así: *" Prudencia: Con referencia a los gastos deben contabilizarse no sólo en los que se incurre durante el período contable, sino también los potenciales, desde cuando se tenga conocimiento, es decir, los que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales, cuyo origen se presente en el período actual o en períodos anteriores. Cuando existan diferentes posibilidades para reconocer y revelar de manera confiable un hecho, se debe optar por la alternativa que tenga menos probabilidades de sobreestimar los activos y los ingresos, o de subestimar los pasivos y los gastos".*

*"Revelación. Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; la información adicional que sea necesaria para una adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la realidad y prospectiva de la entidad contable pública y que no esté contenida en el cuerpo de los estados, informes y reportes contables, debe ser revelada por medio de notas..."*

Dentro del procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales<sup>11</sup>, numeral 3 sobre Reconocimiento de obligaciones, se indica que *“Las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales que se interpongan contra la entidad contable pública deben reconocerse en cuentas de orden acreedoras contingentes...”*

*Si como resultado de la evaluación del riesgo por la aplicación de metodologías de reconocido valor técnico o el estado del proceso, se determina que la contingencia es probable, reconoce el pasivo estimado...”*

A 31 de diciembre de 2015, PNNC no revela en los Estados Financieros en las Cuentas de orden ni en Pasivos Estimados la provisión para contingencias por litigios en contra de la entidad, a pesar de reportar<sup>12</sup> 37 procesos jurídicos en calidad de demandado, algunos con pretensiones cuantificadas que ascienden a \$111.581.387.692 a nivel nacional, procesos donde se encuentran vinculadas otras entidades del Estado, y dentro de estos, 6 procesos jurídicos donde solamente se encuentra PNNC como demandada, cuyas pretensiones ascienden a \$339.887.865.

### **Efecto**

Al no contar con una calificación de riesgo de los procesos judiciales que permitiera efectuar una provisión contable para atender las contingencias y no revelar en las Notas a los Estados Financieros la totalidad de las responsabilidades contingentes por procesos judiciales, en donde el monto de las pretensiones representa casi dos veces el valor de sus activos totales, se genera una incertidumbre material no generalizada, que afecta la percepción sobre la situación económica de la entidad.

### **Causa**

Esta situación se genera por la falta de políticas y procedimientos formales establecidos al interior de la entidad, para determinar la calificación de riesgo<sup>13</sup> por ende el cálculo de las provisiones contables, evidenciando deficiencias de comunicación entre dependencias y debilidades de control interno.

### **Respuesta de PNNC**

"A Diciembre 31 de 2015, se refleja en los Estados Financieros el valor correspondiente a los procesos judiciales en los cuales es demandado directamente Parques Nacionales Naturales de Colombia, sin concurso de otras

---

11 Régimen de Contabilidad Pública, Manual de procedimientos, Capítulo V, numeral 3.

12 Rendición de la cuenta SIRECI, Formato 9 Procesos judiciales

13 Circular Externa 23 de 2015 -- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

entidades, en las cuentas de Orden Acreedoras 912002 – Litigios Laborales y 912004 – Litigios Administrativos...

*"...De acuerdo a lo anterior, se realizó mesa de trabajo estableciendo cual fue el origen de la situación presentada aclarando la situación, ante lo cual se tomó una posición unívoca como Entidad en el sentido que para las próximas vigencias se tendrá como referencia el Sistema Litigioso del Estado EKOGUI (que entró en vigencia en la presente anualidad para la calificación del riesgo y la provisión contable), así como el Procedimiento de Gestión Contable (el cual se aprobó en la presente vigencia para el tema de la conciliación contable de éste tipo de cuentas) ..."*

### **Análisis de respuesta:**

La entidad en su respuesta hace alusión al procedimiento que asumirá como acción de mejora para la situación presentada, por tanto se confirma el hallazgo.

### **Hallazgo Administrativo No. 34. - Cobro de Incapacidades a Entidad Promotora de Salud.**

Dispone la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, sobre procedimientos de control interno contable, Numeral 3, literal a, que *"En todo caso, se deben adelantar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información contable revele situaciones tales como:*

- a) Valores que afecten la situación patrimonial y no representen derechos, bienes u obligaciones para la entidad.*
- b) Derechos u obligaciones que, no obstante su existencia, no es posible realizarlos mediante la jurisdicción coactiva.*
- c) Derechos u obligaciones respecto de los cuales no es posible ejercer su cobro o pago, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción, según sea el caso.*
- d) Derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos, a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago..."*

La subcuenta 147064-Otros Deudores – Pagos por Cuenta de Terceros, por concepto de pago de Incapacidades de funcionarios afiliados a Saludcoop, con saldo de \$13.769.917, presenta diferencias frente al documento<sup>14</sup> por medio del cual PNNC se hace parte como acreedor en el proceso de liquidación de dicha

---

14 Número de acreencia 29487 radicada el 18 de enero de 2016.

entidad, por \$12.019.661, por lo cual se genera sobreestimación por \$1.750.256 dada su imposibilidad de cobro.

### **Causa**

Lo anterior obedece en parte a diferencias entre la liquidación efectivamente reconocida por la entidad promotora de salud como acreencia frente al valor calculado y registrado contablemente por PNNC, falta de soporte idóneo para el cobro de derechos, y evidencia deficiencias de comunicación entre dependencias y debilidades en el proceso de depuración y sostenibilidad contable.

### **Respuesta de PNNC:**

*"Teniendo en cuenta la comunicación Sicsco 2705088 mediante la cual la EPS Saludcoop informa que el valor de \$ 345.151 fue autorizado para pago a través de transferencia electrónica por medio de sistema SEBRA, además el valor de \$147.301 que fue relacionado en el cobro de acreencias y la suma de \$422.184 que fue una diferencia generada en lo registrado en el cuadro de incapacidades tramitadas para pago, el Grupo de Gestión Humana procedió a proyectar el memorando 20164400009463 donde se le remite el respectivo soporte al Grupo de Gestión Financiera para realizar el ajuste contable, lo cual contribuirá al proceso de depuración y sostenibilidad contable."*

### **Análisis de la Respuesta:**

La entidad en su respuesta informa sobre el origen de parte de las diferencias y menciona acción de mejora tendiente a depurar el saldo de la cuenta, por tanto se confirma como hallazgo.

### **2.3.2 Evaluación de Control Interno Contable**

La calificación de Control Interno contable arrojó un resultado de 1.51 conforme a los análisis realizados, lo que equivale al concepto "**Con Deficiencias**", para este sistema.

De la evaluación del Control Interno Contable se determinaron los siguientes hallazgos:

### **Nivel Central**

#### **Hallazgo Administrativo No. 35. - Saldos de las Subcuentas Otros.**

El Régimen de Contabilidad Pública, Libro II-Manual de procedimientos contables, Título III, Capítulo II- Procedimiento para la estructuración y presentación de los Estados contables básicos, Numeral 11, de la Contaduría General de la Nación hace mención a la "**UTILIZACIÓN DE LAS SUBCUENTAS DENOMINADAS "OTROS"**". Para el reconocimiento de las diferentes transacciones, hechos y

operaciones realizadas por las entidades contables públicas, se debe tener en cuenta que el valor revelado en las subcuentas denominadas "otros", de las cuentas que conforman el Balance General y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, no debe superar el 5% del total de la cuenta de la cual hace parte.

A falta de un concepto específico en el Catálogo General de Cuentas para el reconocimiento de una operación realizada, las entidades contables públicas harán el respectivo reconocimiento en las subcuentas denominadas "Otros". No obstante, cuando el monto de la subcuenta supere el porcentaje antes señalado, las entidades deberán solicitar a la Contaduría General de la Nación que evalúe la pertinencia de crear una la subcuenta correspondiente."

En los Estados contables de PNNC al cierre de 2015, se presentan dos subcuentas "Otros" en donde el monto supera el 5% de la respectiva cuenta, así:

Tabla 21 Saldos subcuentas "Otros"

Codigo	Nombre Cuenta	Nivel Central		Consolidado	
		Valor \$	Participación %	Valor \$	Participación %
24.36.90	Otras Retenciones	22.683.872,00	15%	20.984.132,00	5,4%
24.36	Retenciones en la Fuente	148.163.509,00		389.766.979,00	
52.11.90	Otros Gastos Generales	399.284.041,00	8%	775.786.839,00	6%
52.11	Gastos Operación Generales	4.966.863.856,00		13.559.718.138,00	

Fuente: Estados contables PNNC Nivel Central y Consolidado – SIIF

De otra parte, la subcuenta 243690-Otras Retenciones, acumula registros pendientes de reclasificación, debido a debilidades en la parametrización y/o uso del aplicativo SIIF.

Lo anterior contraviene lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública y disminuye la calidad de la información reportada.

#### Respuesta de PNNC:

"De acuerdo a la Resolución 357 del 23 de julio de 2008, "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"; y la Resolución No. 119 de Abril 27 de 2006 "Por el cual se adopta el modelo Estándar de procedimientos para la sostenibilidad del sistema de contabilidad pública" se ha venido formulando Planes de Depuración y/o Sostenibilidad Contable medibles, e Informes de Conciliación Contable entre ellos el de Gastos, cruce de información entre dependencias, a fin depurar la información contable.

De acuerdo a lo anterior se incluyó dentro del Plan de Depuración de Sostenibilidad y Cronograma de Partidas conciliatorias, el valor a verificar por concepto de Otras

retenciones cuenta 243690 por valor de \$ 22.683.872, susceptible de reclasificación contable.

*Respecto a los movimientos contables registrados en la cuenta 521190 – Otros Gastos Generales, se encuentran un valor de \$277.954.388 que corresponde a la amortización del diferido 197007 – Licencias, siendo la afectación contable en la cuenta 521164 – intangibles, el cual fue imputado por error en la cuenta 521190...”*

**Análisis de respuesta:**

PNNC indica las acciones de mejora que propone realizar para depurar la cuenta 243690; en la cuenta 521190 identifica un error de registro que causa la situación descrita. Se confirma como hallazgo.

**Hallazgo Administrativo No. 36. - Rendición de la Cuenta Aplicativo SIRECI.**

La Resolución Orgánica 7350 del 23 de noviembre de 2013 CGR, por la cual se modifica la Resolución Orgánica No.6289 del 8 de marzo de 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*”, en su artículo décimo octavo y parágrafo único señala: “*El Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, es el único procedimiento para la rendición a la Contraloría General de la República de las modalidades de cuenta e informes, de que trata al presente resolución. Se entenderá por no rendida la información de una modalidad, cuando no se realice a través del Sistema de Rendición de la Cuenta e Informes –SIRECI.*”

En el aplicativo, en las instrucciones STORM REPORT USER, indica que dentro de los documentos a reportar, se encuentran los Estados Financieros. A su vez los Estados Financieros son Balance General, Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental, Estado de cambios en el Patrimonio, Estado de flujos de efectivo y Notas a los estados contables básicos<sup>15</sup>.

PNNC adjuntó en el ítem destinado para reportar los Estados Contables, una certificación de que éstos se transmitieron al CHIP, debido a que el peso de los archivos a reportar supera el límite establecido por la CGR, lo cual impide el reporte a través del SIRECI.

Lo anterior dificulta las labores de planeación –conocimiento de la entidad- del proceso auditor y expone debilidades en el cumplimiento de normativa aplicable

---

15. Plan General de Contabilidad Pública, numeral 9.3.1. Estados Contables Básicos.

para el proceso de Rendición de la Cuenta a que están obligados los sujetos de control de la Contraloría General de la República.

### **Respuesta de la Entidad**

Los archivos correspondientes a los Estados Contables supera el peso máximo establecido por la CGR, por lo tanto el SIRECI no permite realizar el cargue del mismo.

Con relación a los hechos descritos en las observaciones 14 y 15, la entidad subió al aplicativo SIRECI certificación de los documentos que por su tamaño y de acuerdo al documento "PASO A PASO SISTEMA DE RENDICION ELECTRÓNICA DE LA CUENTA E INFORMES – SIRECI – CODIGO: APP-80117-OD-02, VERSION: 2.0 de Fecha: 18/03/2013; en el paso 11, pág. 31; no fue posible transmitir, dado que superan el tamaño que soporta el sistema, "... un máximo de 10 Mb de información..."... Como opción de consulta se generó la certificación que los estados financieros se transmitieron vía CHIP, lo cual se evidencia en los pantallazos adjuntos. De igual manera la entidad realiza la publicación de los estados financieros en la página web, en el siguiente link: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/planeacion-gestion-y-control/gestion-financiera/estados-financieros/2015-2/>

### **Análisis de la Respuesta**

Considerando los inconvenientes de tipo técnico presentados para el reporte de la información y que para el proceso auditor se suministró la información de Estados Financieros, se retira la posibilidad del proceso administrativo sancionatorio; teniendo en cuenta que finalmente no se reportaron los documentos requeridos en el aplicativo SIRECI, independientemente de las obligaciones de reporte a otras entidades de control, consolidadoras de información o publicación en su página web, la Entidad está en la obligación de cumplir con este requisito, por lo tanto el hallazgo permanece.

### **Dirección Territorial Andes Nororientales**

#### **Hallazgo Administrativo No. 37. – Registro y Legalización de Predios**

##### *Legalización de predios*

El Artículo 3º de la Ley 489 de 1998, *Principios de la función administrativa*, establece que ésta "...se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y

*transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.*

De otra parte la Resolución de Control Interno Contable No 357 de 2008, expedida por la Contaduría General de la Nación, en el numeral 1.2 literal I, indica que son objetivos del Control Interno Contable. *“Adelantar evaluaciones permanentes a la ejecución del proceso contable y a sus resultados, por parte de los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad relacionados con el proceso contable, para que se lleven a cabo las acciones de mejoramiento pertinentes, adicionalmente el Numeral 3.19. Coordinación entre las diferentes dependencias. Dada la visión sistémica de la contabilidad, existe una responsabilidad por parte de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, por lo cual se requiere de un compromiso institucional liderado por quienes representan legalmente a las entidades”.*

Se constató que el predio LA BAÑADERA, ubicado en el Municipio de Sacama, Departamento de Casanare, con Escritura 46 Resolución 1848 de Abril de 1995, por valor de \$1.000.000 registrado en Contabilidad, en la cuenta Terrenos Pendientes de Legalizar código N°160504, y que figura registrado en el Inventario de DTAN, hasta la fecha no está legalizado.

De otra parte, se evidenció que la Cabaña ubicada en el Predio de Sabana de Muneque en el municipio de SACAMA PNNC Cocuy, (construida hace varios años por DTAN), por valor de \$10.201.195, actualmente está pendiente de legalizar, la cual se encuentra registrada en la cuenta contable con Código 164027.

Lo anterior se presenta debido fallas en la aplicación de los procesos de Control Interno contable y controles administrativos, lo que trae como consecuencia que los registros contables realizados para incorporar bienes a la contabilidad, permanezcan en el tiempo sin los documentos soporte que acreditan la propiedad del bien por parte de DTAN.

### *Registro de Predios*

El Plan General de Contabilidad Pública en la descripción de la cuenta 1605 Terrenos, representa el valor de los predios de propiedad de la entidad contable pública, adquiridos a cualquier título, en los cuales están construidas las diferentes edificaciones, además de los destinados a futuras ampliaciones o construcciones para el uso o servicio mismo.

De otra parte la Resolución 357 de 2008, expedida por la Contaduría General de la Nación, en el numeral 1.2 literal I, indica que son objetivos del control Interno Contable. *“Adelantar evaluaciones permanentes a la ejecución del proceso contable y a*

*sus resultados, por parte de los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad relacionados con el proceso contable, para que se lleven a cabo las acciones de mejoramiento pertinentes, adicionalmente el Numeral 3.19. Coordinación entre las diferentes dependencias. Dada la visión sistémica de la contabilidad, existe una responsabilidad por parte de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, por lo cual se requiere de un compromiso institucional liderado por quienes representan legalmente a las entidades, así mismo el numeral 3.19.1. Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable.*

*El proceso contable de las entidades públicas está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas, y en aras de lograr la sinergia suficiente que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de las entidades que se relacionen con la contabilidad como proceso cliente, tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, en el tiempo oportuno y con las características necesarias, de tal modo que estos insumos sean canalizados y procesados adecuadamente. De igual forma el numeral 3.19.2. Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional.*

*La información que se produce en las diferentes dependencias será la base para reconocer contablemente los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales realizados, para lo cual las entidades contables públicas deben garantizar que la información fluya adecuadamente logrando oportunidad y calidad en los registros. La presentación oportuna, y con las características requeridas por las diferentes áreas que procesan información, debe ser una política en la que se evidencie un compromiso institucional”*

Se verificó que los seis (6) Predios adquiridos por DTAN en la vigencia fiscal 2015 por valor de \$1.259.597.720, se registraron en contabilidad extemporáneamente, es decir al mes siguiente de que la dependencia de Inventarios hubiera recibido los documentos soporte de la operación, como escritura y folio de matrícula inmobiliaria y de haber registrado dichos bienes en el inventario, tal como se presenta en la tabla siguiente:

FECHA EN QUE FUERON REGISTRADOS EN INVENTARIOS Y CONTABILIDAD LOS PREDIOS ADQUIRIDOS POR DTAN EN 2015								
No	UBICACIÓN DEL INMUEBLE	NOMBRE DEL PREDIO	FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA	ESCRITURA PÚBLICA	ACTO JURÍDICO	VALOR DE LA COMPRA O AVALUO COMERCIAL	Fecha Registro en Inventarios	Fecha Registro en Contabilidad
1	Vereda Mérida del Municipio de El Hato departamento de Santander	GOLCONDA	321-29005	Escritura pública No. 64 de Agosto 14 de 2015	COMPRAVENTA	763.372.660	08/10/2015	09/11/2015
2	Vereda El Salto municipio de Simacota departamento de Santander	PLACITAS	321-592	Escritura pública No. 118 de 19 de noviembre de 2015	COMPRAVENTA	339.434.720	31/12/2015	26/01/2016
3	Vereda Santa Ana del Obispo municipio de Simacota departamento de Santander	EL ESPEJO	21-12274	Escritura pública No. 119 de 19 de noviembre de 2015	COMPRAVENTA	91.199.340	31/12/2015	26/01/2016
4	Vereda Oponcito, Municipio de El Carmen de Chucuí	BELLAVISTA	320 - 22176	Escritura Pública No. 329 de 23 de julio de 2015	DONACION	30.000.000	22/09/2015	15/10/2015
5	Calle 3 # 3. Inpar del Municipio de Enciso	LOTE No. 1	396-3256	Escritura Pública No 756 del 11 de noviembre de 2015	DONACION	10.591.000	31/12/2015	26/01/2016
6	Calle 10 Carrera 3 Esquina, Barrio Venezuela - Urbano - Municipio de El Cocuy	LOTE URBANO	076 - 16621	Escritura pública 44 de Febrero 25 de 2015	DONACION	25.000.000	15/04/2015	11/05/2015
<b>TOTAL</b>						<b>1.259.597.720</b>		

Fuente: Tomado de la Relación de Predios Remitido por la Entidad.

Se evidencia que el predio número 1, denominado GOLCONDA por valor de \$763.372.660, fue registrado en el sistema de Inventarios de predios el 8 de octubre de 2015 y en contabilidad se realizó hasta el 9 de noviembre del mismo año, lo que indica que dicho registro contable se realizó 31 días después de haber realizado el registro del predio en el Inventario, o sea que la contabilidad permaneció más de 30 días desactualizada, aunque ya existían en la dependencia de Inventarios, las evidencias documentales para realizar el registro contable de manera oportuna. Los demás predios registrados en la tabla, también presentan extemporaneidad en la realización del registro en contabilidad.

Lo anterior se presenta, debido a fallas en la aplicación de los procesos de Control Interno contable, falta de comunicación entre las áreas de Inventarios y Contabilidad, lo que trae como consecuencia, que los registros contables no se realicen oportunamente y la información contable esté desactualizada.

### **Hallazgo Administrativo No. 38. Con Presuntas Connotaciones Fiscal y Disciplinaria - Pago Extemporáneo de Retenciones en la Fuente DTAN (F2, D10).**

Según el artículo 3 de la ley 489 de 1998 Principios de la función administrativa. "La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en

*particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.*

El artículo 6 de la Ley 610 de 2002 establece: *“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”.*

Además el numeral 21 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 establece: *“El Funcionario debe Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.*

No obstante lo anterior, se evidenció que por el mes de febrero de 2016, se elaboró la Declaración de Retención en la Fuente No 3509630149509 por valor de \$84.894.000 y fue presentada oportunamente por la página de la DIAN el día 7 de Marzo de 2016, sin embargo los valores declarados fueron cancelados en forma extemporánea el 17 de Marzo de 2016, es decir, 7 días después de haberse vencido el plazo otorgado por la DIAN, para realizar el pago de los valores declarados en forma oportuna. Para realizar dicho pago de las retenciones por concepto de renta, diligenciaron el recibo oficial de Pago de Impuestos Nacionales No 4907270554579 por valor de \$50.211.000, dentro del cual liquidaron y pagaron una sanción de extemporaneidad improcedente, por valor de \$4.245.000, más intereses de mora por de \$480.000, lo que suma un total **\$4.725.000**, valores adicionales cancelados, debido a que el pago se realizó después del 10 de marzo de 2016, fecha límite establecida en el calendario tributario de la DIAN, para realizar el pago oportuno, sin lugar a intereses ni sanciones.

En la tabla siguiente se presentan los valores por concepto de retenciones declarados y cancelados en el mes de Febrero de 2016.

Tabla 23 Relación Pago de Retenciones

Declaración de Retención en la Fuente No 3509630149509 Correspondiente al mes de Febrero de 2016.						
Concepto	Valor Declarado en Febrero 2016	Valor Sanción Cancelada	Intereses por Mora Cancelados	Total Cancelado	Recibo de pago	Fecha de Pago
Retención Renta	45.486.000	4.245.000	480.000	50.211.000	4907270554579	17/03/2016
Retención -IVA	39.408.000	0	0	39.408.000	4907270555244	17/03/2016
<b>Total</b>	<b>84.894.000</b>	<b>4.245.000</b>	<b>480.000</b>	<b>89.619.000</b>		

Fuente: Valores tomados de la de la declaración de retención en la fuente y los pagos de Febrero de 2016

La anterior situación se presenta, por deficiencias en la aplicación de los controles administrativos y de pagos a terceros, incumplimiento de los términos de vencimiento del calendario tributario expedido por la DIAN, para el pago oportuno de las obligaciones tributarias; situación que afecta directamente las finanzas de DTAN e impide el aprovechamiento de estos recursos en los distintos planes y proyectos que la misión institucional de la DTAN le indica. El presente hallazgo es de tipo administrativo con presunta connotación fiscal por \$4.7 millones y disciplinaria.

### Respuesta de la Entidad

*“Previo liquidación de las declaraciones de retención en la fuente correspondientes al periodo febrero de 2016 de la DTAN en formato de presentación DIAN 350 (anexo 1) se realizó el proceso de generación de orden de pago no presupuestal con destinación traslado a Pagaduría con fecha de elaboración y autorización 04 marzo cuyo pago se hizo efectivo en la cuenta corriente 034486852 correspondiente a inversión del Nivel Central, el día 08 de marzo de 2016 ( ver anexo 2) con la finalidad de que se generara por parte de la pagaduría del nivel central el pago correspondiente a retenciones en la fuente por la suma de \$ 84.894.040 M/te, situación que se informó por correo electrónico al Nivel Central haciendo mención del plazo máximo para la cancelación de dicha declaración ( ver anexo 3). Posteriormente se recibe de parte de la pagaduría del nivel central el formulario 490 con el pago de las retenciones mencionadas (\$84.894.040) junto con los valores \$ 4.245.000 y \$480.000 correspondientes a sanción por extemporaneidad e intereses de mora respectivamente”*

### Hallazgo Administrativo No. 39. - Procesos de Recaudo, Custodia y Consignación de Fondos DTAN.

El Artículo 3º de la Ley 489 de 1998, *Principios de la función administrativa*, establece que “...se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los

*principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen."*

De igual forma, el numeral 3.19.2. de la Resolución 357 de 2008, Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional, señala que: *"El proceso contable de las entidades públicas está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas, y en aras de lograr la sinergia suficiente que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de las entidades que se relacionen con la contabilidad como proceso cliente, tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, en el tiempo oportuno y con las características necesarias, de tal modo que estos insumos sean canalizados y procesados adecuadamente.*

*La información que se produce en las diferentes dependencias será la base para reconocer contablemente los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales realizados, para lo cual las entidades contables públicas deben garantizar que la información fluya adecuadamente logrando oportunidad y calidad en los registros"*

El Plan de Contabilidad Pública en los principios de contabilidad, numeral 117 **Devengo o Causación** establece que: *"Los Hechos financieros, Económicos, Sociales y Ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan..."*

De igual manera el citado plan en el numeral 340 establece que *"Las entidades Públicas deben elaborar, entre otros comprobantes el de contabilidad de Ingreso, Egreso y General. El comprobante de Ingreso, resume las operaciones relacionadas con el recaudo de efectivo o documento que lo represente."*

De otra parte, la Resolución de Control Interno Contable No 357 de 2008, expedida por la Contaduría General de la Nación, en el numeral 1.2 literal I, indica que son objetivos del control Interno Contable. *"Adelantar evaluaciones permanentes a la ejecución del proceso contable y a sus resultados, por parte de los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad relacionados con el proceso contable, para que se lleven a cabo las acciones de mejoramiento pertinentes..."*

Sin embargo, en la visita realizada por la Contraloría General de la República, a la sede administrativa del **PNN Cocuy**, se evidenciaron los siguientes hechos:

Los funcionarios encargados del recaudo de las cuotas que pagan los visitantes al ingresar al parque, registran los datos personales en un formato denominado Registro y Control de Visitantes y el valor lo registran en un formato denominado Boleta de Ingreso, que tiene un sistema de numeración consecutiva y está dividido en dos secciones, llenan una sección en original y se la entregan al visitante y la otra sección le registran los mismos valores también en original y la dejan como soporte del ingreso de los fondos al parque, cuando el trámite debería ser

diligenciando un comprobante de ingreso en original y copia, donde el original se le entregue al visitante y la copia se deje en la entidad para el control administrativo y contable de los fondos recibidos, lo que conduciría a reducir el riesgo de que se incurra en errores al hacer los mismos registros en dos documentos originales.

Así mismo, se verificó que este proceso de diligenciamiento de los formatos de Registro y Control de Visitantes, y el registro de los fondos recibidos en la Boleta de Ingreso, se realizan de manera manual, debido a que no existe un aplicativo sistematizado de facturación integrado con contabilidad, que permita realizar esta actividad automáticamente con un sistema de numeración interna consecutivo, que facilite realizar un mejor control, que la operación quede de manera inmediata registrada en contabilidad y se agilice el trabajo de los funcionarios ofreciendo mayor seguridad a las operaciones realizadas.

El funcionario encargado del recaudo, custodia y consignación de los fondos, solo realiza una consignación bancaria al mes, lo que indica que esos fondos que se reciben todos los días incluidos sábados y domingos, permanecen depositados en una pequeña caja fuerte en la sede de la entidad durante más de 30 días, sin que sean depositados en el banco, lo que representa un riesgo muy grande de seguridad tanto para los dineros como para el funcionario encargado de la custodia y consignación de dichos recursos, máxime contando el municipio con una sucursal del Banco Agrario. además se evidenció que la oficina en la que está ubicada la caja fuerte no tiene puerta de seguridad y tampoco hay un sistema de vigilancia dotado para tal fin, que custodie en forma permanente las instalaciones de la entidad y se disminuya de esta forma el riesgo de inseguridad, tanto para los funcionarios, como para los dineros en efectivo.

Se verificó que PNNC adquirió una Póliza de seguros para el aseguramiento de los bienes a nivel nacional y en el numeral segundo de BIENES ASEGURADOS, indica que hay cobertura por manejo de dinero en efectivo, títulos valores, cheques, comprobantes de tarjetas de crédito entre otros, además en el numeral quinto indica que la cobertura se limita a un máximo por DESPACHO DE \$20 millones, lo anterior indica que si un funcionario de las zonas protegidas como PNN Cocuy o SFF Iguaque que vaya a consignar más de \$20 millones, llegase a sufrir un atraco o pérdida del dinero que transporta, la aseguradora solo responde hasta por \$20 millones, es decir, el valor que supere dicha cuantía, no tiene cobertura y lo perdería la entidad, tal como ocurre en PNN Cocuy que en el 2015, en el mes de enero se realizó una consignación de \$95.3 millones, en abril realizó otra consignación de \$31.6 millones y en diciembre consignaron la suma de \$48.4 millones, solo por citar algunos meses, cuantías que superan por un valor muy alto la cobertura de \$20 millones que cubre el seguro.

Así mismo, se evidenció que la entidad no ha promulgado un manual de instrucciones y procedimientos entre los funcionarios encargados del manejo y custodia de los fondos en efectivo y que los procedimientos y formatos que actualmente se aplican para el recaudo, manejo, custodia y consignación de los recursos en efectivo, fueron elaborados por los mismos funcionarios de acuerdo a las necesidades, máxime, que la única forma de pago para el ingreso de los turistas es en efectivo, pues no contempla pago con tarjetas, lo que disminuiría el riesgo.

En la tabla siguiente se presentan los recursos recibidos y consignados durante la vigencia fiscal 2015, por parques nacionales el Cocuy.

Tabla 24 Ingresos Mensuales por Turismo PNN COCUY 2015

RELACION DE INGRESOS MENSUALES POR TURISMO EN PNN COCUY EN 2015			
MES	VALOR RECAUDADO	VALOR CONSIGNADO	FECHA DE CONSIGNACION
ENERO	114.168.000	95.313.000	19 de Enero de 2015
		18.855.000	4 de Febrero de 2015
FEBRERO	17.133.000	17.133.000	2 de Marzo de 2015
MARZO	30.050.000	30.050.000	6 de Abril de 2015
ABRIL	31.685.000	31.685.000	4 de Mayo de 2015
MAYO	17.351.500	17.351.500	2 de Junio de 2015
JUNIO	30.863.000	30.863.000	6 de Julio de 2015
JULIO	17.195.500	17.195.500	25 de Agosto de 2015
AGOSTO	21.467.500	21.467.500	2 de Septiembre de 2015
SEPTIEMBRE	10.622.000	10.622.000	2 de Octubre de 2015
OCTUBRE	22.919.500	22.919.500	4 de Noviembre de 2015
NOVIEMBRE	17.818.000	17.818.000	2 de Diciembre de 2015
DICIEMBRE	48.486.000	48.486.000	5 de Enero de 2016
<b>TOTAL</b>	<b>379.759.000</b>	<b>379.759.000</b>	

Fuente: Tomado de los reportes y de las consignaciones aportadas por la entidad.

### Dirección Territorial Pacífico

#### **Hallazgo Administrativo No. 40. con Presunta Connotación Disciplinaria y Fiscal – Conciliaciones DTPA. (D11-F3)**

La Resolución 357 de 2008 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, en el numeral 3.8 establece que: "**Conciliaciones de información.** Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable

*pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico. 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. (Subrayado fuera de texto)*

Con base en el informe de Revisión, Reconstrucción y Construcción Boletines de Caja y Bancos suministrado por la Coordinación Administrativa, en el cual se informa la pérdida de recursos por \$14 millones del área de Tesorería de la Dirección Territorial Pacífico, se establece que con el objeto de hacer el cierre fiscal del año 2015, se hace la revisión a los saldos en bancos y así se determina el faltante.

La falta de aplicación de los procedimientos internos establecidos para las conciliaciones bancarias, así como la no aplicación de lo establecido en la norma contable, por parte de la Coordinación Administrativa lo que originó la pérdida de los recursos, por cuanto no se realizan las revisiones diarias y mensuales que permitieran minimizar el riesgo de pérdida de recursos. Si bien se ha efectuado la reclamación a la Aseguradora, se deben tomar las acciones pertinentes para dar aplicación a los mecanismos de control interno contable. Por lo cual se configura un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$14,0 millones**.

### **Respuesta de la Entidad**

La DTPA mediante oficio No. 201667500015941 del 10 de octubre de 2016 entregó la siguiente respuesta: "La Dirección Territorial Pacífico no acepta la observación **2. Faltante Tesorería- Conciliaciones**, teniendo en cuenta que aplico en forma estricta el procedimiento interno "PROCEDIMIENTO ELABORACION DE ESTADOS FINANCIEROS - GRFN\_PR\_08 "- , y lo indicado en los numerales concerniente a las territoriales. Es decir de manera mensual tal como lo describe el procedimiento.

*Las actividades realizadas son las siguientes:*

- 1. El banco de Bogotá hace llegar a la sede de la Territorial Pacífico los extractos bancarios de las cuentas No. 126070809 y la cuenta No. 126070887, los cuales son recibidos en la recepción y estos son entregados directamente al Pagador mes a mes.*
- 2. Una vez el Pagador elabora el libro de Bancos esta entrega los extractos y el libro al área contable para realizar la revisión y conciliación bancaria lo que permite a la Contadora dar cumplimiento total a la elaboración de los Estados*

### *Financieros.*

*En el mes de enero del año 2016, la recepcionista entrega directamente los extractos del mes de diciembre del año 2015 a la Coordinadora Administrativa, en ausencia de la Pagadora, esta los hace llegar directamente a la Contadora para el trámite correspondiente.*

*Es importante anotar que en el mes de enero se realiza el cierre del año fiscal. Es por ello que la coordinación administrativa estaba pendiente de la llegada de los extractos del banco para pasarlos al área contable y dar continuidad al cierre. Una vez recibidos por la Contadora se procede a realizar la revisión de los saldos en bancos a 31 de diciembre del 2015 y se detecta una inconsistencia en el extracto. En este no coinciden los saldos iniciales y finales. Los pagos realizados son superiores a los depósitos, como si se hubiera manejado un sobregiro en el mes de diciembre, Por esta razón se le solicita a la Pagadora los extractos de los meses anteriores y estos no fueron entregados.*

*Ante esta inconsistencia se solicitan directamente al banco los extractos de los últimos seis (6) meses del año 2015. Una vez el banco entrega los documentos solicitados se pudieron evidenciar claras diferencias entre los entregados por la Pagadora y los entregados por el Banco. Con esto se concluyó que se estaba trabajando los estados financieros, con extractos y los libros de caja y bancos presuntamente adulterados por la Pagadora, Con esta prueba se procede a informar al Director Territorial quien es el jefe de control interno lo que deriva realizar una revisión exhaustiva a todos los extractos del año 2015, y libro de bancos, así como de todas las actividades realizadas bajo responsabilidad de la pagadora.*

*Igualmente se tomaron las siguientes medidas preventivas:*

- Se solicitó a la Coordinadora Financiera del nivel central suspender el token del banco y del SIF Nación.*
- Retirar de las funciones a la Pagadora señorita Katherine Bermúdez*
- Denunciar inmediatamente a la Oficina de Control Interno y Control Disciplinario”*

### **Análisis de la Respuesta**

La respuesta dada por la Entidad no desvirtúa la observación porque, si bien es cierto la DTPA cuenta con un procedimiento Elaboración de Estados Financieros, los mecanismos de control interno no fueron efectivos y no permitieron detectar oportunamente la adulteración de los extractos bancarios durante varios meses, por una inadecuada segregación de funciones al ser el pagador quien elabora el

libro de bancos y recibe los extractos; lo cual facilitó que se presentara el faltante. Detectado por la Coordinación Administrativa solo al elaborar el cierre fiscal.

Por lo anterior se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria y fiscal.

#### **Hallazgo Administrativo No. 41.      Aplicativo Propiedad Planta y Equipo DTPA.**

El numeral 3.15 del procedimiento para la implementación y evaluación del Control Interno Contable adoptado mediante la resolución 357 de febrero de 2008, de la Contaduría General de la Nación determina: *“Con independencia de la forma que utilicen las entidades públicas para procesar la información, sea esta manual o atomizada, el diseño del sistema implementado deberá garantizar eficiencia, eficacia y económica, social y ambiental”*.

En DTPA se manejan hojas de cálculo en el programa Excel para llevar el registro y control de las entradas y salidas de bienes muebles y de consumo, ya que estas hojas pueden ser manipuladas por diferentes personas. Debido a que no se evidencia controles por parte de Recursos Físicos para garantizar la seguridad, integralidad y confiabilidad de la información como se pudo observar que se encontraron bienes que no están registrados en el inventario y estos están siendo utilizados por los cuentadantes, se incrementa el riesgo de pérdida o alteración de los datos registrados en la hoja de cálculo de Excel lo que no garantiza la eficacia y eficiencia en el procesamiento y generación de la información financiera de la Entidad.

#### **Respuesta de la Entidad**

La DTPA mediante oficio No. 201667500016111 del 10 de octubre de 2016 entregó la siguiente respuesta:

La entidad informa que de acuerdo con el Sistema Integrado de Gestión Institucional de Parques, el proceso de gestión de Recursos Físicos establece los procedimientos y puntos de control que se ejercen para el manejo de inventarios, a través del formato matriz de inventarios se consolida y registra todas las entradas y salidas del almacén. El registro y control de las entradas y salidas de bienes muebles y de consumo se manejan en hojas de cálculo y en forma manual.

No obstante la Entidad se encuentra gestionando la compra de un Software especializado para los inventarios.

Los bienes que no están registrados en el inventario de Bienes Devolutivos en Servicio y que están en uso están plenamente identificados en las actas de levantamiento físico que realizó la DTPA. Se lleva una relación en Excel donde se encuentran las descripciones de los mismos, la DTPA acepta parcialmente la observación.

### Análisis de la CGR

La entidad acepta la observación que para el registro y control de los bienes muebles y de consumo son manejadas hojas de cálculo en el programa Excel de forma manual.

Sobre los bienes que no están registrados en el inventario de bienes devolutivos en servicio, que están en uso están plenamente identificados la entidad no efectuó las gestiones pertinentes para incluirlos dentro del inventario toda vez que son bienes muebles que datan desde el 2013. Por lo anterior se valida como hallazgo, se debe establecer una acción de mejora.

### 2.1.5. Evaluación Sistema de Control Interno

Se evaluó el Sistema de Control Interno de la Entidad, para lo cual se aplicaron los procedimientos establecidos en la Guía de Auditoría de la CGR, para determinar el concepto sobre eficacia y calidad del mismo.

Para la evaluación consolidada se asignó un peso porcentual a cada punto de control, según su participación en el presupuesto de gastos así:

Tabla 24 Asignación de peso porcentual para calificación

Concepto	Total	Nivel central	% Participación	DTAN	% Participación	DTPA	% Participación
Presupuesto Asignado	45.431.383	28.299.774	62,3%	9.689.822	21,3%	7.441.787	16,4%

Calificación obtenida en cada punto de control y consolidada:

Tabla 25 Calificación Control Interno

Nivel central	% Ponderado	DT ANDES NORORIENTAL	% Ponderado	DT PACIFICO	% Ponderado	CONSOLIDADO
1,714	62,3%	1,784	21,3%	1,513	16,4%	1,696
Nivel central	% Ponderado	DT ANDES NORORIENTAL	% Ponderado	DT PACIFICO	% Ponderado	CONSOLIDADO
64,3	62,3%	60,8	21,3%	74,35	16,4%	65,20

En lo que hace referencia a la evaluación del sistema de control interno y a la efectividad de los controles y sus efectos en la gestión misional de PNNC, éstos

obtuvieron una calificación final de 1,696 ubicándose en el rango de un sistema de control **con deficiencias**, por tanto para la matriz de gestión y resultados registró una calificación de **65,20** sobre 100 puntos.

## 2.4 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

En el seguimiento al Plan de Mejoramiento con corte a 31 de diciembre de 2015 presentado en el SIRECI, se concluye que de las 27 acciones de mejora, 12 se consideraron como cumplidas (44.44%), 9 cumplidas pero no efectivas (33.33%), 2 cumplidas parcialmente (7,40%); y 4 no cumplidas por no presentar avance, soportes o las evidencias no corresponden (14,8%). Lo anterior se presenta en el anexo No.3.

Respecto de las acciones de mejora que no se cumplieron o fueron parcialmente cumplidas, reflejadas en el informe de auditoría 2014, se estableció que el Grupo de Control Interno de PNNC las remitió a las dependencias respectivas, para adelantar las acciones de cumplimiento, sin embargo se observó que las dependencias no reportaron las evidencias.

Es importante para efectos de seguimiento que el Plan de Mejoramiento se consolide, incorporando las acciones NO CUMPLIDAS, PARCIALMENTE CUMPLIDAS Y CUMPLIDAS PERO NO EFECTIVAS, como resultado de todos los seguimientos, informes de la CGR.

## 2.5 GESTIÓN AMBIENTAL INSTITUCIONAL

### Hallazgo Administrativo No. 42. - Gestión Ambiental Institucional.

La Ley 99 de 1993 establece en su: "**Artículo 3º.-** *Del concepto de Desarrollo Sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.*"

La Ley 9 de 1979 - Código Sanitario Nacional, contiene el conjunto de medidas sanitarias para regular las actividades que impliquen una afectación a la salud humana y al medio ambiente.

El Decreto 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Contiene normas generales relacionadas con la protección del agua, aire y suelo, entre otros recursos naturales, y los factores de deterioro ambiental como los residuos sólidos o el ruido.

La Ley 373 de 1997, *“Establece el programa para el uso eficiente y ahorro de agua entendido como el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de (...) y demás usuarios del recurso hídrico”*.

La Ley 697 de 2001, *“Fomenta el uso racional y eficiente de la energía, promueve la utilización de energías alternativas. Declara el Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE) como un asunto de Interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno”*.

El Decreto 2981 de 2013, *“Reglamenta la prestación del servicio de aseo. En lo relativo a las obligaciones de los usuarios para el almacenamiento y la presentación de residuos sólidos se encuentra la obligación de realizar la separación de residuos sólidos aprovechables en la fuente, conforme lo establezca el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del respectivo municipio o distrito”*.

En la evaluación realizada a la Gestión Ambiental Institucional se pudo observar lo siguiente:

### **Gestión Ambiental Institucional Nivel Central**

-El Programa para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental que posee la entidad y en el cual reseña un marco legal, no se conoce al interior de la PNNC su adopción formal, contiene una serie de obligaciones, pero que no se sabe de su operatividad en el año 2015, tal es el caso del comité de compras sostenibles, de la capacitación en gestión ambiental, contratación y compras sostenibles, de las inspecciones ambientales en relación con los residuos, así como del seguimiento de los compromisos adquiridos en el programa para el mejoramiento de la gestión ambiental.

De igual manera se observa que a 31 de diciembre de 2015 no contaba con una política ambiental institucional

No se cumple con lo establecido en el programa para el mejoramiento de la gestión ambiental en la entidad. No se conoce su respaldo normativo interno, para la formalización de cualquier actividad en el marco de la gestión ambiental, por lo que puede perder fuerza cualquier acción relacionada con la ejecución del programa para el mejoramiento de la gestión ambiental e incidir en una eficiente gestión ambiental institucional.

### **Gestión Ambiental Institucional DTPA**

De acuerdo a la información entregada sobre la existencia de un Plan o Programa de Gestión Ambiental al interior de la entidad, se evidencia un documento denominado “*Plan de Gestión ambiental*”, el cual en su página 37 indica que se elaboró el 29 de febrero de 2016, su revisión por parte del Coordinador Grupo de Procesos Corporativos se realizó el 18 de marzo de 2016, sin embargo se omite la fecha de aprobación por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera, lo que indica que aún Parques Nacionales Naturales de Colombia PNNC y la Dirección Territorial Pacífico –DTPA, a la fecha no cuenta con este importante y definitorio instrumento de Gestión Ambiental Institucional.

Lo anterior debido a que la subdirección administrativa y financiera no lo ha aprobado; lo que no permite orientar bajo estrategias la reducción del impacto producido por su actividad diaria, así como el desarrollo de la gestión ambiental determinando acciones para el mejoramiento en el manejo integral de los residuos sólidos generados, uso eficiente y racional del agua y energético, y la realización de compras sostenibles.

No obstante, no se desconoce el cumplimiento de la entidad, en la aplicación de las políticas de CERO PAPEL trazadas por el Gobierno Nacional establecido en el Decreto 019/2012 “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración*”; así como el ejercicio de acciones consideradas como buenas prácticas ambiental.

### **Respuesta de la Entidad**

*“ (...) el Decreto 456 del 23 de diciembre 2008 reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital, por lo que es claro que la política se encuentra dirigida a las entidades del Orden Distrital. (...)”*

*“ (...) es pertinente manifestar que Parques Nacionales Naturales de Colombia cuenta con el documento “programa para el mejoramiento de la gestión ambiental” y se han desarrollado actividades tales como: Iniciativas de incluir en la contratación compras de materiales biodegradables para minimizar el impacto ambiental, Campañas denominadas Predique y Aplique, que consiste en las buenas prácticas del uso racional y sostenibles en los consumos de energía, agua y papel, que fueron socializados a través de flashes informativos, Disminución del porcentaje de consumo de combustible de los vehículos asignados a la sede central, Seguimiento del consumo de servicios públicos (Agua – Energía – Telefonía), logrando la disminución por este concepto, Control estadístico del consumo de papel en la Sede Central de PNNC y Campañas y ejecución en el manejo de los residuos clasificando en las canecas ubicadas en cada piso los residuos aprovechables no aprovechables y peligrosos. Adicionalmente Conforme a lo establecido en el programa Basuras Cero liderado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, cuyo objetivo es lograr que los residuos sólidos no sean enterrados o incinerados, sino aprovechados y*

*devueltos al ciclo productivo en un 100%, de acuerdo con este programa, los residuos fueron entregados a los recicladores de oficio designados por la Alcaldía para tal fin, en cumplimiento a la orden de la Corte Constitucional, establecida en el Auto 275 del 19 de diciembre de 2011 y finalmente se viene adelantando un convenio con los programas de pos-consumo denominados "Pilas con el Ambiente", "Lumina" y "Rueda Verde"*

En respuesta anterior (21-10-2016) PNNC manifiesta:

*"El Programa de Mejoramiento de Gestión Ambiental de PNNC, se encuentra operando desde el año 2012, tal como se referencia en el cronograma citado en el Numeral 5.2. Que en su momento no fue adoptado por acto administrativo y por consiguiente el comité de compras sostenibles tampoco fue constituido.*

*No obstante lo anterior, en Parques Nacionales en los procesos de contratación se tiene como iniciativa las compras de materiales biodegradables para minimizar el impacto ambiental, tal como se puede verificar en los procesos de impresos y comunicaciones y suministro de elementos de aseo y cafetería."*

-En relación con la capacitación dice:

*"Dentro del plan de capacitación se incluye una actividad referente a la educación Ambiental (...)"*

*"Dentro de este acápite durante la vigencia 2015, PNNC ha realizado campañas denominadas Predique y Aplique, que consiste en las buenas prácticas del uso racional y sostenibles en los consumos de energía, agua y papel, que fueron socializados a través de flashes informativos (...)"*

*Capacitación al personal de aseo y cafetería sobre manejo de residuos y el uso racional de agua y energía (...)"*

-En cuanto a las actas o formatos resultantes de las inspecciones ambientales efectuadas en el año 2015 en relación con los residuos dice:

*"No existe acta como tal, no obstante se realizó campañas y ejecución en el manejo de los residuos."*

-Respecto de la política ambiental institucional de la Entidad contesta:

*"Como Política ambiental relacionada con esta temática no hay, pero se cuenta como complemento el Programa para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental de PNNC, que establece lineamientos que permitieron establecer pautas y campañas con impacto en la conservación, manejo y protección del medio ambiente."*

-En cuanto al procedimiento o protocolo relacionado con la gestión ambiental en la entidad, en el marco del Sistema de Gestión Integrado que propenda por la política y objetivos de calidad, responde PNNC:

*“Como parte del proceso de revisión y actualización, el Programa de Gestión Ambiental fue socializado a las Direcciones Territoriales, a la Oficina Asesora de Planeación y a la Subdirección de Gestión y Manejo con el propósito de recibir aportes y sugerencias para la mejora del documento. Actualmente se están analizando los aportes realizados, para posteriormente continuar con el trámite de ingreso al Sistema Integrado de Gestión de la entidad*

### **Análisis de Respuesta**

Si bien se reconoce que la entidad ha desarrollado actividades de tipo ambiental, no se le ha dado el carácter oficial para que sea vinculante al Programa para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental y por ende de las obligaciones contempladas en el mismo, como el comité de compras sostenibles, de la capacitación, de las inspecciones ambientales en relación con los residuos.

La entidad confirma que efectivamente no tiene una política en materia ambiental.

Actualmente se están analizando los aportes y mejoras del Programa de Gestión Ambiental que fue socializado, para posteriormente continuar con el trámite de ingreso al Sistema Integrado de Gestión de la entidad. Se efectúa ajustes en los hechos en cuanto a los compromisos adquiridos en el programa para el mejoramiento de la gestión ambiental. Por lo anterior, continúa el hallazgo administrativo.

## **2.6 ATENCIÓN DENUNCIAS Y/O INSUMOS**

- **2016-102479-82111-IS**

Señala la denuncia que *“las vacancias que tiene Parques Nacionales Naturales de Colombia, las cubre a través del servicio de Guardaparques Voluntarios, las cuales deberían ser cubiertas de acuerdo a la ley de Contratación Estatal y no incurrir en “ENGAÑOS y DESHONESTIDAD, llamando servicio voluntario a unas presentaciones de servicio laborales que no lo son, ya que no cumplen con los principios legales de libertad y no remuneración , que caracteriza a las labores cívicas”*

*Agrega que PNNC “Continúa excusándose en la Legislación que regula el voluntariado en Colombia, Ley 720 de 2001 y Decreto Ley 4290 de 2005 de Dansocial, Legislación esta que NO APLICA para la prestación de servicios laborales en Parques Nacionales Naturales de Colombia debido a que efectivamente si hay vinculación con la Entidad, si*

*hay la prestación del servicio laboral, si hay subordinación y si hay remuneración (en especie) con dineros del Estado..."*

Revisados los hechos se estableció el siguiente hallazgo:

**Hallazgo Administrativo No. 43. – Guardaparques Voluntarios.**

La Ley 720 de 2001, reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos, el Artículo 3 en su numeral 1 trae el concepto de "Voluntariado" *"Es el conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario"*. Y en su numeral 2° determina lo que se entiende por "Voluntario" *"Es toda persona natural que libre y responsablemente, sin recibir remuneración de carácter laboral, ofrece tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común en forma individual o colectiva, en organizaciones públicas o privadas o fuera de ellas"*.

El Consejo de Estado ha reiterado en diversos fallos<sup>16</sup>, la necesidad de que se cercioren de forma fehaciente los tres elementos propios de una relación de trabajo, pero en especial que se demuestre que la labor se prestó en forma **subordinada y dependiente respecto del empleador.** (Subrayas y negrilla fuera de texto)

*"... En conclusión, constituye requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible la subordinación y dependencia, y el hecho de que desplegó funciones públicas, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor, siempre y cuando, de las circunstancias en que se desarrollaron tales actividades, no se deduzca que eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales..."*<sup>17</sup>.

Consejo de Estado en la Sentencia <sup>18</sup> reconoce a un ex contratista de PNNC un contrato realidad- al considerar que "... la labor desempeñada por el actor evidenciaba una verdadera subordinación, pues la prestación del servicio era diariamente dirigida por el Jefe Territorial de la entidad, laboraba de lunes a viernes de 8 a 12 y de 12 a 6, debía rendir informes de manera continua y desempeñó la función por un periodo superior a 5 años". Como vemos en los Guardaparques voluntarios se presenta la prestación diaria del servicio la cual es

<sup>16</sup> Expedientes Nos. 0245 y 2161 del 23 de junio del 2006

<sup>17</sup> Sentencia C-614 de 2009

<sup>18</sup> CONSEJERO PONENTE: DR. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, Bogotá O.C., veintitrés (23) de junio de dos mil dieciséis (2016). REF: EXP. No. 680012333300020130017401

dirigida por el Jefe del área protegida, con lo cual se podría estar presentando una subordinación respecto a este.

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) adelanta el subprograma de Guardaparques Voluntarios, el cual tiene su reglamento<sup>19</sup>, en distintos apartes de dicho reglamento encontramos disposiciones que harían suponer una posible subordinación de los Guardaparques Voluntarios con Parques Nacionales de Colombia, lo cual conllevaría al riesgo de demandas por un posible reconocimiento de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, es decir, de un contrato realidad. Entre las cláusulas que podría considerarse existe una posible subordinación encontramos las siguientes:

*“IV. DURANTE EL SERVICIO DE GPV numeral 1. Se establece que “El GPV tendrá como superior inmediato al Administrador del área, o la persona que él designare, siempre y cuando sea funcionario o contratista de la UAESPNN”*

*4. Dependiendo de la categoría de apoyo y durante los tres primeros días de permanencia en el área, el GPV concertará con el Administrador del área, un cronograma de actividades, que será referente para su desempeño y posterior calificación del servicio.*

*6. El GPV portará permanentemente el uniforme reglamentario durante la estadía en el área, especialmente en aquellas circunstancias en las que tenga contacto con visitantes, público, comunidades o requiera de identificación por parte de personal ajeno al área. 7. El GPV portará permanentemente y en lugar visible el carné (de vigencia temporal) que le acredita como tal. Dicho documento será devuelto a la Coordinación central del Programa, una vez finalice el tiempo de servicio.*

*14. El GPV solicitará autorización al Administrador del área o profesional de apoyo, para salidas o movilizaciones fuera o dentro del área, según el caso”.*

Aunado a lo anterior, encontramos el numeral V lo referente a SUSPENSIONES, AMONESTACIONES Y DESCALIFICACIÓN DEL PROGRAMA; así mismo, se establece contradictorio lo relativo a la póliza colectiva de accidentes personales, ya que estas pólizas por lo general van encaminadas a amparar a los trabajadores de las entidades.

Con lo cual, los Guardaparques voluntarios estarían llevando a cabo funciones que bien pueden ser desarrolladas por el personal de planta de PNNC, como son el Jefe de Área Protegida y los funcionarios de las mismas.

## **Respuesta Entidad**

---

<sup>19</sup><http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/08/Reglamento-Guardaparques-Voluntarios.pdf>

La entidad procede a responder lo siguiente:

"(...)

3). *Características del servicio de Guardaparques Voluntarios*

*El servicio de Guardaparques Voluntarios es un voluntariado que no implica ninguna relación laboral con la entidad, se constituye en un espacio que brinda Parques Nacionales Naturales para que la sociedad civil, nacional y extranjera, pueda apoyar con su trabajo voluntario la misión de conservación de las Áreas Protegidas de Colombia.*

*El servicio se puede realizar mínimo por un mes y máximo seis meses, tal y como se indica en el título IV, numeral 11, y no comprende retribución económica: "Dado que el servicio del GPV es voluntario, bajo ninguna circunstancia el GPV recibirá retribuciones económicas", por tanto es un servicio social de carácter voluntario.*

4). *Hechos indicados en la comunicación observaciones auditoria PNNC.*

*De acuerdo a lo relacionado en el apartado de los hechos: "IV. DURANTE EL SERVICIO DE GPV numeral 1. Se establece que "El GPV tendrá como superior inmediato al Administrador del área, o la persona que él designare, siempre y cuando sea funcionario o contratista de la UAESPNN" 4. Dependiendo de la categoría de apoyo y durante los tres primeros días de permanencia en el área, el GPV concertará con el Administrador del área, un cronograma de actividades, que será referente para su desempeño y posterior calificación del servicio. 6. El GPV portará permanentemente el uniforme reglamentario durante la estadía en el área, especialmente en aquellas circunstancias en las que tenga contacto con visitantes, público, comunidades o requiera de identificación por parte de personal ajeno al área. 7. El GPV portará permanentemente y en lugar visible el carné (de vigencia temporal) que le acredita como tal. Dicho documento será devuelto a la Coordinación central del Programa, una vez finalice el tiempo de servicio. 14. El GPV solicitará autorización al Administrador del área o profesional de apoyo, para salidas o movilizaciones fuera o dentro del área, según el caso".*

*Se aclara que lo relacionado en dichos hechos, corresponde al reglamento del Programa de Guardaparques Voluntarios, es decir aplicado al aspecto de los voluntarios que ingresan a prestar su servicio social como Guardaparques en las diferentes áreas protegidas de Parques Naturales de Colombia, habilitadas para tal efecto y que no tiene ninguna relación laboral ni contractual con la entidad..."*

**Análisis de la Respuesta**

Para la CGR es claro que el expediente No. 680012333300020130017401 del Consejo de Estado no guarda una relación directa con los Guardaparques Voluntarios, sino que se trae a colación dicha sentencia en el sentido que está

muy bien analizado la diferencia entre la figura contractual establecida en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, denominada “*contrato de prestación de servicios*” y el contrato de carácter laboral, de los elementos característicos, dice el alto Tribunal que la “*prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo...*”, se estaría frente a un contrato laboral, como se puede ver el guardaparques voluntario está prestando personalmente su servicio, de acuerdo con lo estipulado en el reglamento puede encontrarse bajo la subordinación del administrador del área protegida, y la remuneración sería en especie<sup>20</sup>, esto ya que PNNC le suministra un uniforme, alimentación y habitación, dicha estipulación se encuentra establecida en el artículo 129 del Código Sustantivo del Trabajo, por lo cual es necesario que se analice por parte de la Entidad las posibles incidencias laborales.

Por lo anteriormente manifestado se configura el hallazgo con connotación administrativa.

[1] CONSEJERO PONENTE: DR. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil dieciséis (2016). REF: EXP. No. 680012333300020130017401

[2]<http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/08/Reglamento-Guardaparques-Voluntarios.pdf>

[3] *Artículo 129 CST Salario en especie. Modificado, Art. 16, L. 50 de 1990: 1. Constituye salario en especie toda aquella parte de la remuneración ordinaria y permanente que reciba el trabajador como contraprestación directa del servicio, tales como la alimentación, habitación o vestuario que el patrono suministra al trabajador o a su familia, salvo la estipulación prevista en el artículo 15 de esta Ley.*

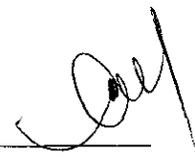
- **Insumo del Proceso Auditor Ref. Superintendencia de Notariado y Registro Santa Marta - Magdalena - Actuación Administrativa 080-AA-2014-19-SIR- 2016-080-3-250-**

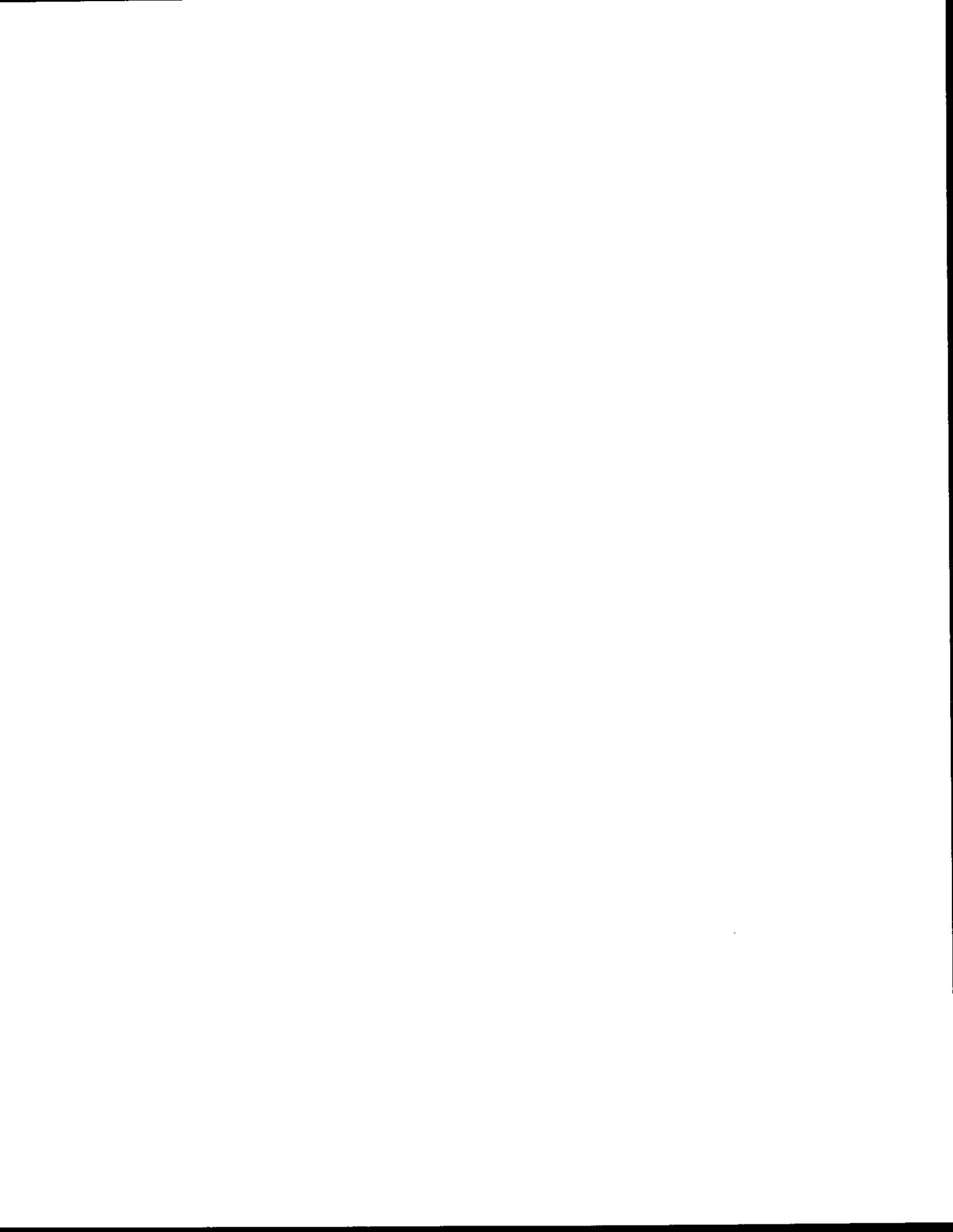
En desarrollo del Proceso Auditor se realizó el estudio del insumo aportado, en donde se observó la apertura de la actuación administrativa por parte de la Superintendencia quien es el órgano competente, se verificó la existencia de los siguientes hechos: “... la superintendencia de Notariado y Registro debe aperturar las actuaciones administrativas pertinentes, para así determinar la verdadera situación jurídica de aquellos folios de matrícula que reflejan pleno dominio, a pesar de esto la trazabilidad corresponde a una Falsa Tradición”; se realizó la integración necesaria de las partes, se ordenó el acápite de pruebas, se dejó en conocimiento de la Procuraduría para asuntos Ambientales y Agrarios la presente

---

<sup>20</sup> *Artículo 129 CST Salario en especie. Modificado, Art. 16, L. 50 de 1990: 1. Constituye salario en especie toda aquella parte de la remuneración ordinaria y permanente que reciba el trabajador como contraprestación directa del servicio, tales como la alimentación, habitación o vestuario que el patrono suministra al trabajador o a su familia, salvo la estipulación prevista en el artículo 15 de esta Ley.*

eventualidad y se dio impulso procesal a los demás trámites y garantías procesales. El aspecto fáctico le es ajeno a la naturaleza funcional al órgano Superior de Control Fiscal.





### 3. ANEXOS



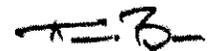
## Anexo No. 1 - Estados Contables 2015

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA  
BALANCE GENERAL COMPARATIVO  
A 31 DE DICIEMBRE 2015  
(Cifras en miles de pesos)

Código	ACTIVO	2.015	2.014	Código	PASIVO	2.015	2.014
	<b>CORRIENTE</b>	<u>3.709.701</u>	<u>1.801.715</u>		<b>CORRIENTE</b>	<u>9.050.265</u>	<u>2.052.715</u>
11	Efectivo	230.261	131.692	24	Cuentas por pagar	7.510.741	2.002.594
14	Deudores	1.585.883	1.077.097	25	Obligaciones laborales	185.650	0
19	Otros activos	1.893.537	592.926	27	Pasivos estimados	1.302.599	0
				29	Otros pasivos	51.275	50.121
	<b>NO CORRIENTE</b>	<u>54.258.349</u>	<u>42.123.723</u>	3	<b>PATRIMONIO</b>	<u>48.917.785</u>	<u>41.872.723</u>
16	Propiedades, planta y equipo	41.856.811	33.208.403	31	Hacienda pública	48.917.785	41.872.723
19	Otros activos	12.401.538	8.915.320				
	<b>TOTAL ACTIVO</b>	<u>57.968.050</u>	<u>43.925.438</u>		<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<u>57.968.050</u>	<u>43.925.438</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	1.491.219	69.473	91	Responsabilidades contingentes	339.888	0
83	Deudoras de control	40.756.249	4.065.116	93	Acreedoras de control	4.859.995	4.682.859
89	Deudoras por contra (cr)	(42.247.468)	(4.134.591)	99	Acreedoras por contra (db)	(5.199.883)	(4.682.859)

  
JULIA MIRANDA LONDOÑO  
DIRECTORA GENERAL  
*ALCA*

  
LUZ MYRIAM ENRIQUEZ GUAVITA  
COORDINADORA GRUPO GESTIÓN FINANCIERA

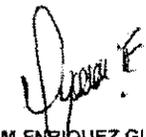
  
OSCAR ANDRES BELLO CELY  
PROFESIONAL ESPECIALIZADO - CONTADOR  
T.P 169321-T

NOTA: Se anexa notas explicativas a los Estados Financieros a Diciembre 31 de 2015 con sus correspondientes informes.

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA  
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA SOCIAL Y AMBIENTAL  
A 31 DE DICIEMBRE 2015  
(Cifras en miles de pesos)

Código Cuentas	2.015	2.014
<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>64.459.985</b>	<b>64.393.825</b>
47 Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	64.459.985	64.393.825
<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>66.920.484</b>	<b>62.165.793</b>
51 De administración	31.631.777	30.227.872
52 De operación	26.845.153	9.951.986
53 Provisiones, agotamiento, amortización	32.728	0
55 Gasto Publico Social	8.410.826	21.985.935
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL</b>	<b>(2.460.499)</b>	<b>2.228.032</b>
<b>INGRESOS NO OPERACIONALES</b>	<b>(3.460)</b>	<b>0</b>
48 Operaciones Interinstitucionales (Giradas)	(3.460)	0
<b>OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES</b>	<b>1.563</b>	<b>0</b>
57 Operaciones Interinstitucionales	1.563	0
<b>OTROS GASTOS</b>	<b>(568.122)</b>	<b>123.795</b>
58 Otros gastos	(568.122)	123.795
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) NO OPERACIONAL</b>	<b>563.099</b>	<b>(123.795)</b>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DE ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>	<b>(1.897.400)</b>	<b>2.104.237</b>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO</b>	<b>(1.897.400)</b>	<b>2.104.237</b>

  
JULIA MIRANDA LONDOÑO  
DIRECTORA GENERAL  
DCCP

  
LUZ MYRIAM ENRIQUEZ GUAVITA  
COORDINADORA GRUPO GESTIÓN FINANCIERA

  
OSCAR ANDRES BELLO CELY  
PROFESIONAL ESPECIALIZADO - CONTADOR  
T.P 159321-T

NOTA: Se anexa notas explicativas a los Estados Financieros a Diciembre 31 de 2015 con sus correspondientes informes.

### Anexo No. 2- Muestra Evaluada Estados Contables

DESCRIPCIÓN	CONSOLIDADO PNNC	NIVEL CENTRAL	D.T NORORIENTAL	D.T PACÍFICO	TOTAL EVALUADO	% EVALUADO S/ CONSOLIDADO
<b>ACTIVOS</b>	<b>57.968</b>	<b>8.681</b>	<b>11.431</b>	<b>7.044</b>	<b>27.156</b>	<b>47%</b>
<b>EFFECTIVO</b>	<b>230</b>	<b>227</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>230</b>	
<b>DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS</b>	<b>230</b>	<b>227</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>230</b>	
Cuenta corriente	230	227	0	3	230	100%
<b>DEUDORES</b>	<b>1.586</b>	<b>630</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>634</b>	
<b>RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION</b>	<b>1.498</b>	<b>600</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>601</b>	
En administración	1.498	600	2	0	601	40%
<b>OTROS DEUDORES</b>	<b>85</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>33</b>	
Pago por cuenta de terceros	85	30	2	1	33	38%
<b>PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO</b>	<b>41.857</b>	<b>2.117</b>	<b>10.900</b>	<b>5.513</b>	<b>18.530</b>	
<b>TERRENOS</b>	<b>14.359</b>	<b>0</b>	<b>7.768</b>	<b>64</b>	<b>7.832</b>	
Rurales	14.272	0	7.742	11	7.753	54%
Terrenos pendientes de legalizar	2	0	1	0	1	40%
<b>BIENES MUEBLES EN BODEGA</b>	<b>1.133</b>	<b>236</b>	<b>130</b>	<b>33</b>	<b>399</b>	
Maquinaria y equipo	293	1	0	0	1	0%
Equipo medico y científico	26	18	0	2	20	74%
Equipos de transporte, traccion y elevacion	374	114	105	0	219	59%
<b>PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO EN MANTENIMIENTO</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	
Equipos de transporte, traccion y elevacion	8	0	8	0	8	100%
<b>EDIFICACIONES</b>	<b>19.150</b>	<b>1.940</b>	<b>1.906</b>	<b>4.361</b>	<b>8.208</b>	
Edificios y casas	13.530	1.323	379	2.922	4.624	34%
<b>EQUIPO MEDICO Y CIENTÍFICO</b>	<b>1.053</b>	<b>8</b>	<b>442</b>	<b>78</b>	<b>527</b>	
Equipo de investigación	956	0	433	70	503	53%
<b>EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y</b>	<b>9.596</b>	<b>404</b>	<b>948</b>	<b>1.328</b>	<b>2.680</b>	

<b>ELEVACION</b>						
Terrestre	7.048	404	947	598	1.949	28%
Marítimo y fluvial	2.480	0	0	717	717	29%
<b>DÉPRECIACION ACUMULADA (CR)</b>	<b>-17.884</b>	<b>-2.680</b>	<b>-1.909</b>	<b>-1.846</b>	<b>6.435</b>	
<b>AMORTIZACION ACUMULADA (CR)</b>	<b>-104</b>	<b>0</b>	<b>-17</b>	<b>-12</b>	<b>28</b>	
<b>OTROS ACTIVOS</b>	<b>14.295</b>	<b>5.707</b>	<b>528</b>	<b>1.528</b>	<b>7.762</b>	
<b>BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO</b>	<b>1.230</b>	<b>1.188</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.188</b>	
Seguros	1.104	1.104	0	0	1.104	100%
<b>CARGOS DIFERIDOS</b>	<b>1.894</b>	<b>896</b>	<b>22</b>	<b>172</b>	<b>1.090</b>	
Dotación a trabajadores	683	682	0	1	683	100%
Combustibles y lubricantes	734	0	3	71	74	10%
<b>BIENES ENTREGADOS A TERCEROS</b>	<b>2.522</b>	<b>0</b>	<b>217</b>	<b>370</b>	<b>587</b>	
Bienes inmuebles entregados en comodato	1.204	0	158	358	516	43%
<b>AMORTIZACION ACUMULADA DE BIENES ENTREGADOS A TERCEROS (CR)</b>	<b>-260</b>	<b>0</b>	<b>-12</b>	<b>-119</b>	<b>131</b>	
<b>INTANGIBLES</b>	<b>655</b>	<b>195</b>	<b>90</b>	<b>62</b>	<b>348</b>	
Licencias	526	135	90	60	286	54%
Software	129	60	0	2	62	48%
<b>AMORTIZACION ACUMULADA DE INTANGIBLES (CR)</b>	<b>-601</b>	<b>-195</b>	<b>-83</b>	<b>-52</b>	<b>330</b>	
Licencias	-478	-135	-83	-50	268	56%
Software	-123	-60	0	-2	62	51%
<b>VALORIZACIONES</b>	<b>8.827</b>	<b>3.616</b>	<b>291</b>	<b>1.094</b>	<b>5.000</b>	
Terrenos	713	0	32	630	662	93%
Edificaciones	7.047	3.565	181	339	4.085	58%
Equipo de transporte, tracción y elevación	1.066	51	78	124	254	24%
<b>TOTAL MUESTRA ACTIVOS</b>	<b>0</b>				<b>24.053</b>	<b>41%</b>

<b>PASIVOS</b>	<b>9.050</b>	<b>3.208</b>	<b>2.249</b>	<b>621</b>	<b>6.078</b>	<b>67%</b>
<b>CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>7.511</b>	<b>2.455</b>	<b>2.190</b>	<b>504</b>	<b>5.148</b>	
<b>ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES</b>	<b>6.501</b>	<b>1.962</b>	<b>1.986</b>	<b>427</b>	<b>4.375</b>	
Bienes y servicios	312	255	23	1	278	89%
Proyectos de inversion	6.189	1.708	1.964	426	4.097	66%
<b>ACREEDORES</b>	<b>620</b>	<b>344</b>	<b>94</b>	<b>43</b>	<b>481</b>	
<b>RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE</b>	<b>390</b>	<b>148</b>	<b>110</b>	<b>34</b>	<b>291</b>	<b>75%</b>
Honorarios	5	3	0	0	4	78%
Comisiones	0	0	0	0	0	68%
Servicios	43	2	4	14	20	47%
Arrendamientos	7	4	1	1	5	74%
Compras	91	20	43	5	68	74%
A empleados artículo 383 et	60	33	8	2	43	73%
A empleados artículo 384 et	8	3	0	1	4	52%
Impuesto a las ventas retenido por consignar	112	35	43	8	86	77%
Contratos de obra	3	0	1	1	2	56%
Retencion de impuesto de industria y comercio por compras	40	25	10	1	36	90%
Otras retenciones	21	23	0	0	23	108%
<b>OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL</b>	<b>186</b>	<b>179</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>180</b>	
<b>PASIVOS ESTIMADOS</b>	<b>1.303</b>	<b>562</b>	<b>57</b>	<b>112</b>	<b>731</b>	
<b>PROVISION PARA PRESTACIONES SOCIALES</b>	<b>1.303</b>	<b>562</b>	<b>57</b>	<b>112</b>	<b>731</b>	
Vacaciones	539	258	30	41	329	61%
Prima de vacaciones	375	185	15	30	229	61%
<b>OTROS PASIVOS</b>	<b>51</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	
<b>RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS</b>	<b>51</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	
Recaudos por clasificar	13	13	0	0	13	100%
<b>TOTAL MUESTRA PASIVO</b>					<b>5.238</b>	<b>58%</b>



<b>PATRIMONIO</b>	<b>50.815</b>	<b>5.580</b>	<b>10.743</b>	<b>6.568</b>	<b>22.890</b>	<b>45%</b>
<b>HACIENDA PUBLICA</b>	<b>50.815</b>	<b>5.580</b>	<b>10.743</b>	<b>6.568</b>	<b>22.890</b>	
<b>CAPITAL FISCAL</b>	<b>14.873</b>	<b>-1.091</b>	<b>4.225</b>	<b>1.752</b>	<b>4.886</b>	
<b>SUPERAVIT POR VALORIZACION</b>	<b>8.827</b>	<b>3.616</b>	<b>291</b>	<b>1.094</b>	<b>5.000</b>	<b>57%</b>
Edificaciones	7.047	3.565	181	339	4.085	58%
Equipo de transporte, tracción y elevación	1.066	51	78	124	254	24%
<b>SUPERAVIT POR DONACIÓN</b>	<b>25.817</b>	<b>3.603</b>	<b>2.065</b>	<b>3.703</b>	<b>9.371</b>	
En especie	25.815	3.603	2.065	3.703	9.371	36%
<b>PATRIMONIO PUBLICO INCORPORADO</b>	<b>5.281</b>	<b>0</b>	<b>4.362</b>	<b>471</b>	<b>4.833</b>	
<b>TOTAL MUESTRA PATRIMONIO</b>					<b>13.710</b>	<b>28%</b>

### Anexo No. 3 - Seguimiento al Plan De Mejoramiento

Hallazgo	Descripción del Hallazgo	Cumplida Parcialmente	Cumplida No Efectiva	No cumplida. No Evidencias	Observaciones
V2012-H37	Caracterización de recursos hidrobiológicos dulceacuícolas. El PNNC Tayrona. El PNN Tayrona no cuenta con un estudio completo sobre caracterización de las poblaciones de especies limnológicas propias de las corrientes de agua dulce que corren en el área, ...		X		<p>De acuerdo con la Acción de Mejora que planteaba "Priorizar y caracterizar las fuentes hídricas (las quebradas Santa Rosa y Masón). Priorizando la fauna acuática (macroinvertebrados) teniendo en cuenta la capacidad operativa y financiera del AP", y con la Descripción de la Actividad (Realizar un inventario taxonómico hasta órdenes de los macroinvertebrados que se encuentren en los dos cuerpos de agua (Quebrada Mazón y Santa Rosa) y su Unidad de Medida (Inventario), al verificar los soportes se evidencia la realización del estudio "Composición y estructura de las comunidades de macroinvertebrados acuáticos bentónicos y calidad de agua en quebradas del área protegida Parque Natural Nacional Tayrona (PNNNT)" por lo cual se considera que se cumple con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM.</p> <p>Sin embargo debe anotarse que en función del hallazgo mismo, que da origen a la Acción, el cual trata sobre la "Caracterización de recursos hidrobiológicos dulceacuícolas del PNN Tayrona", a pesar de cumplirse con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM, esta resulta insuficiente con la naturaleza del hallazgo, pues la Acción de Mejora se limita a la caracterización de poblaciones de Macro-invertebrados, lo cual se realiza, mientras que el hallazgo trata de la ausencia de la una caracterización de los recursos hidrobiológicos del PNN Tayrona.</p>
V2012-H38	Balance del recurso hídrico. El PNNC Tayrona. El PNN Tayrona no ha realizado un inventario completo del recurso hídrico continental, que incluya la cuantificación de la oferta y la demanda..		X		<p>La Acción de Mejora planteaba "Priorizar y caracterizar las fuentes hídricas (las quebradas Santa Rosa y Masón). Priorizando la fauna acuática (macroinvertebrados) teniendo en cuenta la capacidad operativa y financiera del AP", y con la Descripción de la Actividad (Realizar un inventario de usuarios del recurso hídrico en dos cuencas priorizadas del AP, que permita conocer la demanda hídrica del recurso H16 (Quebrada Mazón y Santa Rosa) y su Unidad de Medida (Informe del inventario).</p> <p>Al verificar los soportes se evidencia la realización de los estudios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Análisis de los aforos de las quebradas del sector oriente - PNN Tayrona".</li> <li>- "Análisis temporal del caudal de las quebradas Santa Rosa y Masón, en el PNN Tayrona para los años 2013-2014, como herramienta para la toma de decisiones".</li> <li>- "Caracterización de las captaciones de agua y sus usuarios - quebradas del sector oriente - PNN Tayrona".</li> <li>- "Caracterización Masón y q. Santa Rosa".</li> <li>- "Formato Inventario usuarios recurso hídrico".</li> </ul> <p>Por lo cual se considera que se cumple con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM. Sin embargo debe anotarse que en función de la información relacionada en el</p>

V2012 -H38	Balance del recurso hídrico. El PNNC Tayrona. El PNN Tayrona no ha realizado un inventario completo del recurso hídrico continental, que incluya la cuantificación de la oferta y la demanda..	X	<p>"Formato Inventario usuarios recurso hídrico", en este no se establece el Caudal Captado lo que significa una seria deficiencia en el Inventario realizado.</p> <p>Nuevamente el hallazgo que da origen a la Acción, el cual trata sobre la "Balance del recurso hídrico del PNN Tayrona. El PNN Tayrona no ha realizado un inventario completo del recurso hídrico continental, que incluya la cuantificación de la oferta y la demanda", a pesar de cumplirse con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM, esta resulta insuficiente con la naturaleza del hallazgo, pues la Acción de Mejora se limita a la caracterización de Captaciones de usuarios, lo cual se realiza, mientras que el hallazgo trata de la ausencia de un inventario completo del recurso hídrico del PNN Tayrona, su oferta y demanda.</p> <p>La Acción de Mejora planteaba "Priorizar y caracterizar las fuentes hídricas (las quebradas Santa Rosa y Masón). Priorizando la fauna acuática (macroinvertebrados) teniendo en cuenta la capacidad operativa y financiera del AP", y con la Descripción de la Actividad (Realizar un inventario de usuarios del recurso hídrico en dos cuencas priorizadas del AP, que permita conocer la demanda hídrica del recurso H16 (Quebrada Mazón y Santa Rosa)) y su Unidad de Medida (Informe del inventario).</p> <p>Al verificar los soportes se evidencia la realización de los estudios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Análisis de los afloros de las quebradas del sector oriente - PNN Tayrona".</li> <li>- "Análisis temporal del caudal de las Quebradas Santa Rosa y Mason, en el PNN Tayrona para los años 2013-2014, como herramienta para la toma de decisiones".</li> <li>- "Caracterización de las captaciones de agua y sus usuarios - quebradas del sector oriente - PNN Tayrona".</li> <li>- "Caracterización Mason y Q. Santa Rosa".</li> <li>- "Formato Inventario usuarios recurso hídrico".</li> </ul> <p>Por lo cual se considera que se cumple con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM. Sin embargo debe anotarse que en función de la información relacionada en el "Formato Inventario usuarios recurso hídrico", en este no se establece el Caudal Captado lo que significa una seria deficiencia en el Inventario realizado.</p> <p>Nuevamente el hallazgo que da origen a la Acción, el cual trata sobre el "Balance del recurso hídrico del PNNC Tayrona. El PNN Tayrona no ha realizado un inventario completo del recurso hídrico continental, que incluya la cuantificación de la oferta y la demanda", a pesar de cumplirse con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM, esta resulta insuficiente con la naturaleza del hallazgo, pues la Acción de Mejora se limita a la caracterización de Captaciones de usuarios, lo cual se realiza, mientras que el hallazgo trata de la ausencia de un inventario completo del recurso hídrico del PNN Tayrona, su oferta y demanda.</p>
---------------	--	---	---

V2012 -H39	<p>Caudales ecológicos en corrientes con captaciones. El PNNC Tayrona. En el parque Tayrona se encuentra incumpliendo lo establecido en el Decreto el 3572, no se han determinado los caudales ecológicos de las diferentes corrientes, que permitan establecer la oferta de su recurso hídrico y asegurar la permanencia y desarrollo de las comunidades dulceacuícolas que las habitan.</p>	X	<p>La Acción de Mejora planteaba "Consolidar el programa de monitoreo acorde con las prioridades de conservación del AP", y con la Descripción de la Actividad (Construir el programa de monitoreo) y su Unidad de Medida (Documento para el programa de monitoreo). Al verificar los soportes se evidencia la realización del documento: - "Programa de monitoreo PNNT". Por lo cual se considera que se cumple con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM. Sin embargo debe anotarse que en función de la información relacionada en el "Programa de Monitoreo PNN Tayrona", en este se hace énfasis en los VOC del PNN Tayrona, y se constituye más en un diagnóstico sobre el Estado-Presión de los VOC identificados. En uno de sus objetivos hace referencia a la Protección del Recurso Hídrico y su importancia en el AP, en el Anexo 5 se hace alusión a una metodología para la medición de caudales. En suma, el documento dista de ser un Programa de Monitoreo del Recurso Hídrico como tal, más aun cuando en uno de los cronogramas del documento se establecía que el mismo debía estar implementado a 2015.</p>
V2012 -H41	<p>Tratamiento de aguas residuales producidas en la Concesión Tayrona. El PNN Tayrona no hace un adecuado tratamiento de las aguas servidas producto de la actividad turística.</p>	X	<p>Es claro que el hallazgo que da origen a la Acción, el cual trata sobre la "Caudales ecológicos en corrientes con captaciones del PNN Tayrona. En el PNN Tayrona se encuentra incumpliendo lo establecido en el Decreto el 3572, no se han determinado los caudales ecológicos de las diferentes corrientes", a pesar de señalarse como Acción de Mejora y sus Actividades señaladas en el PdM, como "Documento para el programa de monitoreo", el mismo resulta insuficiente con la naturaleza del hallazgo, pues el documento citado se limita a la caracterización de VOC a lo sumo. La Acción de Mejora planteaba "Impulsar la realización de las visitas de verificación y seguimiento por parte de la SGM de AP que permita corroborar en campo el debido tratamiento de aguas residuales producidas por la concesión Tayrona", y con la Descripción de la Actividad (Oficiar a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas con el fin de retomar las visitas de verificación y seguimiento al tratamiento de aguas residuales producidas por la concesión Y Presentar las fechas ideales para la realización de las visitas de verificación, a fin de que éstas coincidan con las altas temporadas ) y su Unidad de Medida (Número de oficios remitidos a la SGM de AP de PNN). Al verificar los soportes se evidencia la remisión de tres oficios sobre el asunto, por lo que se considera que se cumple con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM, sin embargo, debe anotarse que de acuerdo con el contenido de los mismos, el hallazgo que da origen a la Acción, el cual trata sobre la "Tratamiento de aguas residuales producidas en la Concesión Tayrona. El PNN Tayrona no hace un adecuado tratamiento de las aguas servidas</p>

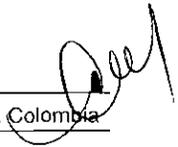
V2012 -H42	Tratamiento de residuos líquidos de las caballerizas en el PNN Tayrona. La Concesión Tayrona no hace manejo adecuado de los residuos líquidos (orin) de la cabelleriza; estos se vierten en la quebrada el Mazón sin ningún tratamiento previo.		X		<p>producto de la actividad turística", la Acción de Mejora y sus Actividades señaladas en el PdM, resultan insuficientes con la naturaleza del hallazgo.</p> <p>La Acción de Mejora planteaba "Motivar desde la supervisión del contrato de concesión, el inicio de una investigación por parte de la SAF en el marco de lo establecido en el contrato", y con la Descripción de la Actividad (Oficiar a la SAF para la apertura de la investigación, adjuntando los soportes respectivos).</p> <p>Al verificar los soportes se evidencia la remisión de dos oficios sobre el asunto, por lo que se considera que se cumple con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM, sin embargo, debe anotarse que de acuerdo con el contenido de los mismos, el hallazgo que da origen a la Acción, el cual trata sobre la "Tratamiento de residuos líquidos de las caballerizas en el PNN Tayrona. La Concesión Tayrona no hace manejo adecuado de los residuos líquidos (orin) de la cabelleriza; estos se vierten en la quebrada el Mazón sin ningún tratamiento previo", la Acción de Mejora y sus Actividades señaladas en el PdM, resultan insuficientes con la naturaleza del hallazgo.</p>
V2012 -H43	Capacidad de carga del PNN Tayrona. La CGR observa que a pesar de los esfuerzos realizados por el personal de Parque y de la contratación de especialistas, a la fecha el PNN Tayrona no cuenta con una estimación confiable de su capacidad de carga;		X		<p>La Acción de Mejora planteaba "Incorporar la oferta hídrica vs la demanda para incluirlos como insumo en la construcción del factor de corrección y así complementar la metodología de capacidad de carga de las quebradas de Mazón y Santa Rosa", y con la Descripción de la Actividad (Realizar monitoreo de la dinámica turística en temporadas altas (número de personas que ingresan y salen del AP) y compararla con la CCT, revisando en qué sitio o sector y la temporada donde se sobrepasa o no la CCT en relación a las quebradas Mazón y Santa Rosa ).</p> <p>Al verificar los soportes se evidencia la remisión de dos oficios sobre el asunto, por lo que se considera que se cumple con la Acción de Mejora y las Actividades señaladas en el PdM, sin embargo, debe anotarse que de acuerdo con el contenido de los mismos, el hallazgo que da origen a la Acción, el cual trata sobre la "Capacidad de carga del PNN Tayrona. La CGR observa que a pesar de los esfuerzos realizados por el personal de Parque y de la contratación de especialistas, a la fecha el PNN Tayrona no cuenta con una estimación confiable de su capacidad de carga", la Acción de Mejora y sus Actividades señaladas en el PdM, resultan insuficientes con la naturaleza del hallazgo.</p>
AC20 14-H2	La asignación de recursos presupuestales para el sistema en general y para su distribución entre las AP. Se presentan problemas para comunicar desde el nivel central la metodología y los		X		<p>La observación se mantiene dada la poca participación de los Jefes de Áreas protegidas y Directores Territoriales en el proceso de toma de decisiones en la distribución y priorización de presupuesto; persiste la falta de presupuesto para las metas propuestas. Tampoco se evidencia el seguimiento a la ejecución presupuestal mensual para hacer ajustes oportunos, esperando hasta diciembre para efectuar traslados entre dependencias.</p> <p>En Comité de 19 de junio, se tenía prevista</p>

	resultados del proceso de toma de decisiones sobre la división de los recursos entre las Áreas protegidas del sistema; escenarios en los que la participación de los gestores regionales y locales es baja.				intervención de los Directores Territoriales y la programación de estrategias de mediano y largo plazo, las cuales quedaron aplazadas y no se realizaron durante 2015.
AC20 14-H3	Diferencias en la escala de trabajo. Desarticulación entre las entidades. Incompatibilidad en las plataformas informáticas, Ausencia de protocolos de captura y estándares para la homologación de la información y Ausencia de instrumentos de planeación en el Área de Informática.			X	No cumplida. La actividad/unidad de medida era "2 informes que incluyan actas de reunión" y esto no se dio, se podría pensar que estuvo mal planteada la acción de mejora, o la actividad/unidad de medida, lo que se adjuntaron fueron oficios del IDEAM a PNNC de invitación a comité, correo de convocatoria reunión para revisión tema biodiversidad, correo del MADS de invitación a lanzamiento-SIAC y de publicaciones en el Portal SIAC.
AC20 14-H4	Falta de articulación a nivel de Estado (entidades ambientales, territoriales, sectoriales, penales y de control).	X			Cumplida Parcialmente, puesto que están las actas de los encuentros pero sin firma. Respecto del avance que presenta la entidad, no se anexa soportes. La actividad/unidad de medida dice que son 4 Encuentros con población campesina y desarrollo de reuniones interinstitucionales, en la página web está y sin firma las siguientes actas en el 2015: Memoria primera reunión en Villavicencio el 26 y 27 de enero; Acta 03 segunda reunión el 24 y 25 de marzo, Acta 04 tercera reunión el 23 y 24 de julio, Acta 04 cuarta reunión el 3 y 4 de septiembre, Acta quinta reunión el 3 y 4 de diciembre, todas estas en Bogotá D.C.
AC20 14-H6	Desactualización de los planes de manejo y retraso en la implementación			X	Continua la desactualización de los Planes de Manejo y retraso en la implementación; en 2015 se adoptaron solo los Planes de Manejo de SFF Galeras y SFF Malpelo
AC20 14-H11	Limitaciones de gestión financiera para la dotación en la estructura de visitación de las Áreas protegidas		X		Cumplida pero no efectiva: El documento soporte que remite PNNC como acción de mejora, consiste en una tabla tipo word, que relaciona la contratación efectuada durante 2015, con las actividades realizadas como mejora a la infraestructura de cuatro PNN y un SFF por \$670.772 mil, en donde el 44% se dedicó a la sede administrativa de San José del Guaviare. Lo anterior no permite determinar que se subsane o alivie la causa del hallazgo, por cuanto no se tiene información comparativa entre necesidades de la Áreas, priorización de éstas frente a actividades realizadas.
AC20 14-H12	No se cuenta con el programa de capacitación para los prestadores de servicios asociados		X		Se entiende cumplida pero no es efectiva, pues la acción de mejora y la actividad/unidad de medida, quedaron solo en propuesta. PNNC en el avance dice que "La propuesta del diseño curricular ya fue entregada con el reporte de abril 2015", si es

	al ecoturismo incumpliendo con el Art. 8 de la Res. 531 de 2013.				la que se adjuntó, no está identificada y no tiene fecha. Los soportes que adjunta son: Acta Institucional SENA, Acta del 20-11-2015 firmada por PNNC y el SENA sobre "Aprobación y compromiso institucionalización evento de divulgación para la capacitación de prestadores de servicios asociados al ecoturismo en Parques Nacionales Naturales"; Formato EDT SENA-Evento de Divulgación Tecnológica. Denominación: "Prestación de servicios asociados al ecoturísticos en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales", no tiene fechas, ni firmas
AC20 14- H13	15 de las 23 Áreas con vocación ecoturística no cuentan con estudio de capacidad de carga			X	No cumplida. Solo se encuentra un estudio de capacidad de carga del año 2009 y 2010, es decir no es actualizado
AC20 14- H14	El Plan de manejo no se había ajustado a la dinámica actual del AP, desde el año 2007.			X	No cumplida. No hay avance ni soportes sobre documento plan de manejo avalado
AC20 14- H16	Retraso de aplicación de la Estrategia Nacional de Investigación en cada Área protegida			X	No cumplida, porque son documentos de investigaciones que entre otras cosas algunos son propuestas, no son planes de manejo, lo que indica que la acción de mejora y actividad/unidad de medida están mal planteadas, porque se refiere a planes de manejo que estaban en su mayoría en formulación.
AC20 14- H17	Existen Áreas que no han formulado un programa de monitoreo de VOC y presiones	X			Se ha avanzado en los Programas de monitoreo para cada Área Protegida, pero no se tienen adoptados completamente.

**Anexo No. 4 - Hallazgo Potestad Sancionatoria  
Expedientes Medidas Preventivas en el PNN Farallones**

Número del Expediente	Clase de Infacción	Identificación Infractor	Número del Auto	Observación
012-2015	Degradación del ecosistema; deforestación de especies nativas	Indeterminados	AUTO No. 018 de 27/04/2015 Medidas Preventivas En Contra De Personas Indeterminadas Y Se Toman Otras Determinaciones. Y Auto 061 de 19/11/2015	<p>La entrega de la comunicación que ordenaba el Art.5. Del Auto 018 del 27/04/15 " <i>comunicar al señor xxxx, corregidor de Pichinde, de las disposiciones contenidas en el presente acto administrativo,</i> se realizó mediante comunicación No. 20167580004601 entregada en fecha 20/04/2016, es decir un año después de Impuesta la Medida y posterior al inicio de la Indagación Preliminar, situación similar sucedió con el Art. 6 del mismo Auto, en el expediente no hay registro de la publicación en cartelera del PNNC Farallones del referido Auto.</p> <p>No se observa Acta de Inutilización de los elementos: Motor diésel # SH186FAP1 de 400CC, generador de energía placa # 1303431. Existe inconsistencia entre lo que se enuncia que se va a publicar, ( Auto 061 del 19 de noviembre de 2015) "<i>Por Medio Del Cual Se Impone Una Medida Preventiva En Contra De Indeterminados</i>" y lo que realmente corresponde en el contenido del referido Auto es " <i>Por Medio Del</i></p>



				<p><i>Cual Se Inicia Indagación Preliminar Contra Indeterminados"</i></p>
<p><b>010 - 2015</b></p>	<p><b>Degradación del ecosistema; deforestación de especies nativas</b></p>	<p>Indeterminados</p>	<p><b>Auto 016 de 27/04/15 y Auto 059 de 19/11/15</b></p>	<p>Se evidencia incumplimiento del Art.4. Del Auto 016 del 27/04/15 " comunicar al señor corregidor de Pichindé, y el Art. 5 publicación en cartelera del PNNC Farallones y en oficina del Corregidor. Esto no se realizó y se continuó con la indagación Preliminar.... Existe inconsistencia entre lo que se enuncia que se va a publicar, Auto 059 de 2015 de noviembre de 2015 que corresponde a " <i>Por Medio Del Cual Se Inicia Indagación "Preliminar Contra Indeterminados"</i> y no a: "<i>Por Medio Del Cual Se Impone Una Medida Preventiva En Contra De Indeterminados</i>". No se observa Acta de Inutilización de los elemento consistente el tres (3) motores diésel sin marca y sin referencia y un (1) generador eléctrico corriente de marca Honda</p>
<p><b>011 - 2015</b></p>	<p><b>Degradación del ecosistema; deforestación de especies nativas</b></p>	<p>Indeterminados</p>	<p><b>Auto 017 Del 27/04/2015 Medida Preventiva Decomiso Preventivo Contra Indeter.</b></p>	<p>En el expediente no se encuentra evidencia de entrega de la comunicación dirigida al Corregidor de Pichindé, en cumplimiento del Art. 5 del Auto. No hay evidencia del Acta de Inutilización de los elementos decomisados: Un motor (1) Diésel para mover</p>

				cilindros sin marca y serial, un extractor de energía con No. 1308196, un extractor de energía sin número de modelo y serial y un Diésel de referencia ISO 9001
013-2015	Minería Ilegal	Degradación del ecosistema; deforestación de especies nativas	<b>Auto 019 del 27/04/2015 Medida Preventiva de Decomiso Preventivo en contra de Indeterminados</b>	Se evidencia poca celeridad en el cumplimiento del Art.5. del Auto, sobre comunicación de la mediada al corregidor de Pichindé, pues esta se realizó mediante comunicación No. 20167580004431 del 11/04/2016, es decir casi un año después de impuesta y posterior a la apertura de la indagación Preliminar, realizada mediante Auto 062 del 18/11/15. Igual situación se presenta con el cumplimiento del Art6 Publicar en la cartelera de PNN Farallones y en la oficina del corregidor de Pichindé el contenido del presente Auto. Esta se realizó entre el 19 de abril y el 02 de mayo de 2016, es decir más de un año.
004 - 2015	Laurentino Astaiza Quesada y Gloria Amparo Loaiza	Construcción de vivienda nueva; tala y explanación de terreno	<b>Auto No. 005 del 10/02/2015 y Auto No. 033 del 29 de junio de 2016</b>	AUTO 005 de 2015 en su Art. 1, Parágrafo primero solicita el Sr. Xxxx retire de forma voluntaria todos los implementos y que deje el área afectada en estado de restauración ecológica y se otorgan 10 días hábiles para ello. El Art. 3 de este

008-2015	Graciela Hoyos	Adecuación de infraestructura para vivienda existente	AUTO No. 011 de abril 7 de 2015	<p>Auto, ordeno practicar nueva visita en el término de 10 días hábiles, para constatar el estado actual de la presunta infracción ambiental y cumplimiento de la medida preventiva.</p> <p>En fecha 19/02/2015 se dejó plasmado en el formato de prevención, vigilancia y control se deja registrado la construcción de una vivienda nueva...en fecha 19/04/2015 se realizó otro recorrido de seguimiento a la infracción de construcción de nueva vivienda y se evidencio que fue construida en su totalidad...Solo hasta el 20/05/2016 se realiza un Informe técnico Inicial del Proceso Sancionatorio que determino la afectación como severa</p>
006-2015	GECKO VERTICAL	Turismo sin autorización	Auto No. 009 del 10/03/15	Se observa que no se pudo realizar el concepto inicial para proceso sancionatorio, por cuanto no existieron los medios probatorios para sustentar conceptos, pues la mediada fue impuesta en consideración de publicaciones de redes sociales y no en informes de campo que describa situaciones de tiempo, modo y lugar de los hechos.
024-2015		Construcción de vivienda nueva, instalación de un sistema de	Auto 052 de 09/10/15	Entre el Informe de Campo para Procedimiento Sancionatorio Ambiental que se realizó el

		aguas negras, vertimiento de residuos líquidos, cultivos de pancoger		19/08/2015 y el Auto que impone la Medida Preventiva pasan casi 3 meses. No se evidencia celeridad en el cumplimiento de los Art3. Del Auto 052 del 09/10/15 " comunicar al señor corregidor de Los Andes cuenca Cali, Art. 4 Comunicar a la Subdirectora de Ordenamiento Urbanístico, se cumplió en fecha 20/04/2016 y el Art. 5 publicación en cartelera del PNNC Farallones se evidencia Cumplimiento entre el 13 y el 26 de abril de 2016, es decir 7 meses después. De igual manera el art. 7 ordena practicar nueva visita, en termino de 10 días, la cual fue cumplida el 26/02/2016, es decir 4 meses después, en la que se evidencia daño ambiental con registro fotográfico. Nuevamente se realizó visita el 19/04/2016, en la que se consigna que la vivienda está completamente terminada y tiene servicio de energía y pozo séptico. Según la medida preventiva se realiza en contra de Indeterminados, sin embargo en Memorando 201675800099141 del 20/06/2016 se indica al Sr. Diego Osorio como el infractor.
027-15	Indeterminados	Transporte de subproductos extraídos	AUTO No. 051 de 07/10/2015	No hubo celeridad en el cumplimiento de los Art. 3. Comunicar a

			<b>presuntamente dentro del área protegida</b>		Interesados, Art4. Comunicar al Corregidor de los Andes, se realizó 20/04/2016 y se continuo con la Indagación Preliminar. Uno de los fundamentos para el inicio de la IP es la medida preventiva impuesta, sin embargo esta no estaba concluida, esta se realizó después de haber iniciada La IP. No hay registro de disposición de Decomiso Definitivo de material.
<b>Expedientes con Imposición de Medidas Preventivas en el PNN Utria</b>					
<b>No. Exp.</b>	<b>Clase de Infracción</b>	<b>de</b>	<b>Identif. Infractor</b>	<b>No. Auto</b>	<b>Observación</b>
001-2015	Pesca ilegal		Delcio Osias /Ramón Flaco	Auto No. 001 del 23/02/2015	La actuación se inicia en febrero 23 de 2015, el art 4 del Auto No. 001 del 23/02/2015 ordena "PRATICAR las diligencias necesarias y conducentes para el esclarecimiento de los hechos presuntamente constitutivos de la infracción a las normas sobre protección del Parque Nacional Natural Utria" se observa poca celeridad en las actuaciones, por cuanto 19 meses y apenas en agosto de 2016, se realiza el Informe Técnico Inicial para proceder a establecer si hubo o no daño ambiental
004 - 2015	Pesca ilegal		Sebastián	Auto No. 011 del	De acuerdo al Art. 16 de

		Palacios	29-07-2015 y Auto No. 010 del 26/08/16 inicio procedimiento sancionatorio de agosto 2016,	la Ley 1333/09,- Continuidad de la Actuación, se tiene que entre el Auto de Legalización y la evaluación sobre el mérito de inicio de proceso sancionatorio se tiene un término no mayor de 10 días. De acuerdo a lo evidenciado, mediante el Auto No. 011 del 29 de julio 2015, se realizó la Legalización y mediante Auto No. 010 del 26 de agosto de 2016 se da inicio al procedimiento sancionatorio, es decir que pasaron casi 13 meses, lo que va en contravía del art. 16 de la Ley 1333/09. Es importante mencionar que solo hasta el 19 de febrero de 2016 y mediante Memorando 20167580000383 se ordena a la profesional del Parque elaborar el informe técnico inicial y otorga el termino de 15 días hábiles para su elaboración, lo que refleja incompatibilidad entre lo establecido en la norma y el procedimiento u orientación del jefe del PNN. Se reitera que la norma indica la evaluación de la existencia del mérito en un plazo no mayor a diez (10) días. De otra parte, el informe técnico inicial es elaborado el 24 de agosto de 2016, es decir cinco (5) meses después de haberse
--	--	----------	---	---



005- 2015	Pesca Ilegal	Sebastián Palacios	Auto 015 del 28 -09-2015 y Auto 003 del 15/02/2016 - IP	<p>dado la orden mediante memorando</p> <p>Hay poca celeridad en las actuaciones pues la Medida preventiva se impone el 28/09/2015 y el inicio de la Investigación Preliminar se realiza en fecha 15/02/2016 mediante Auto 003, es decir se realiza cinco (5) meses después, frente a esta en el expediente no hay evidencia de su culminación.</p>
006- 2015	Pesca Ilegal	Sebastián Palacios	Auto No. 016 del 29-09-2015	<p>De acuerdo al Art. 16 de la Ley 1333/09,- Continuidad de la Actuación, se tiene que entre el Auto de Legalización y la evaluación sobre el mérito de inicio de proceso sancionatorio se tiene un término no mayor de 10 días. De acuerdo a lo evidenciado el 29 de septiembre de 2015, mediante el Auto No. 016, se realizó la Legalización y mediante Auto No. 008 del 26 de agosto de 2016 se da inicio al procedimiento sancionatorio, es decir que pasaron casi 11 meses, lo que va en contravía del art. 16 de la Ley 1333/09. Solo hasta el 24/08/2016 se realiza el concepto técnico No. 2016752000393 del 24/08/16, con el cual se inicia los procesos sancionatorios. No se realizó el procedimiento en el Formato de Acta de Medida Preventiva</p>

007-2015	Pesca Ilegal	Wilson Rosero /Javier Arias	Auto No.018 del 09/11/2015	en Flagrancia El Art.9 del Auto No. 018 del 09/11/2015, que impone la medida preventiva solicita la realización de un Informe Técnico Inicial para establecer la afectación por la actividad desarrollada por los infractores, la cual se realiza en fecha 24/08/2016, es decir 9 meses después. El proceso lleva 10 meses en ejecución.
----------	--------------	--------------------------------	-------------------------------	---

### Indagaciones Preliminares PNN Farallones Expediente 003 -2015 Permiso de Vertimiento

No. Exp.	Clase de Infracción	Identif. Infractor	No. Auto IP	Observación
003 - 2015	Incumplimiento sobre la regulación de vertimientos	Comfenalco Yanacomas	AUTO No. 004 de 10/02/2015	De acuerdo al análisis realizado del expediente y de la IP que contiene, y en virtud del art. 17 de la Ley 1333/09, como del parágrafo del art. 1 del Auto de Inicio, esta actuación administrativa de acuerdo al tiempo transcurrido a la fecha (17 meses) debió de terminarse en agosto de 2015, sin embargo en el expediente no se evidencia ni Auto de archivo  Definitivo o auto de Apertura de la Investigación. De igual manera se observa y de

			<p>acuerdo a los soportes contenidos en el expediente se considera que en la vigencia 2015 existió merito suficiente para iniciar proceso sancionatorio que a la fecha no existe.</p> <p>En el expediente existe memorando 20152300001483 del 2015/03/03 del Coordinador Grupo de Tramites y Evaluación Ambiental donde se indica ...Adicionalmente es preciso recordar que mediante concepto técnicos 20142300000676 del 9 de junio y 20142300002046 del 28 de noviembre de 2014, dado los continuos incumplimientos de la normatividad ambiental, la Subdirección de Gestión y Manejo solicito y reitero respectivamente al Centro Recreacional y Vacacional Yanaconas la necesidad de realizar la</p>
--	--	--	--

				evaluación ambiental del vertimiento "con el fin de predecir mediante la simulación los posibles impactos causados por el vertimiento en función de la capacidad de asimilación y dilución de la quebrada, en este sentido se considera que existía mérito para cerrar la IP e iniciar tramite de proceso Sancionatorio
--	--	--	--	---