

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA 73001-22-00-000-2020-000091-00 DE 2020  
(TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE IBAGUÉ) Y FALLO DE SEGUNDA  
INSTANCIA (IMPUGNACIÓN) STL10716-2020 (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA  
DE CASACIÓN LABORAL)  
[Corte junio 2022]

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS  
Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN  
Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA  
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt – IAVH  
Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas  
Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ  
Corporación Autónoma Regional de Risaralda – Carder  
Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima

CGR-CDMA No. 048  
Diciembre de 2022

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
SENTENCIAS 73001-22-00-000-2020-000091-00 DE 2020 Y STL10716-2020

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vice contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Ada América Millares Escamilla
Directora de Vigilancia Fiscal	Lucía Mazuera Romero
Director de Estudios Sectoriales	Iván López Dávila
Supervisora de auditoría	Sandra Luz Triana Cárdenas
Líder de auditoría	Henry Alberto Castellanos Cárdenas
Equipo Auditor	Cristhian Camilo Álvarez Sanabria  Ivonne Mireya Delgado Campos  Nidia Licinia Garzón León  John Jairo Montero Gamboa  Oscar Giovanni Vásquez Erazo

TABLA DE CONTENIDO

	Pag
1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	18
3. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS .....	125

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

87111

Bogotá D.C.

Doctora  
MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ  
Ministra  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Doctor  
LUISZ OLMEDO MARTÍNEZ ZAMORA  
Director General  
Unidad Administrativa Especial  
Parques Nacionales Naturales de Colombia

Doctor  
RODRIGO NEGRETE MONTES  
Director General  
Unidad Administrativa Especial  
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Doctor  
HERNANDO GARCÍA MARTÍNEZ  
Director  
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

Doctor  
JUAN DAVID ARANGO GARTNER  
Director General  
Corporación Autónoma Regional de Caldas

Doctor  
JOSÉ MANUEL CORTES OROZCO  
Director General  
Corporación Autónoma Regional del Quindío

Doctor  
JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR  
Director General  
Corporación Autónoma Regional de Risaralda

Doctora  
OLGA LUCÍA ALFONSO LANNINI  
Directora General  
Corporación Autónoma Regional del Tolima

Cordial saludo doctores (as),

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022 de 2018<sup>1</sup>, la Contraloría General de la República realizó auditoría al cumplimiento de las disposiciones contenidas en las sentencias 73001-22-00-000-2020-000091-00 de 2020 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y su fallo de segunda instancia (impugnación) STL10716-2020, proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, sentencias que declaran el Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos.

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

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en la Guía de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>2</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>3</sup>).

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que exigen de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos auditados, cumplieron la normatividad que

---

<sup>1</sup> Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI y se deroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 0014 de 2017. Publicada en el Diario Oficial 50.706 del 4 de septiembre de 2018.

<sup>2</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>3</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

le es aplicable, e incluyó, entre otros, el examen de las evidencias y documentos que fueron remitidos por las entidades y que soportan dicho cumplimiento.

La auditoría fue realizada por la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente (CDMA). Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo que se encuentran en el aplicativo institucional APA y en el archivo físico de la CDMA.

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

## 1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron:

### 1.1.1. Objetivo general

Evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia 2020-0091 Parque Nacional Natural de los Nevados.

### 1.1.2. Objetivos específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la Sentencia 2020-0091 respecto de la elaboración, presentación e implementación del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados verificando que el mismo contenga tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno de los accionados, así como con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación.
2. Evaluar y conceptuar sobre las acciones llevadas a cabo por la red de monitoreo ambiental en el Parque Nacional Natural los Nevados, mediante guardas ambientales por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales de Caldas, Tolima, Quindío y Risaralda.
3. Evaluar y conceptuar sobre el plan de mejoramiento frente a los hallazgos establecidos por la CGR en desarrollo de actuaciones de control fiscal relacionadas con la gestión de las entidades vinculadas a la presente actuación, sobre el PNN los Nevados.
4. Atender las denuncias asignadas a la presente auditoría relacionadas con el PNN los Nevados, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución.

## 1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría tuvo como alcance la evaluación de la gestión realizada por las entidades auditadas en relación con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la sentencia 73001-22-00-000-2020-000091-00 de 2020 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y su fallo de segunda instancia (impugnación) STL10716-2020, proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

De manera específica, incluyó el examen en detalle de la gestión realizada en relación con algunas acciones dispuestas en el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados (PCRMMC) y el cumplimiento de las normas aplicables preexistentes relacionadas con lo dispuesto en los fallos judiciales y en las acciones del plan conjunto seleccionadas.

La evaluación se realizó sobre tres tipos de información: 1) la remitida por las entidades auditadas, 2) la remitida por otras entidades que fueron consultadas en desarrollo de los procedimientos de auditoría, y 3) la generada durante las visitas de auditoría y en la aplicación de las pruebas de auditoría.

La auditoría tuvo como fecha de corte junio de 2022 y por la naturaleza de los instrumentos evaluados, pudo abarcar periodos de tiempo más amplios, según cada caso.

Esta auditoría no incluyó el desarrollo del Procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA)<sup>4</sup>.

## 1.3. FUENTE DE CRITERIOS DE AUDITORÍA

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

- Acuerdo 15 de 1973 [INDERENA], por el cual se fijan los linderos del área del Parque Nacional Natural Los Nevados.
- Acuerdo 001 de 2019 [Carder, Corporcaldas, Cortolima, CRQ], por el cual se conforma la Comisión Conjunta del Páramo Los Nevados. 19 de diciembre de 2019.
- Auto 10277 de 2020 [ANLA], "Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental".
- Auto 4329 de 2021 [ANLA], "Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental".
- Auto 11522 de 2021 [ANLA], "Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental".
- Auto, 11631 de 2021 [ANLA], "Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental".
- Constitución Política de Colombia.

---

<sup>4</sup> Adoptado en la CGR mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 45 del 28 de agosto de 2018, modificada con la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 52 del 22 de agosto de 2019.

- Decreto-Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Decreto 622 de 1977, por el cual se reglamentan parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto - Ley número 2811 de 1974 sobre "Sistema de Parques Nacionales", la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959.
- Decreto 1900 de 2006, por el cual se reglamenta el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2372 de 2010, por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 3570 de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 3572 de 2011, por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones.
- Decreto 3573 de 2011, por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 75 del 20 de enero de 2017, por el cual se modifican los numerales 3 y 4 del artículo 2.2.9.3.1.17 del Decreto 1076 de 2015 y se toman otras determinaciones.
- Decreto 1120 del 29 de junio de 2017, por el cual se modifican los numerales 3 y 4 del artículo 2.2.9.3.1.17 del Decreto 1076 de 2015 y se toman otras determinaciones.
- Guía para la construcción y análisis de indicadores (DNP, 2018).
- Guía para la formulación de las hojas metodológicas de los indicadores (PNNC, 2020).
- Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.
- Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.
- Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

- Ley 1930 de 2018, por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. Publicado en el Diario Oficial No. 50.667 de 27 de julio de 2018.
- Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
- Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".
- Ley 2099 de 2021, por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones.
- Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados.
- Plan de Manejo Ambiental PNN Los Nevados 2017-2022 (PNNC, 2017).
- Procedimiento AMSPNN\_PR\_32 [PNNC]<sup>5</sup>.
- Proyecto Páramos Biodiversidad y recursos hídricos de los Andes del Norte.
- Resolución 148 de 1974 [Ministerio de Agricultura], por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables -INDERENA.
- Resolución 185 de 2009, por la cual se regula la adquisición de bienes inmuebles rurales ubicados en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Resolución 244 de 2015, por la cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Resolución 1987 de 2016, por medio de la cual se delimita el Páramo Los Nevados y se adoptan otras determinaciones. MADS, 30 de noviembre de 2016.
- Resolución 299 de 2021 [ANLA], "Por la cual se imponen medidas adicionales y se toman otras determinaciones".
- Resolución 7067 de 2022 [PNNC], por la cual se establecen medidas encaminadas a la cancelación del Registro Sanitario de Predio Pecuario- RSPP de los predios que desarrollen su actividad ganadera de Bovinos y/o Bufalinos dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Nacionales Regionales del país, se adiciona el parágrafo dos al artículo 4 y el parágrafo cuatro al artículo 11 de la Resolución 90464 de 20 de enero de 2021.
- Sentencia C-1436 de 2000.
- Sentencia C-746-2012<sup>6</sup>.
- Sentencia Rad. 73001-22-00-000-2020-000091-00.
- Sentencia STL10716-2020.

---

<sup>5</sup> Fecha: 02 de agosto de 2017.

<sup>6</sup> Referencia: expediente D-8960. 26 de diciembre de 2012.

#### 1.4. LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO

En desarrollo de la auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

#### 1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

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

##### 1.5.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
<b>I. Evaluación del control interno institucional por componentes</b>															
	Ítems evaluados	Puntaje													
A. Ambiente de control	8	1													
B. Evaluación del riesgo	6	2													
C. Sistemas de información y comunicación	2	3													
D. Procedimientos y actividades de control	1	3													
E. Supervisión y monitoreo	1	3													
Puntaje total por componentes		2													
Ponderación		10%													
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,240													
		Inadecuado													
Riesgo combinado promedio		MEDIO													
Riesgo de fraude promedio		BAJO													
<b>II. Evaluación del diseño y efectividad de controles</b>															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	30,000	50,000	1,667	20%	0,333										
B. Evaluación de la efectividad	30,000	46,000	1,533	70%	1,073										
Calificación total del diseño y efectividad					1,407										
					Adecuado										
Calificación final del control interno					1,647										
					Con deficiencias										
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a &lt;1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;1,5 a &lt;2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,647, que corresponde al rango

CON DEFICIENCIAS, sustentada en debilidades en los controles implementados para situaciones de riesgo inherentes a la emisión de actos administrativos de precisión de límites del área protegida y la determinación de su zona amortiguadora y la formulación de instrumentos de planeación financiera para la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

### 1.5.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
<b>I. Evaluación del control interno Institucional por componentes</b>															
	Ítems evaluados	Puntaje													
A. Ambiente de control	8	1													
B. Evaluación del riesgo	6	2													
C. Sistemas de información y comunicación	2	3													
D. Procedimientos y actividades de control	1	3													
E. Supervisión y monitoreo	1	3													
Puntaje total por componentes		2													
Ponderación		10%													
Calificación total del control interno Institucional por componentes		0,240													
		Inadecuado													
Riesgo combinado promedio		MEDIO													
Riesgo de fraude promedio		BAJO													
<b>II. Evaluación del diseño y efectividad de controles</b>															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	30,000	50,000	1,667	20%	0,333										
B. Evaluación de la efectividad	30,000	52,000	1,733	70%	1,213										
Calificación total del diseño y efectividad				1,547											
				Parcialmente adecuado											
Calificación final del control interno				1,787											
				Con deficiencias											
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a &lt;1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;1,5 a &lt;2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,787, que corresponde al rango CON DEFICIENCIAS, sustentada en debilidades en los controles implementados para situaciones de riesgo inherentes a la emisión de actos administrativos de precisión de límites del área protegida y la determinación de su zona amortiguadora, la gestión para el saneamiento predial en el área protegida, la formulación de instrumentos de planeación financiera para la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo y el proceso de amonestaciones escritas y citaciones a cursos de educación ambiental a presuntos infractores.

1.5.3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
<b>I. Evaluación del control interno institucional por componentes</b>															
	Ítems evaluados	Puntaje													
A. Ambiente de control	8	1													
B. Evaluación del riesgo	6	2													
C. Sistemas de información y comunicación	2	3													
D. Procedimientos y actividades de control	1	3													
E. Supervisión y monitoreo	1	3													
Puntaje total por componentes		2													
Ponderación		10%													
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,240													
		Inadecuado													
Riesgo combinado promedio		MEDIO													
Riesgo de fraude promedio		BAJO													
<b>II. Evaluación del diseño y efectividad de controles</b>															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	30,000	50,000	1,667	20%	0,333										
B. Evaluación de la efectividad	30,000	42,000	1,400	70%	0,980										
Calificación total del diseño y efectividad		1,313													
		Adecuado													
Calificación final del control interno		1,553													
		Con deficiencias													
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a &lt;1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;1,5 a &lt;2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,553 que corresponde al rango CON DEFICIENCIAS, sustentada en debilidades en los controles implementados para el adecuado control y seguimiento ambiental de proyectos, obras y/o actividades licenciadas, específicamente en cuanto a control y seguimiento a la inversión forzosa de no menos del 1%.

#### 1.5.4. Corporación Autónoma Regional de Caldas

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
<b>I. Evaluación del control interno institucional por componentes</b>															
	Ítems evaluados			Puntaje											
A. Ambiente de control	8			1											
B. Evaluación del riesgo	6			2											
C. Sistemas de información y comunicación	2			3											
D. Procedimientos y actividades de control	1			3											
E. Supervisión y monitoreo	1			3											
Puntaje total por componentes				2											
Ponderación				10%											
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,240											
				Inadecuado											
Riesgo combinado promedio				MEDIO											
Riesgo de fraude promedio				BAJO											
<b>II. Evaluación del diseño y efectividad de controles</b>															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	30,000	50,000	1,667	20%	0,333										
B. Evaluación de la efectividad	30,000	42,000	1,400	70%	0,980										
Calificación total del diseño y efectividad				1,313											
				Adecuado											
Calificación final del control interno				1,533											
				Con deficiencias											
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a &lt;1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;1,5 a &lt;2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,533 que corresponde al rango **CON DEFICIENCIAS**, sustentada en debilidades en los controles implementados para situaciones de riesgo inherentes a la formulación de instrumentos de planeación financiera para la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

1.5.5. Corporación Autónoma Regional del Quindío

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
<b>I. Evaluación del control interno institucional por componentes</b>															
	Ítems evaluados	Puntaje													
A. Ambiente de control	8	1													
B. Evaluación del riesgo	6	2													
C. Sistemas de información y comunicación	2	3													
D. Procedimientos y actividades de control	1	3													
E. Supervisión y monitoreo	1	3													
Puntaje total por componentes		2													
Ponderación		10%													
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,240													
		Inadecuado													
Riesgo combinado promedio		MEDIO													
Riesgo de fraude promedio		BAJO													
<b>II. Evaluación del diseño y efectividad de controles</b>															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	30,000	50,000	1,667	20%	0,333										
B. Evaluación de la efectividad	30,000	42,000	1,400	70%	0,980										
Calificación total del diseño y efectividad		1,313													
		Adecuado													
Calificación final del control interno		1,553													
		Con deficiencias													
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a &lt;1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De ≥1,5 a &lt;2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De ≥2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De ≥1,5 a <2	Con deficiencias	De ≥2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De ≥1,5 a <2	Con deficiencias														
De ≥2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,533 que corresponde al rango CON DEFICIENCIAS, sustentada en debilidades en los controles implementados para situaciones de riesgo inherentes a la formulación de instrumentos de planeación financiera para la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

1.5.6. Corporación Autónoma Regional de Risaralda

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
<small>ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.</small> <small>Calificación Ponderada</small>															
<b>I. Evaluación del control interno institucional por componentes</b>				<b>Ítems evaluados</b>	<b>Puntaje</b>										
A. Ambiente de control				8	1										
B. Evaluación del riesgo				6	2										
C. Sistemas de información y comunicación				2	3										
D. Procedimientos y actividades de control				1	3										
E. Supervisión y monitoreo				1	3										
Puntaje total por componentes				2											
Ponderación				10%											
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,240											
				Inadecuado											
Riesgo combinado promedio				MEDIO											
Riesgo de fraude promedio				BAJO											
<b>II. Evaluación del diseño y efectividad de controles</b>															
	<b>Ítems evaluados</b>	<b>Puntos</b>	<b>Calificación</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Calificación Ponderada</b>										
A. Evaluación del diseño	30,000	50,000	1,667	20%	0,333										
B. Evaluación de la efectividad	30,000	42,000	1,400	70%	0,980										
Calificación total del diseño y efectividad				1,313											
				Adecuado											
Calificación final del control interno				1,533											
				Con deficiencias											
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a &lt;1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;1,5 a &lt;2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,533 que corresponde al rango CON DEFICIENCIAS, sustentada en debilidades en los controles implementados para situaciones de riesgo inherentes a la formulación de instrumentos de planeación financiera para la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

### 1.5.7. Corporación Autónoma Regional del Tolima

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
<b>I. Evaluación del control interno institucional por componentes</b>				<b>Ítems evaluados</b>	<b>Puntaje</b>										
A. Ambiente de control				8	1										
B. Evaluación del riesgo				6	2										
C. Sistemas de información y comunicación				2	3										
D. Procedimientos y actividades de control				1	3										
E. Supervisión y monitoreo				1	3										
Puntaje total por componentes				2											
Ponderación				10%											
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,240											
				Inadecuado											
Riesgo combinado promedio				MEDIO											
Riesgo de fraude promedio				BAJO											
<b>II. Evaluación del diseño y efectividad de controles</b>															
	<b>Ítems evaluados</b>	<b>Puntos</b>	<b>Calificación</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Calificación Ponderada</b>										
A. Evaluación del diseño	30,000	50,000	1,667	20%	0,333										
B. Evaluación de la efectividad	30,000	42,000	1,400	70%	0,980										
Calificación total del diseño y efectividad				1,313											
				Adecuado											
Calificación final del control interno				1,553											
				Con deficiencias											
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a &lt;1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;1,5 a &lt;2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,533 que corresponde al rango CON DEFICIENCIAS, sustentada en debilidades en los controles implementados para situaciones de riesgo inherentes a la formulación de instrumentos de planeación financiera para la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

### 1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo en lo referente a la adquisición de predios que no fueron priorizados, la no determinación de una zona amortiguadora o con función amortiguadora y la ausencia de actos administrativos que adopten la precisión de límites del área protegida, la información acerca de la materia controlada en las entidades auditadas resulta conforme, en todos los aspectos significativos, por lo que la CGR emite concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS

## 1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

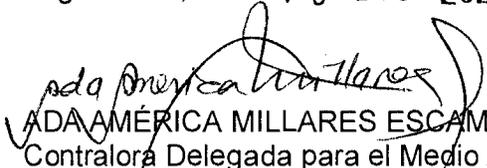
Como resultado de esta auditoría, la Contraloría General de la República constituyó diez (10) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta connotación disciplinaria y uno (1) con otra instancias (OI), que será trasladado a las contralorías delegadas para los sectores de infraestructura y minas y energía, a fin de determinar si los mayores valores liquidados por concepto de la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, para las licencias ambientales del alcance de la presente auditoría, pueden configurar un posible detrimento al patrimonio del Estado (Hallazgo 6).

## 1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades deben estructurar, implementar y registrar en el aplicativo SIRECI, conforme a la Resolución Orgánica 042 de 2020<sup>7</sup> de la Contraloría General de la República, el Plan de Mejoramiento con acciones y metas que permitan superar las causas administrativas que dieron lugar a los hallazgos de auditoría que hacen parte de este informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del presente.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica 042 de 2020, el documento Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la Contraloría General de la República.

Bogotá D.C., 16 DIC 2022

  
ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA  
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial No. 055 del 7 de diciembre de 2022.

Revisó: Lucía Mazuera Romero, Directora de Vigilancia Fiscal.   
Sandra Luz Triana Cárdenas, Supervisora. *Slte*

Elaboró: Equipo Auditor

---

<sup>7</sup> Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la Sentencia 2020-0091 respecto de la elaboración, presentación e implementación del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados verificando que el mismo contenga tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno de los accionados, así como con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación.

En desarrollo de este objetivo se evaluó el cumplimiento de las acciones de corto plazo definidas en el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional natural Los Nevados, las cuales tenían un horizonte de ejecución de dos años (2022-2023), así como el avance presentado sobre las acciones definidas como de mediano plazo, las cuales fueron proyectas para ser ejecutadas en un periodo de tiempo de cinco años (2022-2026). La evaluación se enmarcó en las funciones y responsabilidades establecidas en el mencionado Plan para cada uno de los accionados. Como resultado de la aplicación de los procedimientos de auditoría, se establecieron diez hallazgos los cuales se presentan a continuación:

#### **Hallazgo 1. [D]. Actualización Estudios técnicos y jurídicos para el saneamiento predial [PNN]**

##### Resumen:

PNN no ha realizado gestión para la actualización de los estudios técnicos y jurídicos para el saneamiento predial con la Agencia Nacional de Tierras -ANT, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, correspondiente a la obligación contenida en la acción 1 de la línea Saneamiento Predial del Pilar Legalidad: *“Actualizar los estudios técnicos y jurídicos de los predios identificados en el diagnostico registral de PNN los Nevados en aras de verificar su situación actual, su localización y linderos”*.

#### **Criterios**

- **Constitución Política**

*Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.*

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

*Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

*Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*

- Decreto Ley 2811 de 1974<sup>8</sup>

*Artículo 327.- Se denomina sistema de parques Nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.*

- Resolución 244 de 2015<sup>9</sup>

*ARTICULO 8.- ESTUDIO DE TÍTULOS - La Dirección Territorial deberá solicitar al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica el estudio de títulos de cada predio seleccionado en el procedimiento de priorización, de conformidad con la aplicación de los criterios antes señalados.*

*Parágrafo 1. A la solicitud que realice la Dirección Territorial deberá acompañarse el expediente del predio o mejora, el cual deberá contener:*

- Puntajes obtenidos de los criterios de priorización.
- Evaluación y aprobación del procedimiento de priorización por parte de la Dirección Territorial.

---

<sup>8</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

<sup>9</sup> Por el cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

- Solicitud dirigida al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica del estudio de títulos del predio.
  - Folio de Matrícula actualizado y documentos que hagan parte de la tradición del bien inmueble objeto de estudio.
  - Certificado Catastral y Carta Catastral vigentes.
- Decreto 2372 de 2010<sup>10</sup>

*Artículo 33. Función social y ecológica de la propiedad y limitación de uso. Cuando se trate de áreas protegidas públicas, su reserva, delimitación, alinderación, declaración y manejo implican una limitación al atributo del uso de los predios de propiedad pública o privada sobre los cuales recae.*

*Esa afectación, conlleva la imposición de ciertas restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad por su titular, o la imposición de obligaciones de hacer o no hacer al propietario, acordes con esa finalidad y derivadas de la función ecológica que le es propia, que varían en intensidad de acuerdo a la categoría de manejo de que se trate, en los términos del presente decreto.*

*La limitación al dominio en razón de la reserva, delimitación, alinderación, declaración y manejo del área respectiva, faculta a la Administración a intervenir los usos y actividades que se realizan en ellas, para evitar que se contraríen los fines para los cuales se crean, sin perjuicio de los derechos adquiridos legítimamente dentro del marco legal y constitucional vigente. Igualmente, procede la imposición de las servidumbres necesarias para alcanzar los objetivos de conservación correspondientes en cada caso.*

- Decreto 1076 de 2015<sup>11</sup>

*Artículo 1.1.2.1.1. Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones: [...]*

*8. Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios.*

*Sección 19 "Medidas tendientes a dinamizar el saneamiento al interior de las áreas del sistema de parques nacionales naturales. subsección 1 aspectos previos"*

*Artículo 2.2.1.1.19.1.1. Objeto. La presente Sección tiene por objeto establecer los mecanismos para (i) el saneamiento automático en la adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública y, (ii) la compra de mejoras al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN).*

*Artículo 2.2.1.1.19.2.1. "Estudio jurídico del saneamiento automático. Cuando se advierta la necesidad de aplicar el saneamiento, en el marco de los procesos de compra se realizará un estudio jurídico del predio por parte de las entidades estatales interesadas, acompañado de un estudio ecológico y de conveniencia realizado por Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con los instrumentos de planeación y manejo de las áreas del sistema.*

---

<sup>10</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

*Artículo 2.2.1.1.19.2.2. Inscripción de la intención de saneamiento automático. La Entidad interesada en adelantar el saneamiento automático solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente la inscripción de la intención del Estado de adelantar el saneamiento, con el fin de garantizar el debido proceso y la oponibilidad de terceros. Para tal efecto se inscribirá en la columna 09 Otros del folio de matrícula inmobiliaria del predio, la intención de adelantar dicho saneamiento.*

*Artículo 2.2.2.1.3.12. Función social y ecológica de la propiedad y limitación de uso. Cuando se trate de áreas protegidas públicas, su reserva, delimitación, alinderación, declaración y manejo implican una limitación al atributo del uso de los predios de propiedad pública o privada sobre los cuales recae.*

*Artículo 2.2.1.1.19.3.2. Colaboración entre entidades. En los casos en los que se requiera, se realizará la caracterización de los predios y de los sujetos beneficiarios de la compra de mejoras, a través de procesos de articulación interinstitucional de conformidad con la normativa vigente que regule la materia para cada entidad.*

- Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados

*Pilar de Legalidad, línea de Saneamiento predial:*

*Acción 1. Actualizar los estudios técnicos y jurídicos de los predios identificados en el diagnóstico registral de PNN los Nevados en aras de verificar su situación actual, su localización y linderos.*

- Ley 734 de 2002<sup>12</sup>

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

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

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

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

- Ley 1952 de 2019<sup>13</sup>

*Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y*

---

<sup>12</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

<sup>13</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

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

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

## **Condición**

En la línea Saneamiento Predial del Pilar de Legalidad del Plan Conjunto se estableció la Acción 1: “Actualizar los estudios técnicos y jurídicos de los predios identificados en el diagnóstico registral de PNN los Nevados en aras de verificar su situación actual, su localización y linderos”. Esta acción comprende la gestión para compilar el estado actual de los predios al interior del PNN los Nevados para el saneamiento predial, en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras- ANT y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC.

Como resultado de la revisión de la información suministrada a la auditoría, para la vigencia del 2021 y 2022, se evidenció que sólo se realizaron 3 avalúos comerciales para 3 lotes que corresponden a dos (2) predios de los 80 predios privados<sup>14</sup> que se encuentran al interior del PNN Los Nevados, como resultado del contrato interadministrativo 001 de 2021, firmado con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>15</sup>.

Según el pronunciamiento realizado por parte de la Agencia Nacional de Tierras, no se ha solicitado actualización de la titularidad del Parque y procesos agrarios, por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Tal cual manifiesta la ANT:

*5. Así las cosas, la Agencia Nacional de Tierras, no se encuentra realizando intervención en ninguno de los municipios de jurisdicción del PNN Los Nevados y el páramo los venados (sic), por lo que no es posible entregar información sobre diagnósticos registrales de predios al interior del mencionado parque natural.*

*No obstante, indicamos que la Unidad de Parques Nacionales Naturales, cuenta con algunos diagnósticos registrales de predios al interior de los Parques, tal como en algún momento se nos manifestó por parte de la mencionada autoridad administrativa<sup>16</sup>.*

---

<sup>14</sup> PNNC mediante radicado No. 120922 del 13 de septiembre de 2022, da respuesta al radicado No. 2022EE0154050 del 07 de septiembre de la CGR, en el que aclara que, según la malla catastral del 2020, existen 149 predios en total, de los cuales 21 son públicos y 80 son privados. No se encuentran datos de 48 predios que solo tienen cédula catastral.

<sup>15</sup> Con el objeto de “Realizar los avalúos comerciales de los predios que se requieran en las áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia”.

<sup>16</sup> Respuesta por parte de la ANT, en atención al oficio N° 2022EE0175861 del 7 de octubre de 2022, ANT da trámite el 14 de octubre de 2022.

A la fecha, PNN sólo ha suscrito el convenio 22 de 2011 con la Superintendencia de Notariado y Registro y el convenio 894 de 2015 con Superintendencia de Notariado y Registro e Incoder, ambos suscritos en vigencias anteriores a las órdenes de la sentencia.

Finalmente, se evidencian debilidades en la gestión para la coordinación con otras entidades en materia de saneamiento predial, teniendo en cuenta lo manifestado por el IGAC a la CGR<sup>17</sup>:

*Acorde a la información suministrada por la Subdirección de Avalúos, se realizó búsqueda, hasta el 30 de junio de 2022, dentro de bases de datos, aplicativo SIAVAL y el repositorio NETAP (NASS) y no se registra informes de Avalúos solicitados por Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC, Los Nevados (pág. 2). [...]*

En cuanto a informes, reuniones de trabajo, mesas interinstitucionales, IGAC informa que ha participado, en reuniones el 3 y el 19 de noviembre 2021, con el objeto de aprobar el Plan Conjunto de PNN Los Nevados. Al respecto, el IGAC señaló a la CGR que<sup>18</sup>:

*(...) En esta reunión se manifestó que desde IGAC estamos prestos a colaborar en este proceso, que por el momento podemos enviar los registros 1 y 2 y la base grafica de los predios que se traslapan con el parque, previo envío por parte de la Dirección de Parques Naturales del shape oficial que lo delimita.*

*Adicionalmente, se manifestó que por el momento no contamos con los recursos económicos para hacer saneamiento predial pero que, si dentro del proyecto se puede destinar recursos para este propósito, el IGAC realizará este proceso de conservación catastral (pág. 4).*

Como conclusión, la CGR identifica que PNN no ha realizado gestión ni trámites ante la Superintendencia de Notariado y Registro, la ANT, ni el IGAC en cumplimiento de la Acción 1 de la línea Saneamiento Predial: “Actualizar los estudios técnicos y jurídicos de los predios identificados en el diagnostico registral de PNN los Nevados en aras de verificar su situación actual, su localización y linderos”.

## **Causa**

Para la CGR las anteriores situaciones se deben a:

- Falta de articulación y coordinación con otras entidades para adelantar los estudios técnicos y jurídicos para llevar a cabo el saneamiento predial.
- Debilidades de control interno en el seguimiento y control a la gestión del plan conjunto.

---

<sup>17</sup> Respuesta IGAC, Radicado N°: 2500DGC-2022-0017577-EE-002 con fecha del 12-10-2022, a la solicitud de información radicado 2022EE0175861.

<sup>18</sup> Respuesta IGAC, Radicado N°: 2500DGC-2022-0017577-EE-002 con fecha del 12-10-2022, a la solicitud de información radicado 2022EE0175861.

## Efecto

La situación evidenciada tiene como efecto:

- Riesgos relacionados con posibles retrasos o en su defecto, el no cumplimiento en los tiempos pactados a largo, mediano y corto plazo, sobre lo propuesto en el plan conjunto.

## Respuesta de la entidad

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado No. 20226030005991 del 04 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico.

*“Con la información que se presenta a continuación, se aclara que se está adelantando la gestión para avanzar con los estudios técnicos y jurídicos para definir la propiedad de estos predios en PNN Los Nevados, que están siendo actualizados con base en la información del año 2013.*

*Según análisis con información catastral IGAC 2020, el PNN Los Nevados tiene 149 predios de tenencia pública y privada. De predios públicos, se conoce la información de tenencia para 12 predios de carácter nacional, 8 predios de carácter regional y 1 predio de carácter local. Predios con información de tenencia privada se conocen 80 predios en esta condición. Para 48 predios no se conoce la tipología de la tenencia, sin embargo, estos últimos predios fueron tenidos en cuenta para la priorización de predios para adquisición según metodología de la Resolución 244 de 2015 de PNN, para un total de 128 predios en esta priorización.*

*De acuerdo a la Resolución 244 de 2015 de PNN, en el artículo 13 se establece que:*

*“agotada la etapa señalada en el capítulo IV y cuando los estudios de títulos y la caracterización resulte que un predio o mejora constituida, podría ser objeto de adquisición, la Dirección Territorial competente coordinará el respectivo avalúo comercial en los términos fijados en la presente resolución. El avalúo comercial fija el precio de los contratos de compraventa que celebre Parques Nacionales Naturales de Colombia para la adquisición de predios y tendrá vigencia de un año para su adquisición”*

*En la actualización de 46 estudios de títulos a 2022, se han identificado 33 predios con propiedad en discusión, 4 son propiedad de la Nación y 10 se han identificado con propiedad privada. De estos 10, se requiere la verificación cartográfica y el ejercicio de desenglobe dado que se encuentran parcialmente dentro del área protegida y para los otros se está haciendo el contacto con los propietarios para definir la intención de venta y con esto priorizarlos para avalúos. razón por la cual no es viable la realización de avalúos comerciales hasta tanto no se resuelva la discusión de la propiedad.*

*De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 107 de la ley 99 de 1993 en el cual se establece que, “Tratándose de adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes inmuebles de propiedad privada y relacionados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el precio será fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (...)” entidad Estatal encargada de efectuar los avalúos comerciales de los predios ubicados al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia.*

*En atención a lo anterior, desde la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales se está adelantando con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el proceso de contratación de los avalúos*

comerciales de los predios ubicados al interior de las áreas protegidas, en razón a lo cual, mediante comunicación con radicado 20221800301811 del 21 de octubre de 2022 (se adjunta) se solicitó la cotización respecto de la elaboración de dieciséis (16) predios ubicados en diferentes departamentos del país, dentro de los cuales se relaciona para el Parque Nacional Los Nevados el siguiente predio:

No.	ÁREA PROTEGIDA	FMI	CEDULA CATASTRAL	NOMBRE DEL PREDIO	MUNICIPIO	VEREDA	ÁREA (ha)
1	PNN LOS NEVADOS	100-11550	17873000100 040001000	TERMALES	VILLAMARÍA	VILLAMARÍA	350

Es importante aclarar que solo se incluye este predio, ya que, de los estudios avanzados, es el único que acredita propiedad privada y que ha demostrado intención de venta hasta este momento. Se seguirá hablando con los dueños de los otros predios para continuar el proceso de compra.

Con ocasión al impulso a los procesos agrarios es necesario precisar que Parques Nacionales Naturales ha realizado mesas de trabajo con la Agencia Nacional de Tierras con el objeto de revisar el estado actual de los mismos de los predios ubicados al interior del Parque Nacional Natural los Nevados.

A continuación, se presenta un resumen de las actuaciones adelantadas hasta la fecha por parte de Agencia Nacional de Tierras frente a cuarenta y cuatro (44) predios del PNN Los Nevados:

No.	Estado
1	Auto de archivo
6	Documento preliminar de análisis predial
6	Identificación predial
15	Auto etapa preliminar
16	Solicitud de inicio
44	Total

Es importante retomar que el periodo de corto plazo va hasta 2023, por lo cual estamos avanzado en la gestión requerida.

Se hace necesario precisar que PNNC ha realizado las gestiones necesarias, por ello se solicita respetuosamente se desestime la incidencia de la presente observación."

## **Análisis de la CGR**

PNN señala que:

"Se aclara que se está adelantando la gestión para avanzar con los estudios técnicos y jurídicos para definir la propiedad de estos predios en PNN Los Nevados, que están siendo actualizados con base en la información del año 2013."

Se puede identificar que no existen estudios técnicos y jurídicos de manera formal y definitiva, ya que a la fecha PNN se encuentra actualizando la información del año 2013, presentándose sólo esta acción como medida de gestión predial, sin que se haya anexo información ni documentación que permita validar su gestión.

Según el análisis con información catastral que se tiene del IGAC con fecha de 2020, PNN no tiene claridad, ni conoce la tipología de la tenencia para 48 predios.

La falta de gestión se evidencia, en que hasta la fecha después de haberse proferido las órdenes a la Sentencia STL10716-2020, sólo se han realizado compra a 2 predios, como se relaciona a continuación:

Dirección	No. documento	Departamento	Municipio	Promedio	Priorización 2021 (Res.244-2015)
BUENOS AIRES	90800090	Caldas	Villamaría	4,7	Media
HACIENDA TERMALES Lo 3	24323794	Caldas	Villamaría	5,0	Media

Fuente: Respuesta de PNNC a la CGR<sup>19</sup>.

PNNC expresa que:

*"(...) En la actualización de 46 estudios de títulos a 2022, se han identificado 33 predios con propiedad en discusión, 4 son propiedad de la Nación y 10 se han identificado con propiedad privada. De estos 10, se requiere la verificación cartográfica y el ejercicio de desenglobe dado que se encuentran parcialmente dentro del área protegida y para los otros se está haciendo el contacto con los propietarios para definir la intención de venta y con esto priorizarlos para avalúos. razón por la cual no es viable la realización de avalúos comerciales hasta tanto no se resuelva la discusión de la propiedad. (...)"*

Para este caso, no se anexan los estudios referenciados a los 46 títulos, ni anexos en relación con los acercamientos con los propietarios de manera formal y concertadas en actas.

En materia de lo manifestado a continuación:

*"(...) En atención a lo anterior, desde la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales se está adelantando con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el proceso de contratación de los avalúos comerciales de los predios ubicados al interior de las áreas protegidas, en razón a lo cual, mediante comunicación con radicado 20221800301811 del 21 de octubre de 2022 (se adjunta) se solicitó la cotización respecto de la elaboración de dieciséis (16) predios ubicados en diferentes departamentos del país (...)"*

Como consecuencia del proceso de adquisición predial, solo se han tramitado 3 avalúos comerciales. Aunque la entidad manifiesta que es competencia del IGAC realizar los avalúos, conforme a lo dispuesto en el parágrafo del Artículo 107 de la ley 99 de 1993<sup>20</sup>, la

<sup>19</sup> Cuestionario de la Contraloría General de la República con N° 120922 de 13 de septiembre de 2022.

<sup>20</sup> "Tratándose de adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes inmuebles de propiedad privada y relacionados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el precio será fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (...)"

entidad no ha remitido otras actuaciones, así exprese que solicitó cotizaciones respecto de 16 predios, no se tiene conocimiento ni evidencias que soporten estos pronunciamientos.

De acuerdo con lo citado por PNNC:

*"(...) Con ocasión al impulso a los procesos agrarios es necesario precisar que Parques Nacionales Naturales ha realizado mesas de trabajo con la Agencia Nacional de Tierras con el objeto de revisar el estado actual de los mismos de los predios ubicados al interior del Parque Nacional Natural los Nevados. (...)"*

Dentro de sus evidencias se remiten dos actas de reunión, una efectuada el 02 de mayo de 2022 y la otra del 19 de mayo de 2022, anterior a la fecha de las actas presentadas, no existen avances al respecto, al igual que no se relaciona el cumplimiento a los compromisos adquiridos en esas reuniones.

Conforme a la respuesta de PNNC relacionada con la gestión ante la Agencia Nacional de Tierras – ANT, se describe que:

*"(...) A continuación, se presenta un resumen de las actuaciones adelantadas hasta la fecha por parte de Agencia Nacional de Tierras frente a cuarenta y cuatro (44) predios del PNN Los Nevados:*

No.	Estado
1	Auto de archivo
6	Documento preliminar de análisis predial
6	Identificación predial
15	Auto etapa preliminar
16	Solicitud de inicio
44	Total

Las aclaraciones expuestas por PNN corresponden a vigencias anteriores a la declaratoria de la sentencia, dado es el caso del estudio realizado por la Agencia Nacional de tierra - ANT, que sigue con el mismo análisis de los 44 predios, por lo que se constata que no se han desarrollado nuevas acciones al respecto.

Por otro lado, se establece que no existe de manera formal un avance constitutivo, por lo que se resume en solo adelantos no formales, como lo manifiesta en su siguiente respuesta:

*"(...) En atención a lo anterior, desde la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales se está adelantando con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el proceso de contratación de los avalúos comerciales de los predios ubicados al interior de las áreas protegidas, en razón a lo cual, mediante comunicación con radicado 20221800301811 del 21 de octubre de 2022.*

En conclusión, no se demuestran progresos y gestión en el cumplimiento del pilar de legalidad para el saneamiento predial para la Acción 1. Correspondiente a "actualizar los estudios técnicos y jurídicos de los predios identificados en el diagnóstico registral de PNN los Nevados en aras de verificar su situación actual, su localización y linderos", del Plan

Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, por lo anterior, se configura el hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

**Hallazgo 2. [D]. Solicitud de afectación al folio de matrícula inmobiliaria [PNNC]**

**Resumen:**

La CGR determinó que para la Acción 3 de la línea Saneamiento Predial del Pilar Legalidad (“*Solicitud de afectación al folio de matrícula inmobiliaria de los predios que se encuentran al interior del PNN los Nevados*”), sólo se ha dado un avance constatado del 4% en relación a las afectaciones a los folios de matrícula inmobiliaria de la totalidad de los predios que se encuentran al interior del PNN los Nevados, con un rezago total del 96%.

**Criterios**

• Sentencia STL10716-2020

*(iii) ORDENAR al Presidente de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, a los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, a La Nación – Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y al Instituto Von Humboldt, elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 y, a su vez, deberá consagrar con precisión y claridad los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

• Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados

*Pilar Legalidad, línea de Saneamiento predial:*

*Acción 3. Solicitud de afectación al folio de matrícula inmobiliaria de los predios que se encuentran al interior del PNN los Nevados.*

- Decreto 2372 de 2010<sup>21</sup>

*Artículo 32. Publicación e inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos de áreas públicas. El acto administrativo mediante el cual se reserva, delimita, declara o sustrae un área protegida pública, por ser de carácter general, debe publicarse en el Diario Oficial e inscribirse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes, de conformidad con los códigos creados para este fin por la Superintendencia de Notariado y Registro. La inscripción citada, no tendrá costo alguno.*

*Artículo 33. Función social y ecológica de la propiedad y limitación de uso. Cuando se trate de áreas protegidas públicas, su reserva, delimitación, alinde ración, declaración y manejo implican una limitación al atributo del uso de los predios de propiedad pública o privada sobre los cuales recae.*

*Esta afectación, conlleva la imposición de ciertas restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad por su titular, o la imposición de obligaciones de hacer o no hacer al propietario, acordes con esta finalidad y derivadas de la función ecológica que le es propia, que varían en intensidad de acuerdo a la categoría de manejo de que se trate, en los términos del presente decreto.*

*La limitación al dominio en razón de la reserva, delimitación, alinde ración, declaración, y manejo del área respectiva, faculta a la administración a intervenir los usos y actividades que se realizan en ellas, para evitar que se contraríen los fines para los cuales se crean, sin perjuicio de los derechos adquiridos legítimamente dentro del marco legal y constitucional vigente. procede la imposición de las servidumbres necesarias para alcanzar los objetivos de conservación correspondientes en cada caso.*

- Ley 1579 de 2012<sup>22</sup>

*Artículo 2. Objetivos. El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes:*

*a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el Artículo 756 del Código Civil;*

*b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;*

*c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.*

*Artículo 4. Actos, títulos y documentos sujetos al registro. Están sujetos a registro:*

*a) Todo acto, contrato, decisión contenida en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles. [...]*

*Artículo 8. Matrícula inmobiliaria. Es un folio destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias relacionados en el Artículo 4o, referente a un bien raíz, el cual se distinguirá con un código alfanumérico o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando. [...]*

---

<sup>21</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

<sup>22</sup> Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

*En la matrícula inmobiliaria constará la naturaleza jurídica de cada uno de los actos sometidos a registro, así: tradición, gravámenes, limitaciones y afectaciones, medidas cautelares, tenencia, falsa tradición, cancelaciones y otros.*

- Resolución 244 de 2015<sup>23</sup>

*ARTICULO 8.- ESTUDIO DE TÍTULOS - La Dirección Territorial deberá solicitar al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica el estudio de títulos de cada predio seleccionado en el procedimiento de priorización, de conformidad con la aplicación de los criterios antes señalados.*

*Parágrafo 10: A la solicitud que realice la Dirección Territorial deberá acompañarse el expediente del predio o mejora, el cual deberá contener:*

*Puntajes obtenidos de los criterios de priorización.*

*Evaluación y aprobación del procedimiento de priorización por parte de la Dirección Territorial.*

*Solicitud dirigida al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica del estudio de títulos del predio.*

*Folio de Matrícula actualizado y documentos que hagan parte de la tradición del bien inmueble objeto de estudio.*

*Certificado Catastral y Carta Catastral vigentes.*

- Ley 734 de 2002<sup>24</sup>

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

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

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

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

- Ley 1952 de 2019<sup>25</sup>

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

---

<sup>23</sup> Por el cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

<sup>24</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

<sup>25</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

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

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

## Condición

Mediante radicado 2022EE0154050 del 7 de septiembre de 2022, la CGR solicitó a PNN los certificados de tradición y libertad de los predios que se encuentran al interior del PNN Los Nevados, con el fin de realizar una verificación documental respecto a las afectaciones a los folios de matrícula inmobiliaria, de acuerdo con la Acción 3 del pilar legalidad en materia de gestión predial del plan conjunto.

Con el radicado 120922 del 13 de septiembre de 2022, PNNC remitió a la auditoría 80 certificados correspondientes a 80 predios, de los 149 que manifestó se han identificado al interior del parque. Es decir, no se remitió información respecto de 69 predios, que corresponden al 46,3% del total de predios identificados.

Como resultado de la revisión documental realizada a los certificados remitidos, se encontró que en 74 casos aún no se han realizado anotaciones de afectación al folio de matrícula inmobiliaria, lo que corresponde al 49,7% del total de predios identificados al interior del parque. Los certificados de tradición y libertad son los siguientes:

364-21084	100-2604	296-57871	296-36803	296-14797	296-3259	280- 18668
364-12459	350-40775	296-55523	296-36799	296- 13944	100-11546	280-17315
364-3358	350-29568	296- 52090	296-36782	296-13943	280-87053	280-3712
364-245	350-18345	296-52089	296-36776	296- 12939	003-012	280-3711
359- 16922	100-10570	296-50522	296-30024	296-8293	280-69024	280-1607
359-5279	350-4414	296-50521	296-27159	296- 6979	280- 36600	280- 1593
359-2759	350-3961	296-39150	296-15036	296-5777	280-36569	100-223355
100-11545	296-61112	296-38108	296-14798	296-3743	280-24961	100-3551
100-43290	100-43290	100-43290	100-43290	100-43290	100-43290	100-43290
100-153206	100-153206	100-153206	100-153206	100-153206	100-153206	100-153206
100-58784	100-58784	100-58784	100-58784			

Elaboró: Equipo auditor.

Únicamente en 6 casos los certificados de tradición y libertad cuentan con las respectivas anotaciones de afectación al folio de matrícula por ser predios que se encuentran en el PNN Los Nevados. Corresponden al 4,0% del total de predios identificados al interior del parque. Son los siguientes:

350-82339	350-128844	350-10049
290-8436	100- 189546	100-10778

Elaboró: Equipo auditor.

En consecuencia, para la CGR no se evidencia avance significativo frente a la acción relacionada con la afectación al folio de matrícula de los predios localizados al interior del PNN Los Nevados, de acuerdo con establecido como acción dentro del Plan Conjunto.

### Causa

- Debilidades en la coordinación interna y en las medidas de seguimiento por parte de control interno en cuanto al desarrollo de las acciones necesarias para que se realice la afectación a los folios de matrícula inmobiliaria.

### Efecto

La situación evidenciada tiene como efecto:

- Riesgos en la publicidad frente a terceros para conocimiento de los títulos y documentos sujetos de registro en el certificado de tradición y libertad, al interior del PNN los Nevados.

### Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado No. 20226030005991 del 04 de noviembre de 2022, remitida a través de correo electrónico.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

*“Se reitera que según análisis con información catastral IGAC 2020, el PNN Los Nevados tiene 149 predios de tenencia pública y privada. De predios públicos, se conoce la información de tenencia para 12 predios de carácter nacional, 8 predios de carácter regional y 1 predio de carácter local. Predios con información de tenencia privada se conocen 80 predios en esta condición. Para 48 predios no se conoce la tipología de la tenencia, sin embargo, estos últimos predios fueron tenidos en cuenta para la priorización de predios para adquisición según metodología de la Resolución 244 de 2015 de PNN, para un total de 128 predios en esta priorización.*

*Uno de los primeros pasos para realizar el trámite de afectación por categoría ambiental a los predios traslapados con un área protegida del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, es la existencia de un concepto técnico de localización de traslape generado por PNN, el cual se elabora con base en información oficial de catastro suministrada por el gestor catastral correspondiente y el límite oficial de las áreas protegidas.*

*En este sentido se han encontrado de acuerdo a la base de datos alrededor de 127 predios que presentan un traslape parcial con el PNN Los Nevados y que deben ser verificados en campo para determinar el real traslape parcial ya que como se mencionó anteriormente el concepto de traslape se da en primera instancia con base en información secundaria y PNN no es competente para determinar*

*porcentajes de traslape de predios, adicionalmente el folio de matrícula inmobiliaria (Certificado de tradición y libertad) no cuenta con un esquema que permita identificar el porcentaje de predio traslapado ni la ubicación del mismo, lo que implica un análisis jurídico y técnico que permita interinstitucionalmente (PNN-SNR-Gestor Catastral) presentar las consideraciones necesarias al Tribunal de Ibagué de tal forma que se pueda recibir la indicación por parte de una mesa técnica IGAC - PNN - SNR - MADS respecto a la afectación o no de predios parcialmente traslapados con el PNN Los Nevados.*

*Se solicita respetuosamente al Ente de Control eliminar la connotación de la incidencia, toda vez que PNNC ha presentado los argumentos y ha realizado las gestiones necesarias."*

## **Análisis de la CGR**

Teniendo en cuenta la respuesta de PNNC:

*"(...) Se reitera que según análisis con información catastral IGAC 2020, el PNN Los Nevados tiene 149 predios de tenencia pública y privada. De predios públicos, se conoce la información de tenencia para 12 predios de carácter nacional, 8 predios de carácter regional y 1 predio de carácter local. Predios con información de tenencia privada se conocen 80 predios en esta condición. Para 48 predios no se conoce la tipología de la tenencia, sin embargo, estos últimos predios fueron tenidos en cuenta para la priorización de predios para adquisición según metodología de la Resolución 244 de 2015 de PNN, para un total de 128 predios en esta priorización. (...)"*

Este párrafo, analiza temas que no corresponden a la afectación del folio de matrícula inmobiliaria, sin hacer énfasis en el tema expuesto en la condición respecto de los trámites adelantados para cumplir con la Acción 3. Del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados específicamente para el Pilar Legalidad, línea de Saneamiento predial: *"Solicitud de afectación al folio de matrícula inmobiliaria de los predios que se encuentran al interior del PNN los Nevados."*

*"(...) Uno de los primeros pasos para realizar el trámite de afectación por categoría ambiental a los predios traslapados con un área protegida del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, es la existencia de un concepto técnico de localización de traslape generado por PNN, el cual se elabora con base en información oficial de catastro suministrada por el gestor catastral correspondiente y el límite oficial de las áreas protegidas. (...)"*

Para la CGR se entiende que PNN debe disponer de los conceptos técnicos de localización, pero la entidad no remitió soportes que permitieran corroborar lo mencionado, ni frente a la gestión que deba hacerse frente a las entidades competentes.

Una vez remitida la respuesta, PNN hace referencia e identifica que, existen problemas relacionados con el trámite a la afectación del folio de matrícula, para tales efectos cita que: *"para 48 predios no se conoce la tipología de la tenencia, (...) 127 predios que presentan un traslape parcial con el PNN Los Nevados (...)"*.

PNN, no referencia adelantos ni diligencias ante lo manifestado anteriormente, conforme a los trámites establecidos en el Artículo 8 de la Resolución 244 de 2015.

- *Puntajes obtenidos de los criterios de priorización.*

- Evaluación y aprobación del procedimiento de priorización por parte de la Dirección Territorial.
- Solicitud dirigida al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica del estudio de títulos del predio.
- Folio de Matrícula actualizado y documentos que hagan parte de la tradición del bien inmueble objeto de estudio.
- Certificado Catastral y Carta Catastral vigentes.

Como conclusión, una vez analizada la respuesta se evidencia que no existe de manera formal pronunciamientos, autos, anexos, solicitudes, requerimientos, informes, etc., que brinden soporte a la gestión realizada por parte de PNNC, para dar cumplimiento al Pilar de Legalidad de la línea de Saneamiento predial, para la acción 3. Solicitud de afectación al folio de matrícula inmobiliaria de los predios que se encuentran al interior del PNN los Nevados, del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, ni direccionamientos a las problemáticas referenciadas, por lo presente, se configura el hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Hallazgo 3. [D]. Evaluación criterios de priorización para la adquisición predial [PNNC]**

#### Resumen:

La CGR estableció que la priorización realizada en 2021 para la adquisición de los predios al interior del PNN Los Nevados no incluyó zonas priorizadas en el Plan de Manejo 2017-2022, contrariando la sentencia STL10716-2020 que dispone que en las acciones establecidas en el Plan Conjunto debe partir del Plan de Manejo 2017-2022 elaborado por PNN para esta zona protegida.

#### **Criterios**

- Resolución 185 de 2009<sup>26</sup>

*ARTICULO 4. ESTUDIO PREVIO PARA LA ADQUISICIÓN DE LOS PREDIOS, El administrador del Área del Sistema interesado en la adquisición de un predio al interior de la misma deberá presentar al Grupo Jurídico y con el visto bueno del Director Territorial respectivo, un estudio previo que así lo justifique basado en criterios técnicos misionales conforme a las características propias de cada una de las áreas del Sistema, el cual debe incluir además, información básica que permita identificar el predio, tal como:*

*Importancia o prioridad de la adquisición del predio por parte de la Unidad, su utilidad e influencias en la administración del área.*

---

<sup>26</sup> Por la cual se regula la adquisición de bienes inmuebles rurales ubicados en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

- Sentencia STL10716-2020

(iii) ORDENAR al Presidente de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, a los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, a La Nación – Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y al Instituto Von Humboldt, elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 y, a su vez, deberá consagrar con precisión y claridad los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

- Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados

*Pilar de Legalidad, línea de Saneamiento predial:*

*Acción 4. Priorizar los predios para la adquisición de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 244 de 2015.*

- Plan de manejo Parque Nacional Natural Los Nevados 2017 – 2022

*Específicamente en los títulos referenciados:*

*2.13.2 Escenario de riesgo:*

*2.13.1 Análisis de vulnerabilidad*

- Resolución 244 de 2015<sup>27</sup>

**CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO DE PRIORIZACIÓN:**

**Artículo 4.** El procedimiento de priorización consiste en la aplicación de criterios para la selección de predios y mejoras que serán adquiridos en el marco del proceso de adquisición.

**Parágrafo 1.** Los criterios de priorización se aplicarán a las áreas protegidas que cuenten con información de cartografía disponible: (mapa de ecosistemas, mapa de coberturas vegetales y mapa de riesgo). Dichos criterios deberán ser aplicados por el director territorial respectivo.

*También se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:*

- *Oportunidad de recursos económicos para compra. Voluntad de otros actores institucionales, sociales y prioridades en el nivel regional en el saneamiento del Área Protegida, existiendo ofrecimiento y disponibilidad de recursos por parte de terceros cooperantes para la compra de predios*

---

<sup>27</sup> Por el cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

al interior del Área Protegida. En particular se considerará la ubicación del predio en relación con un sector considerado de alto riesgo por eventos naturales y la presencia de habitación humana permanente.

- Oportunidad para el Manejo del Área Protegida: Teniendo en cuenta tamaño y número de predios al interior del Área Protegida y la oportunidad de resolver más fácilmente el saneamiento predial del Área Protegida en relación con su Planeación de Manejo.

**Artículo 5. CRITERIOS E INDICADORES PARA LA PRIORIZACIÓN DE PREDIOS.** Son criterios de priorización para determinar qué bienes o mejoras deberán ser adquiridos en las áreas protegidas para la aplicación de la ruta de adquisición de bienes por Parques Nacionales Naturales de Colombia, con preferencia de otros, los presentados a continuación:

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	CONSIDERACIONES PARA ANALISIS (Situaciones de Manejo)	PONDERACIÓN 1 a 3 entendiéndose al 3 como más prioritario
Ubicación del Predio en relación con la Zonificación para el manejo del Área Protegida.	Tener en cuenta como el predio incide en el propósito de manejo de la zona correspondiente a su ubicación.	El predio se encuentra en una zona intangible o en zona primitiva y su adquisición es indispensable para el manejo adecuado del área, se debe priorizar su compra, frente a otro predio ubicado en cualquier otra categoría de zonificación para el manejo.	3
		El predio se encuentra en una zona de recuperación con ocupación debidamente caracterizada, se debe priorizar su compra, frente a otro predio ubicado en cualquier otra categoría de zonificación para el manejo.	
		El predio se encuentra en una zona de recreación general exterior se realizará su adquisición en cumplimiento de los propósitos de manejo de dicha zona.	2
		En el corto plazo, la ubicación del predio en cualquiera de las otras categorías de zonificación para el manejo del Área Protegida, no afecta el propósito de manejo de la misma.	1
Representatividad ecosistémica	La presencia al interior del predio de fragmentos o relictos de ecosistemas representativos, únicos y/o sub-representados del AP.	En el predio se encuentra una muestra de un ecosistema único y/o sub-representado en el Sistema de Parques Nacionales Naturales.	3
		La muestra del ecosistema presente en el predio favorece la conectividad entre ecosistemas sub-representados o únicos.	2
		Si la muestra del ecosistema presente en el predio, se considera en general que se encuentra sobrepresentado en el Sistema de Parques Na-	1

		cionales Naturales.	
Uso del predio.	En el predio se evidencia un buen estado de conservación o con una buena recuperación de sus coberturas, se considerará prioritario para la compra, en especial si el predio se encuentra en zona intangible o primitiva.	El predio presenta una intervención activa con tendencia a incrementar la transformación de las coberturas naturales. El predio posee seguimiento de transformación multitemporal y cuenta con la ficha de caracterización de Uso, Ocupación y Tenencia.	3
		El predio se encuentra en buen estado de conservación o presenta una buena recuperación de sus coberturas. El predio no presenta una tendencia al incremento de la transformación.	2
		El predio se encuentra en un sector del Área Protegida considerado con potencial ecoturístico en el Plan de Manejo del área, o el propietario o mejoratario desarrolla acciones de oferta turística.	1
Conflicto asociado a la existencia de un valor cultural o religioso para comunidades locales	En el predio existe un valor cultural o de uso asociado a un grupo étnico.  En el predio existe un lugar con significado cultural o religioso asociado a una comunidad local.	El uso o acceso al predio que define el propietario o mejoratario, genera conflicto con grupo étnico o comunidad local y el uso afecta negativamente el valor cultural existente en el predio.	3
		El uso que el propietario o mejoratario hace del predio, no afecta el valor cultural pero se generan conflictos de escala menor.	2
		El propietario o mejoratario no hace afectación por el uso al valor cultural y no se genera ningún conflicto con comunidades	1

*Parágrafo 1o. En general se debe tener en cuenta que los criterios considerados deben responder al cumplimiento de los objetivos de conservación y al buen estado de los valores objeto de conservación del Área Protegida definidos en el correspondiente Plan de Manejo. Adicionalmente, todos los criterios se consideran complementarios para la toma de decisión de adquirir y en ningún caso se considera que un criterio tendrá mayor importancia que los demás, excepto el criterio de zonificación para el manejo.*

**Artículo 6. CRITERIOS PARA ADQUISICIÓN DE PREDIOS UBICADOS EN SECTORES COLINDANTES O CERCANOS AL ÁREA PROTEGIDA.** Para los predios que se encuentren localizados por fuera del área protegida, pero que, por su importancia en el proceso de conservación del área protegida o acciones de manejo sobre la misma, se requiera su adquisición de conformidad con el concepto del jefe del Área Protegida mediante concepto técnico se aplicarán los siguientes criterios de priorización de manera excepcional:

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	CONSIDERACIONES PARA ANALISIS (Situaciones de Manejo)	PONDERACIÓN 1 a 3 entendiéndose al 3 como más prioritario
Diseño del Área y acciones para el manejo.	De acuerdo con el tamaño y forma del Área Protegida y con la categoría de manejo de la misma.	La forma del Área Protegida presenta particularidades que hacen más vulnerable la conservación del área y el predio se encuentra ubicado en un sector colindante que favorecería la disminución de dicha vulnerabilidad.	3
	Tener en cuenta particularidades para el manejo del Área Protegida.	Aunque el predio no se encuentra ubicado en un sector colindante con el Área Protegida su adquisición o recibimiento a un tercero, favorecería acciones relacionadas con el manejo del Área Protegida, como la instalación de un punto de control y vigilancia o de una sede administrativa y que resulte estratégica su ubicación fuera del área.	2
		Cuando exista un predio por lo menos con el 60% de su extensión dentro del área protegida y la parte restante esté fuera del área y resulte importante su adquisición dentro del Plan Estratégico de Acción.	1
Área Protegida y condiciones para su manejo	De acuerdo con la ubicación y uso del predio en relación con la propuesta de función amortiguadora para el manejo del AP.	La ubicación y uso del predio aporta a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios Eco Sistémicos y los procesos ecológicos relacionados con el Área Protegida.	2
		La ubicación del predio es colindante con una Zona Intangible o Primitiva del Área Protegida.	1
		La ubicación del predio no colinda con el Área Protegida y no presenta mayor incidencia en la función amortiguadora de la misma.	0
Tendencia al incremento de una presión	De acuerdo con el análisis de riesgo del Área Protegida (por presiones y amenazas antrópicas, y por	La ubicación del predio, su tamaño y el uso del mismo permite atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el Área Protegida o a frenar la expansión de una presión al interior del Área Protegida.	2
	eventos naturales o climáticas así como del análisis de información cartográfica y de contexto local y regional disponible, en relación con la tendencia de una presión.	Si el predio está ubicado en un sector que no incide en el incremento de una presión al interior del Área Protegida.	0

*Artículo 7. PRIORIZACIÓN DE PREDIOS. Las Direcciones Territoriales de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a partir de los puntajes que arroje la priorización y del presupuesto disponible para compra, evaluarán qué predios o mejoras deben ser objeto de alistamiento operativo en su jurisdicción, lo cual habrá de consignarse en el documento que así lo soporte y que hará parte integrante del expediente del predio objeto de compra. [...]*

*ARTICULO 8.- ESTUDIO DE TÍTULOS - La Dirección Territorial deberá solicitar al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica el estudio de títulos de cada predio seleccionado en el procedimiento de priorización, de conformidad con la aplicación de los criterios antes señalados.*

*Parágrafo 10: A la solicitud que realice la Dirección Territorial deberá acompañarse el expediente del predio o mejora, el cual deberá contener:*

- *Puntajes obtenidos de los criterios de priorización.*
- *Evaluación y aprobación del procedimiento de priorización por parte de la Dirección Territorial.*
- *Solicitud dirigida al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica del estudio de títulos del predio.*
- *Folio de Matrícula actualizado y documentos que hagan parte de la tradición del bien inmueble objeto de estudio.*
- *Certificado Catastral y Carta Catastral vigentes.*

• Ley 734 de 2002<sup>28</sup>

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

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

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

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

• Ley 1952 de 2019<sup>29</sup>

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

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

---

<sup>28</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

<sup>29</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

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

## Condición

Como resultado de la evaluación realizada en el cumplimiento a los procedimientos establecidos en la Resolución 244 de 2015 para la priorización a la ruta de adquisición de los predios, se identifica que algunas zonas espaciales referenciadas como zonas de alta afectación determinadas en el plan de manejo ambiental de PNN los Nevados para el periodo 2017-2022, no fueron calificadas como zonas priorizadas en calidad de indicador alto, según el informe de *PRIORIZACIÓN DE PREDIOS PARA SANEAMIENTO DIRECCIÓN TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES 2021*.

Los resultados para las zonas priorizadas con indicador alto fueron definidos así:

Dpto.	Código ANT	Matrícula	Dirección	Promedio	Priorización 2021, Res 244 de 2015.
CALDAS	17873000100 030004000	100-43290	LA CABANA	7,0	Alta
TOLIMA	73001000400 150023000	1225635253	EL TURPIAL	7,0	Alta
TOLIMA	73001000400 260003000	350-3946	EL SILENCIO	7,0	Alta
TOLIMA	73043000100 090006000	143091487000000 000	LA HEROÍNA	7,0	Alta
TOLIMA	73043000100 100034000	350-0018345-810000	CORRALES SAN IGNACIO	7,0	Alta
TOLIMA	73870000300 060011000	364-3358	PIRÁMIDE	7,0	Alta
TOLIMA	73870000300 060014000	364-4204	EL BOSQUE	7,0	Alta

Fuente: Informe PRIORIZACIÓN DE PREDIOS PARA SANEAMIENTO DIRECCIÓN TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES de diciembre de 2021.

Sin embargo, como análisis a dichos resultados se adjuntan fragmentos citados textualmente dentro del plan de manejo del parque, en donde se describen en contenido y se citan zonas de carácter altamente impactados y bajo presiones antrópicas, que no fueron priorizadas teniendo en cuenta los estudios previos a la valoración del procedimiento de priorización Resolución 244 de 2015, toda vez que dentro del contenido del Plan de Manejo

ambiental de PNN 2017-2022 se hace referencia a otras zonas diferentes al departamento del Tolima, tales como son los municipios de Pereira, Manizales, etc., que presentan presiones significativas, y no se hace énfasis al Departamento del Tolima como zona de alto riesgo. Por lo anterior, se evidencia discrepancias y discordancias con el resultado obtenido en el Estudio de priorización "Informe PRIORIZACIÓN DE PREDIOS PARA SANEAMIENTO DIRECCIÓN TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES de diciembre de 2021".

A continuación, se citan los análisis efectuados por dentro del plan de manejo ambiental:

#### 2.13.2 Escenario de riesgo:

*[...] el Bioma de Bosque Altoandino es muy vulnerable frente a las presiones antrópicas que presenta, se evidencia una presión de expansión de la frontera agropecuaria, generada por la ocupación de predios principalmente en la vereda el bosque. [...]*

*Cuenca alta del río Chinchiná: el nivel de riesgo de este VOC es crítico ante las presiones que presenta, pues, aunque la presión por ganadería ha disminuido principalmente en el sector del Cisne por la liberación de áreas, se siguen presentando predios con ganadería. Sin embargo, hay varias entidades privadas y públicas que han realizado esfuerzos para la compra de predios, por la gran importancia que posee la cuenca en oferta hídrica, como también la oportunidad de mitigar el cambio climático. Otro escenario de riesgo que presenta la parte alta de la cuenca del río Chinchiná es el incremento de la demanda en oferta hídrica, lo que genera captaciones a lo largo de la cuenca y que se evidencia al interior del parque en el sector de Alfombrales, generando la disminución del espejo de agua del humedal. [...]*

*Cuenca alta del Río Otún: el nivel de riesgo de este VOC es crítico en la parte alta, ya que se presenta presiones por ganadería e incendios generados por la ocupación en la Vereda El Bosque. [...]*

#### 2.13.1 Análisis de vulnerabilidad

*[...] En cuanto a los valores objeto de conservación de cuencas, en la cuenca alta del río Chinchiná desde Cerro Bravo (el área de afloramiento de este río) y hasta las partes bajas, se evidencia la presión por ganadería y por infraestructura vial. Esta cuenca se encuentra vulnerable por los predios que hay en la zona de influencia, los cuales tienen procesos productivos agrícolas y pecuarios. Cabe precisar que en estas zonas faltan áreas de reservas que ejerzan una función amortiguadora, teniendo en cuenta que al interior del parque también se presenta como presión la ganadería, lo que aumenta la probabilidad de incendios con la realización de quemas para aumentar la frontera agropecuaria. [...]*

*La cuenca del río Otún en su parte alta, tiene una presión muy fuerte en cuenta a la ganadería e incendios, relacionados con la ocupación de predios en las veredas el Bosque y Cortaderal. Cabe resaltar que a lo largo del Río Otún se presentan áreas de conservación que generan protección al recurso hídrico y que, pese a que ha disminuido la población en la zona, al interior del parque se siguen presentando estas presiones. [...]*

Todas estas presiones NO hacen referencia exclusivamente a zonas del Departamento del Tolima, zona que fue calificada como priorizada en un indicador alto. De hecho, estos análisis de riesgo corresponden a otros municipios y departamentos.

Por otra parte, dentro del análisis plasmado en el Plan de manejo Ambiental vigencia 2017-2022, del PNN los Nevados, se manifiesta que el Tolima no tiene condiciones graves de afectación tal y como se cita y se aclara en el siguiente fragmento y apartado:

#### 2.13.1 Análisis de vulnerabilidad [...]

*El turismo no regulado en la cuenca alta del río Combeima es visto como una presión alta, originada principalmente porque no hay un puesto de control, información o de inducción. Como consecuencia los turistas no utilizan los senderos recomendados y en ocasiones, no cuentan con suficiente experiencia y equipos para realizar actividades en alta montaña; provocando incendios (mediante la realización de fogatas), ingresando mascotas en la zona y generando altos volúmenes de residuos sólidos, generando también un impacto negativo en la comunidad, ocasionando afectación de la cobertura vegetal (por la expansión de senderos) y afectando la operatividad del parque debido a las situaciones de riesgo a la que se exponen los turistas, haciéndose evidente con la existencia de turistas perdidos y muertos. Hay que tener en cuenta que esta cuenca se encuentra blindada por la compra de predios para la conservación por parte de Cortolima (subrayado fuera de texto).*

Como conclusión, no se tienen elementos de análisis que justifiquen la omisión de los estudios de priorización predial del Plan de Manejo Ambiental, por otro lado, es importante aclarar que de acuerdo a las órdenes definidas en la sentencia STL10716-2020, era necesario elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del Plan de Manejo Ambiental del PNN Los Nevados para el periodo 2017-2022.

### Causa

Para la CGR, las anteriores situaciones se deben a:

- El no desarrollo de los estudios técnicos, a manera de detalle, usando todos los insumos necesarios para la definición más precisa de la situación prioritaria para la adquisición predial.
- Falta de retroalimentación de estudios previos realizados al interior del parque.

### Efecto

La situación evidenciada tiene como efecto:

- Riesgos relacionados con la desorganización para la ruta de adjudicación y compra de predios.
- Riesgos en la generación de un documento confiable en materia de priorización para la adquisición predial.

### Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado No. 20226030005991 del 04 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

Con respecto a la condición y a la causa expresada por la Contraloría en esta observación, se aclara que:

En la Resolución 244 de 2015 en el Capítulo III artículo 5, se establecen los criterios de priorización, criterios que han sido estimados desde el orden cartográfico para la realización del ejercicio respectivo.

Para esto se hizo uso de:

- Capa límites prediales departamentales IGAC (1:25000) actualizados a 2020
- Capa de zonificación del área protegida (1:25000) del Plan de Manejo 2017-2022
- Capa de representatividad ecosistémica del área protegida
- Capa de caracterizaciones UOT y
- Capa de presiones actualizada a 2021 (1:25000)
- Capa límite PNN Los Nevados (1:25000) y algunos sectores 1:1

Como se muestra en estos insumos, la información que se tiene previa se ha incluido en esta evaluación, haciendo énfasis, cada año se tiene mayor información actualizada, alimentada con información en campo, y con mayor precisión en escalas más detalladas, lo que trae consigo diferencias en el último estudio de 2021.

Los resultados del ejercicio de priorización que ya conoce la CGN, son referente para la toma de decisiones frente a la adquisición donde se tiene en cuenta la zonificación para el manejo del área protegida que contempla en sí misma las condiciones requeridas para el manejo de los objetos de conservación y los valores objeto de conservación. Además, también se tiene en cuenta los artículos 9 y 10 de la citada resolución para complementar en campo dichos criterios de priorización y permitan la toma de decisiones más robustas para la adquisición. (sic)

El Artículo 9 y 10 del capítulo IV establecen que:

Artículo 9°. Identificación de los predios o mejoras. Cuando de los estudios de títulos resulte que un predio o una mejora inscrita constituida antes de la declaratoria del área protegida podría ser objeto de adquisición, el Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica remitirá el expediente con el concepto de viabilidad jurídica a la Dirección Territorial respectiva para que desde allí se realice la identificación física del predio o la mejora.

Parágrafo 1. Con la identificación señalada se establecerá si es necesario adelantar los procedimientos de aclaración de cabida y linderos. En el caso de que el propietario se niegue a suscribir la solicitud, Parques Nacionales Naturales de Colombia la presentará al Instituto Geográfico Agustín Codazzi informándoles de la necesidad de adelantar dicho trámite y su interés legítimo para ello.

Artículo 10. Visita técnica de caracterización. Una vez se haya identificado el predio o la mejora, la Dirección Territorial respectiva, realizará una visita técnica para la caracterización física y biótica en la que se identificarán los elementos determinantes para la valoración económica del predio como mínimo, referidos a mejoras, clases agrológicas de los suelos, explotación económica en cultivos permanentes o semipermanentes, cobertura vegetal, recurso hídrico, deterioro ambiental y biodiversidad.

Es importante precisar que PNNC ha dado cumplimiento a lo establecido Resolución 244 de 2015, por ello se solicita respetuosamente se desestime la incidencia de la presente observación."

## Análisis de la CGR

En la respuesta emitida por PNNC, manifiesta haber desarrollado unos “*criterios que han sido estimados desde el orden cartográfico para la realización del ejercicio respectivo*” conforme al Capítulo III del Artículo 5 de la Resolución 244 de 2015, teniendo en cuenta la información suministrada dentro de los anexos:

- *Capa límites prediales departamentales IGAC (1:25000) actualizados a 2020.*
- *Capa de zonificación del área protegida (1:25000) del Plan de Manejo 2017-2022.*
- *Capa de representatividad ecosistémica del área protegida.*
- *Capa de caracterizaciones UOT y*
- *Capa de presiones actualizada a 2021 (1:25000).*
- *Capa límite PNN Los Nevados (1:25000) y algunos sectores 1:1.*

En ningún lado, se hace referencia a los hechos, ni explicaciones, a lo identificado en concordancia con la coordinación entre los análisis de los predios priorizados<sup>30</sup> y el documento Plan de Manejo 2017 – 2022 Parque Nacional Natural Los Nevados, realizado por Parques Nacionales Naturales de Colombia en Manizales en abril de 2017. Es importante aclarar que de acuerdo con las órdenes definidas en la sentencia STL10716-2020, era necesario elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022.

Adicionalmente la respuesta emitida hace referencia al ¿cómo se realizó el análisis de priorización?, pero no hace claridad al ¿por qué las zonas de alto riesgo referenciadas en el Plan de manejo ambiental no fueron sujetas de priorización?

En conclusión, teniendo en cuenta que no se han adelantado ni remitido evidencias que demuestren y sustenten el resultado del informe de priorización, específicamente para el cumplimiento a la Acción 4. Priorizar los predios para la adquisición de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 244 de 2015, del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados y de conformidad con el incumplimiento a la obligación de la orden impartida en la Sentencia STL10716-2020 el cual cita que se debe “(...) *elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 (...)*” se configura el hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

---

<sup>30</sup> “Informe PRIORIZACIÓN DE PREDIOS PARA SANEAMIENTO DIRECCIÓN TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES de diciembre de 2021”.

#### Hallazgo 4. [D]. Predios adquiridos según criterios de priorización [PNN]

Resumen:

La auditoría determinó que, PNN no tuvo en cuenta la ruta de adquisición del informe titulado "Informe PRIORIZACIÓN DE PREDIOS PARA SANEAMIENTO DIRECCIÓN TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES de diciembre de 2021", al momento de realizar el proceso de adquisición correspondiente.

#### Criterios

- Resolución 244 de 2015.<sup>31</sup>

##### CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO DE PRIORIZACIÓN

*Artículo 4. El procedimiento de priorización consiste en la aplicación de criterios para la selección de predios y mejoras que serán adquiridos en el marco del proceso de adquisición.*

*Parágrafo 1. Los criterios de priorización se aplicarán a las áreas protegidas que cuenten con información de cartografía disponible: (mapa de ecosistemas, mapa de coberturas vegetales y mapa de riesgo). Dichos criterios deberán ser aplicados por el director territorial respectivo.*

*También se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:*

- *Oportunidad de recursos económicos para compra. Voluntad de otros actores institucionales, sociales y prioridades en el nivel regional en el saneamiento del Área Protegida, existiendo ofrecimiento y disponibilidad de recursos por parte de terceros cooperantes para la compra de predios al interior del Área Protegida. En particular se considerará la ubicación del predio en relación con un sector considerado de alto riesgo por eventos naturales y la presencia de habitación humana permanente."*
- *Oportunidad para el Manejo del Área Protegida: Teniendo en cuenta tamaño y número de predios al interior del Área Protegida y la oportunidad de resolver más fácilmente el saneamiento predial del Área Protegida en relación con su Planeación de Manejo."*

*Artículo 5. "CRITERIOS E INDICADORES PARA LA PRIORIZACIÓN DE PREDIOS. Son criterios de priorización para determinar qué bienes o mejoras deberán ser adquiridos en las áreas protegidas para la aplicación de la ruta de adquisición de bienes por Parques Nacionales Naturales de Colombia, con preferencia de otros, los presentados a continuación:*

---

<sup>31</sup> Por el cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	CONSIDERACIONES PARA ANALISIS (Situaciones de Manejo)	PONDERACIÓN 1 a 3 entendiéndose al 3 como más prioritario
Ubicación del Predio en relación con la Zonificación para el manejo del Área Protegida.	Tener en cuenta como el predio incide en el propósito de manejo de la zona correspondiente a su ubicación.	El predio se encuentra en una zona intangible o en zona primitiva y su adquisición es indispensable para el manejo adecuado del área, se debe priorizar su compra, frente a otro predio ubicado en cualquier otra categoría de zonificación para el manejo.	3
		El predio se encuentra en una zona de recuperación con ocupación debidamente caracterizada, se debe priorizar su compra, frente a otro predio ubicado en cualquier otra categoría de zonificación para el manejo.	2
		El predio se encuentra en una zona de recreación general exterior se realizará su adquisición en cumplimiento de los propósitos de manejo de dicha zona.	1
Representatividad ecosistémica	La presencia al interior del predio de fragmentos o relictos de ecosistemas representativos, únicos y/o sub-representados del AP.	En el predio se encuentra una muestra de un ecosistema único y/o sub-representado en el Sistema de Parques Nacionales Naturales.	3
		La muestra del ecosistema presente en el predio favorece la conectividad entre ecosistemas sub-representados o únicos.	2
		Si la muestra del ecosistema presente en el predio, se considera en general que se encuentra sobrepresentado en el Sistema de Parques Na-	1

		cionales Naturales.	
Uso del predio.	En el predio se evidencia un buen estado de conservación o con una buena recuperación de sus coberturas, se considerará prioritario para la compra, en especial si el predio se encuentra en zona intangible o primitiva.	El predio presenta una intervención activa con tendencia a incrementar la transformación de las coberturas naturales. El predio posee seguimiento de transformación multitemporal y cuenta con la ficha de caracterización de Uso, Ocupación y Tenencia.	3
		El predio se encuentra en buen estado de conservación o presenta una buena recuperación de sus coberturas. El predio no presenta una tendencia al incremento de la transformación.	2
		El predio se encuentra en un sector del Área Protegida considerado con potencial ecoturístico en el Plan de Manejo del área, o el propietario o mejoratario desarrolla acciones de oferta turística.	1
Conflicto asociado a la existencia de un valor cultural o religioso para comunidades locales	En el predio existe un valor cultural o de uso asociado a un grupo étnico.  En el predio existe un lugar con significado cultural o religioso asociado a una comunidad local.	El uso o acceso al predio que define el propietario o mejoratario, genera conflicto con grupo étnico o comunidad local y el uso afecta negativamente el valor cultural existente en el predio.	3
		El uso que el propietario o mejoratario hace del predio, no afecta el valor cultural pero se generan conflictos de escala menor.	2
		El propietario o mejoratario no hace afectación por el uso al valor cultural y no se genera ningún conflicto con comunidades	1

*Parágrafo 1o. En general se debe tener en cuenta que los criterios considerados deben responder al cumplimiento de los objetivos de conservación y al buen estado de los valores objeto de conservación del Área Protegida definidos en el correspondiente Plan de Manejo. Adicionalmente, todos los criterios se consideran complementarios para la toma de decisión de adquirir y en ningún caso se considera que un criterio tendrá mayor importancia que los demás, excepto el criterio de zonificación para el manejo.*

*Artículo 6. CRITERIOS PARA ADQUISICIÓN DE PREDIOS UBICADOS EN SECTORES COLINDANTES O CERCANOS AL ÁREA PROTEGIDA. Para los predios que se encuentren localizados por fuera del área protegida, pero que, por su importancia en el proceso de conservación del área protegida o acciones de manejo sobre la misma, se requiera su adquisición de conformidad con el concepto del jefe del Área Protegida mediante concepto técnico se aplicarán los siguientes criterios de priorización de manera excepcional:*

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	CONSIDERACIONES PARA ANALISIS (Situaciones de Manejo)	PONDERACIÓN 1 a 3 entendiéndose al 3 como más prioritario
Diseño del Área y acciones para el manejo	De acuerdo con el tamaño y forma del Área Protegida y con la categoría de manejo de la misma.	La forma del Área Protegida presenta particularidades que hacen más vulnerable la conservación del área y el predio se encuentra ubicado en un sector colindante que favorecería la disminución de dicha vulnerabilidad.	3
		Aunque el predio no se encuentra ubicado en un sector colindante con el Área Protegida su adquisición o recibimiento a un tercero, favorecería acciones relacionadas con el manejo del Área Protegida, como la instalación de un punto de control y vigilancia o de una sede administrativa y que resulte estratégica su ubicación fuera del área.	2
		Cuando exista un predio por lo menos con el 60% de su extensión dentro del área protegida y la parte restante esté fuera del área y resulte importante su adquisición dentro del Plan Estratégico de Acción.	1
Área Protegida y condiciones para su manejo	Tener en cuenta particularidades para el manejo del Área Protegida.		
Área con Función amortiguadora del Área Protegida	De acuerdo con la ubicación y uso del predio en relación con la propuesta de función amortiguadora para el manejo del AP.	La ubicación y uso del predio aporta a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios Eco Sistémicos y los procesos ecológicos relacionados con el Área Protegida.	2
		La ubicación del predio es colindante con una Zona Intangible o Primitiva del Área Protegida.	1
		La ubicación del predio no colinda con el Área Protegida y no presenta mayor incidencia en la función amortiguadora de la misma.	0
Tendencia al incremento de una presión	De acuerdo con el análisis de riesgo del Área Protegida (por presiones y amenazas antrópicas, y por	La ubicación del predio, su tamaño y el uso del mismo permite atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el Área Protegida o a frenar la expansión de una presión al interior del Área Protegida.	2
		eventos naturales o climáticas así como del análisis de información cartográfica y de contexto local y regional disponible, en relación con la tendencia de una presión.	0
		Si el predio está ubicado en un sector que no incide en el incremento de una presión al interior del Área Protegida.	0

*Artículo 7. PRIORIZACIÓN DE PREDIOS. Las Direcciones Territoriales de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a partir de los puntajes que arroje la priorización y del presupuesto disponible para compra, evaluarán qué predios o mejoras deben ser objeto de alistamiento operativo en su jurisdicción, lo cual habrá de consignarse en el documento que así lo soporte y que hará parte integrante del expediente del predio objeto de compra.*

*ARTICULO 8.- ESTUDIO DE TÍTULOS - La Dirección Territorial deberá solicitar al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica el estudio de títulos de cada predio seleccionado en el procedimiento de priorización, de conformidad con la aplicación de los criterios antes señalados.*

*Parágrafo 10: A la solicitud que realice la Dirección Territorial deberá acompañarse el expediente del predio o mejora, el cual deberá contener:*

- *Puntajes obtenidos de los criterios de priorización.*
- *Evaluación y aprobación del procedimiento de priorización por parte de la Dirección Territorial.*
- *Solicitud dirigida al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica del estudio de títulos del predio.*
- *Folio de Matrícula actualizado y documentos que hagan parte de la tradición del bien inmueble objeto de estudio.*
- *Certificado Catastral y Carta Catastral vigentes.*

• Resolución 185 de 2009<sup>32</sup>

*ARTICULO 4. ESTUDIO PREVIO PARA LA ADQUISICIÓN DE LOS PREDIOS, El administrador del Área del Sistema interesado en la adquisición de un predio al interior de la misma deberá presentar al Grupo Jurídico y con el visto bueno del director territorial respectivo, un estudio previo que así lo justifique basado en criterios técnicos misionales conforme a las características propias de cada una de las áreas del Sistema, el cual debe incluir además, información básica que permita identificar el predio, tal como:*

*Importancia o prioridad de la adquisición del predio por parte de la Unidad, su utilidad e influencias en la administración del área.*

• Sentencia STL10716-2020

*(iii) ORDENAR al Presidente de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, a los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, a La Nación – Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y al Instituto Von Humboldt, elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 y, a su vez, deberá consagrar con precisión y claridad los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

<sup>32</sup> Por la cual se regula la adquisición de bienes inmuebles rurales ubicados en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

- Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados

*Pilar de Legalidad, línea de Saneamiento predial:*

*Acción 4. Priorizar los predios para la adquisición de conformidad con el procedimiento establecido en la resolución 244 de 2015.*

- Ley 734 de 2002<sup>33</sup>

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

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

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

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

- Ley 1952 de 2019<sup>34</sup>

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

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

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

---

<sup>33</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

<sup>34</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

### Condición

Teniendo en cuenta el análisis de priorización del 2021, y en concordancia con la aplicación de criterios para la selección de predios y mejoras que serán adquiridos en el marco del proceso de adquisición según el "Informe *PRIORIZACIÓN DE PREDIOS PARA SANEAMIENTO DIRECCIÓN TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES de diciembre de 2021*", los predios con características altas no han surtido trámite de adquisición y no han sido asumidos de manera prioritaria con el alto interés de ser saneado, por lo que la adquisición no ha tenido en cuenta los resultados obtenidos en la priorización predial. Es el caso de los predios actualmente adquiridos, que conforme a la información suministrada fueron calificados con priorización media, no alta:

No. documento	Departamento	Municipio	Promedio	Priorización 2021 (Res.244-2015)
90800090	Caldas	Villamaría	4,7	Media
24323794	Caldas	Villamaría	5,0	Media

Fuente: Respuesta Radicado por parte de PNN los Nevados, Cuestionario de la Contraloría General de la República con N° 120922 del 13 de septiembre de 2022.

A continuación, se presentan los predios con priorización alta de los cuales todavía no ha surtido adquisición:

Dpto.	Código ANT	Matricula	Dirección	Promedio	Priorización 2021, Res 244 de 2015.
CALDAS	17873000100 030004000	100-43290	LA CABANA	7,0	Alta
TOLIMA	73001000400 150023000	1225635253	EL TURPIAL	7,0	Alta
TOLIMA	73001000400 260003000	350-3946	EL SILENCIO	7,0	Alta
TOLIMA	73043000100 090006000	143091487000000 000	LA HEROÍNA	7,0	Alta
TOLIMA	73043000100 100034000	350-0018345-810000	CORRALES SAN IGNACIO	7,0	Alta
TOLIMA	73870000300 060011000	364-3358	PIRÁMIDE	7,0	Alta
TOLIMA	73870000300 060014000	364-4204	EL BOSQUE	7,0	Alta

Fuente: Elaboración propia según el Informe *PRIORIZACIÓN DE PREDIOS PARA SANEAMIENTO DIRECCIÓN TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES de diciembre de 2021*.

## Causa

Para la CGR, las anteriores situaciones se deben a:

- Aplicación de la metodología de priorización sin tener en cuenta todos los criterios con valoración técnica – jurídica predial de manera detallada.

## Efecto

La situación evidenciada genera riesgos asociados a creciente de las presiones de los predios con mayor afectación antrópica

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado No. 20226030005991 del 4 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

*“Si bien los predios mencionados tienen unas características deseables para ser adquiridos según los criterios de priorización, al momento de realizar la actualización del estudio de títulos, los mismos no acreditaron propiedad privada, en virtud del análisis realizado sobre las cadenas traslaticias de dominio, no se lograron verificar hasta el año 1927 conforme a los requisitos exigidos en la ley 200 de 1936, por lo cual no ha sido posible continuar con el proceso de adquisición predial, como se muestra en la tabla; en consecuencia, se han buscado predios que puedan continuar la ruta establecida en la Resolución 244 de 2015 y en ese orden están los de prioridad media.*”

DIRECCIÓN	ÁREA IRIAC	Área Interior del AP	MUNICIPIO	Promedio	Priorización 2021 (Res.244-2015)	CONCLUSIÓN Estudio Título
LA CABAN A	125.8501053	31.12641667	VILLAMARÍA	7.0	Alta	Propiedad en Discusión
EL TURPI AL			IBAGUÉ	7.0	Alta	Consecución de antecedentes registrales para elaboración de estudio de títulos
EL SILENC IO	119.2323871	11.44923148	IBAGUÉ	7.0	Alta	Consecución de antecedentes registrales para elaboración de estudio de títulos
LA HEROI NA	253.7530742	64.20404898	ANZOÁTEGUI	7.0	Alta	Consecución de antecedentes registrales para elaboración de estudio de títulos
CORRA LES SAN IGNACIO			ANZOÁTEGUI	7.0	Alta	Adjudicación de Baldío antes de la declaratoria del A.P.
PIRÁMI DE			VILLAHERMO SA	7.0	Alta	Propiedad en Discusión
EL BOSQU E			VILLAHERMO SA	7.0	Alta	Consecución de antecedentes registrales para elaboración de estudio de títulos

*También es importante aclarar que la priorización predial en el capítulo III no contempla criterios jurídicos, es una priorización que se realiza con insumos cartográficos y es a partir del Capítulo IV de la Resolución 244 de 2015 donde se especifica el alistamiento operativo que incluye lo jurídico.*

*Con respecto a la disponibilidad de recursos, una vez se va identificando la condición jurídica de la propiedad, la entidad está gestionando y priorizando recursos para la adquisición de los mismos, y tal como se muestra en el plan conjunto y en la batería de indicadores es una de las líneas priorizadas para los próximos años, en el marco de la Sentencia.*

*Se solicita respetuosamente al Ente de Control eliminar la connotación de la incidencia, toda vez que PNNC ha presentado los argumentos y ha realizado las gestiones necesarias."*

## **Análisis de la CGR**

Evaluada la respuesta remitida por parte de PNNC, es de anotar que, ante las dificultades para seguir la ruta de adquisición y el estado de los estudios de títulos de los predios con alta priorización, PNNC manifiesta: "(...) en consecuencia, se han buscado predios que puedan continuar la ruta establecida en la Resolución 244 de 2015 y en ese orden están los de prioridad media (...)", esto contradice toda función que posee la Resolución 244 de 2015, que normativamente cumple como ordenador de la ruta predial de adquisición en el que se establece, cuales son los criterios de priorización para determinar qué bienes o mejoras deberán ser adquiridos en las áreas protegidas.

Por lo que PNN, al reconocer que se estableció otra ruta de adquisición predial de los predios con indicador medio, omite acciones enfocadas a dar trámite a los predios calificados como zonas de alto riesgo, y es el caso, que no se tienen evidencias formales encaminadas para agilizar y dar prioridad a los predios con condiciones de alta priorización con situaciones jurídicas complejas, en condiciones de avance en el estudio de títulos y/o la no acreditación de la propiedad privada.

Si bien uno de los insumos para la caracterización predial y la generación de una ruta de adquisición es la información cartográfica, existen elementos adicionales como la calificación de los indicadores, los resultados de la visita técnica, la ubicación del predio en relación con la zonificación para el manejo del área protegida, la representatividad ecosistémica, los usos del predio, el análisis del conflicto asociado a la existencia de un valor cultural o religioso para comunidades locales, el análisis a los mapas de ecosistemas, mapas de coberturas vegetales y mapas de riesgo. Finalmente, el parágrafo 1 del Artículo 8 de la Resolución 244 de 2015 establece que los estudios de títulos deben contener el siguiente procedimiento:

- *Puntajes obtenidos de los criterios de priorización.*
- *Evaluación y aprobación del procedimiento de priorización por parte de la Dirección Territorial.*
- *Solicitud dirigida al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica del estudio de títulos del predio.*
- *Folio de Matricula actualizado y documentos que hagan parte de la tradición del bien inmueble objeto de estudio.*
- *Certificado Catastral y Carta Catastral vigentes.*

Sin embargo, la entidad no remitió soportes a la CGR que evidencien el cumplimiento de estos requerimientos. Finalmente, como se puede observar, este conjunto de insumos no corresponde netamente a temas técnicos, sino también a temas jurídicos, como es el caso del estudio de títulos de los predios.

Teniendo en cuenta que los predios adquiridos por parte de PNNC tienen un indicador medio y no se han efectuado procesos y análisis para subsanar la ruta de priorización de los predios con condiciones en discusión jurídica, ni existen elementos que cumplan con las obligaciones contempladas en Pilar de Legalidad, específicamente en la línea de Saneamiento predial para la Acción 4. “Priorizar los predios para la adquisición de conformidad con el procedimiento establecido en la resolución 244 de 2015”, se configura el hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

#### **Hallazgo 5. [D]. Valoración técnica de criterios de priorización [PNN]**

##### Resumen:

La CGR determinó que la priorización de predios del PNN Los Nevados no cuenta con estudios detallados y análisis desagregados por cada predio. Los resultados remitidos corresponden a un compilado del resultado final de los predios, por lo que no se tiene claridad de la aplicación directa y ponderación de los criterios (ubicación del predio en relación con la zonificación para el manejo del área protegida, ni la representatividad ecosistémica, uso del predio, conflicto asociado a la existencia de un valor cultural o religioso para comunidades locales).

#### **Criterios**

- Sentencia STL10716-2020

*(iii) ORDENAR al Presidente de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, a los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, a La Nación – Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y al Instituto Von Humboldt, elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 y, a su vez, deberá consagrar con precisión y claridad los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

- Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados

*Pilar de Legalidad, línea de Saneamiento predial:*

*Acción 4. Priorizar los predios para la adquisición de conformidad con el procedimiento establecido en la resolución 244 de 2015.*

- Resolución 244 de 2015<sup>35</sup>

### CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO DE PRIORIZACIÓN

*Artículo 4. El procedimiento de priorización consiste en la aplicación de criterios para la selección de predios y mejoras que serán adquiridos en el marco del proceso de adquisición.*

*Parágrafo 1. Los criterios de priorización se aplicarán a las áreas protegidas que cuenten con información de cartografía disponible: (mapa de ecosistemas, mapa de coberturas vegetales y mapa de riesgo). Dichos criterios deberán ser aplicados por el director territorial respectivo.*

*También se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:*

- *Oportunidad de recursos económicos para compra. Voluntad de otros actores institucionales, sociales y prioridades en el nivel regional en el saneamiento del Área Protegida, existiendo ofrecimiento y disponibilidad de recursos por parte de terceros cooperantes para la compra de predios al interior del Área Protegida. En particular se considerará la ubicación del predio en relación con un sector considerado de alto riesgo por eventos naturales y la presencia de habitación humana permanente.*
- *Oportunidad para el Manejo del Área Protegida: Teniendo en cuenta tamaño y número de predios al interior del Área Protegida y la oportunidad de resolver más fácilmente el saneamiento predial del Área Protegida en relación con su Planeación de Manejo.*

*Artículo 5. CRITERIOS E INDICADORES PARA LA PRIORIZACIÓN DE PREDIOS. Son criterios de priorización para determinar qué bienes o mejoras deberán ser adquiridos en las áreas protegidas para la aplicación de la ruta de adquisición de bienes por Parques Nacionales Naturales de Colombia, con preferencia de otros, los presentados a continuación:*

---

<sup>35</sup> Por el cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	CONSIDERACIONES PARA ANALISIS (Situaciones de Manejo)	PONDERACIÓN 1 a 3 entendiéndose al 3 como más prioritario
Ubicación del Predio en relación con la Zonificación para el manejo del Área Protegida.	Tener en cuenta como el predio incide en el propósito de manejo de la zona correspondiente a su ubicación.	El predio se encuentra en una zona intangible o en zona primitiva y su adquisición es indispensable para el manejo adecuado del área, se debe priorizar su compra, frente a otro predio ubicado en cualquier otra categoría de zonificación para el manejo.	3
		El predio se encuentra en una zona de recuperación con ocupación debidamente caracterizada, se debe priorizar su compra, frente a otro predio ubicado en cualquier otra categoría de zonificación para el manejo.	2
		El predio se encuentra en una zona de recreación general exterior se realizará su adquisición en cumplimiento de los propósitos de manejo de dicha zona.	1
Representatividad ecosistémica	La presencia al interior del predio de fragmentos o relictos de ecosistemas representativos, únicos y/o sub-representados del AP.	En el predio se encuentra una muestra de un ecosistema único y/o sub-representado en el Sistema de Parques Nacionales Naturales.	3
		La muestra del ecosistema presente en el predio favorece la conectividad entre ecosistemas sub-representados o únicos.	2
		Si la muestra del ecosistema presente en el predio, se considera en general que se encuentra sobrepresentado en el Sistema de Parques Na-	1

		cionales Naturales.	
Uso del predio.	En el predio se evidencia un buen estado de conservación o con una buena recuperación de sus coberturas, se considerará prioritario para la compra, en especial si el predio se encuentra en zona intangible o primitiva.	El predio presenta una intervención activa con tendencia a incrementar la transformación de las coberturas naturales. El predio posee seguimiento de transformación multitemporal y cuenta con la ficha de caracterización de Uso, Ocupación y Tenencia.	3
		El predio se encuentra en buen estado de conservación o presenta una buena recuperación de sus coberturas. El predio no presenta una tendencia al incremento de la transformación.	2
		El predio se encuentra en un sector del Área Protegida considerado con potencial ecoturístico en el Plan de Manejo del área, o el propietario o mejoratario desarrolla acciones de oferta turística.	1
Conflicto asociado a la existencia de un valor cultural o religioso para comunidades locales	En el predio existe un valor cultural o de uso asociado a un grupo étnico.  En el predio existe un lugar con significado cultural o religioso asociado a una comunidad local.	El uso o acceso al predio que define el propietario o mejoratario, genera conflicto con grupo étnico o comunidad local y el uso afecta negativamente el valor cultural existente en el predio.	3
		El uso que el propietario o mejoratario hace del predio, no afecta el valor cultural pero se generan conflictos de escala menor.	2
		El propietario o mejoratario no hace afectación por el uso al valor cultural y no se genera ningún conflicto con comunidades	1

*Parágrafo 1o. En general se debe tener en cuenta que los criterios considerados deben responder al cumplimiento de los objetivos de conservación y al buen estado de los valores objeto de conservación del Área Protegida definidos en el correspondiente Plan de Manejo. Adicionalmente, todos los criterios se consideran complementarios para la toma de decisión de adquirir y en ningún caso se considera que un criterio tendrá mayor importancia que los demás, excepto el criterio de zonificación para el manejo.*

*Artículo 6. CRITERIOS PARA ADQUISICIÓN DE PREDIOS UBICADOS EN SECTORES COLINDANTES O CERCANOS AL ÁREA PROTEGIDA. Para los predios que se encuentren localizados por fuera del área protegida, pero que, por su importancia en el proceso de conservación del área protegida o acciones de manejo sobre la misma, se requiera su adquisición de conformidad con el concepto del Jefe del Área Protegida mediante concepto técnico se los siguientes criterios de priorización de manera excepcional:*

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	CONSIDERACIONES PARA ANALISIS (Situaciones de Manejo)	PONDERACIÓN 1 a 3 entendiéndose al 3 como más prioritario
Diseño del Área y acciones para el manejo.	De acuerdo con el tamaño y forma del Área Protegida y con la categoría de manejo de la misma.	La forma del Área Protegida presenta particularidades que hacen más vulnerable la conservación del área y el predio se encuentra ubicado en un sector colindante que favorecería la disminución de dicha vulnerabilidad.	3
		Aunque el predio no se encuentra ubicado en un sector colindante con el Área Protegida su adquisición o recibimiento a un tercero, favorecería acciones relacionadas con el manejo del Área Protegida, como la instalación de un punto de control y vigilancia o de una sede administrativa y que resulte estratégica su ubicación fuera del área.	2
		Cuando exista un predio por lo menos con el 60% de su extensión dentro del área protegida y la parte restante esté fuera del área y resulte importante su adquisición dentro del Plan Estratégico de Acción.	1
Área Protegida y condiciones para su manejo	Tener en cuenta particularidades para el manejo del Área Protegida.		
Área con Función amortiguadora del Área Protegida	De acuerdo con la ubicación y uso del predio en relación con la propuesta de función amortiguadora para el manejo del AP.	La ubicación y uso del predio aporta a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios Eco Sistemáticos y los procesos ecológicos relacionados con el Área Protegida.	2
		La ubicación del predio es colindante con una Zona Intangible o Primitiva del Área Protegida.	1
		La ubicación del predio no colinda con el Área Protegida y no presenta mayor incidencia en la función amortiguadora de la misma.	0
Tendencia al incremento de una presión	De acuerdo con el análisis de riesgo del Área Protegida (por presiones y amenazas antrópicas, y por	La ubicación del predio, su tamaño y el uso del mismo permite atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el Área Protegida o a frenar la expansión de una presión al interior del Área Protegida.	2
	eventos naturales o climáticas así como del análisis de información cartográfica y de contexto local y regional disponible, en relación con la tendencia de una presión.	Si el predio está ubicado en un sector que no incide en el incremento de una presión al interior del Área Protegida.	0

*Artículo 7. PRIORIZACIÓN DE PREDIOS. Las Direcciones Territoriales de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a partir de los puntajes que arroje la priorización y del presupuesto disponible para compra, evaluarán qué predios o mejoras deben ser objeto de alistamiento operativo en su jurisdicción, lo cual habrá de consignarse en el documento que así lo soporte y que hará parte integrante del expediente del predio objeto de compra.*

*ARTICULO 8.- ESTUDIO DE TÍTULOS - La Dirección Territorial deberá solicitar al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica el estudio de títulos de cada predio seleccionado en el procedimiento de priorización, de conformidad con la aplicación de los criterios antes señalados.*

*Parágrafo 10: A la solicitud que realice la Dirección Territorial deberá acompañarse el expediente del predio o mejora, el cual deberá contener:*

- *Puntajes obtenidos de los criterios de priorización.*
- *Evaluación y aprobación del procedimiento de priorización por parte de la Dirección Territorial.*
- *Solicitud dirigida al Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica del estudio de títulos del predio.*
- *Folio de Matrícula actualizado y documentos que hagan parte de la tradición del bien inmueble objeto de estudio.*
- *Certificado Catastral y Carta Catastral vigentes.*

• Ley 734 de 2002<sup>36</sup>

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

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

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

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

• Ley 1952 de 2019<sup>37</sup>

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

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

---

<sup>36</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

<sup>37</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

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

## **Condición**

Como resultado a la revisión adelantada con referencia a la valoración y la aplicación de la metodología de priorización establecida en la Resolución 244 de 2015 por parte de PNN en el “Informe PRIORIZACIÓN DE PREDIOS PARA SANEAMIENTO DIRECCIÓN TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES de diciembre de 2021”, se evidencia que no se tiene estudios detallados y análisis desagregados por cada predio, los resultados remitidos corresponde a un compilado del resultado final de los predios, por lo que no se tiene claridad de la aplicación directa y ponderación de los criterios (ubicación del predio en relación con la zonificación para el manejo del área protegida, ni la representatividad ecosistémica, uso del predio, conflicto asociado a la existencia de un valor cultural o religioso para comunidades locales).

Adicionalmente, la información suministrada por parte de PNN, no se evidenciaron los estudios anexos, ni los insumos del análisis de los mapas de ecosistemas, los mapas de coberturas vegetales y los mapas de riesgos de acuerdo a la Resolución antes mencionada.

## **Causa**

Para la CGR, las anteriores situaciones se deben a:

- Debilidades en Control interno frente al cumplimiento de los procedimientos establecidos para la priorización de los predios.

## **Efecto**

La situación evidenciada tiene como efecto:

- Riesgos relacionados con no confiabilidad de los resultados obtenidos ante la falta de los análisis detallados.
- Riesgos en la organización de la ruta de adquisición por un estudio que precede sin detalle.

## **Respuesta de la entidad**

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado No. 20226030005991 del 04 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

*Según la solicitud se describe el análisis de priorización de predios se realizó siguiendo los siguientes pasos:*

1. *Alistamiento de información cartográfica según criterios de priorización de la Res. 244 de 2015*
    - *Capa límites prediales departamentales IGAC (1:25000) actualizados a 2020*
    - *Capa de zonificación del área protegida (1:25000) del Plan de Manejo 2017-2022*
    - *Capa de representatividad ecosistémica del área protegida*
    - *Capa de caracterizaciones UOT y*
    - *Capa de presiones actualizada a 2021 (1:25000)*
    - *Capa límite PNN Los Nevados (1:25000) y algunos sectores 1:1*
  2. *El análisis se realizó usando el software Arcgis versión 10.4.*
  3. *Las Hectáreas reportadas fueron calculadas en el sistema de referencia CTM 12, en el mismo software.*
  4. *Valoración en la tabla de atributos, según criterios definidos en la resolución 244.*
  5. *Resultado análisis cartográfico*
  6. *Una vez dados los valores a cada Capa, se hace una sumatoria que da un resultado de priorización parcial.*
  7. *Priorización Final: valor promedio de valores de todos los polígonos de la priorización parcial.*
- Se adjunta en el (anexo Observación 5) tabla de atributos de priorización parcial y tabla de priorización final.*

*Espacialmente, cada predio tuvo priorizaciones bajas, medias y altas*

*Además de los insumos cartográficos utilizados.*

*Se solicita respetuosamente al Ente de Control eliminar la connotación de la incidencia, toda vez que PNNC ha realizado las gestiones necesarias presentado las explicaciones y anexos correspondientes.*

## **Análisis de la CGR**

Frente a la respuesta expuesta por parte de PNN mediante comunicado con radicado No. 20226030005991 del 04 de noviembre de 2022, se observa que entre los anexos se efectuó una valoración de los criterios de priorización de los predios conforme al procedimiento establecido en la Resolución 244 de 2015, pero los mismos carecen de soportes a los análisis de resultados y su vez, estos no están consignados en informes técnicos de manera desagregada entendiéndose que cada predio posee condiciones específicas particulares.

Es importante clarificar que para el establecimiento de la ruta de adquisición de predios al interior del PNN los Nevados, es necesario efectuar análisis técnicos a los insumos cartográficos anexados, y estos deben contener un análisis de la zonificación y priorización por cada predio, en el que se incluyen visitas de acuerdo con el Artículo 10 de la Resolución 244 de 2015, el cual contiene descritos la realización de estudios de las clases agrologicas,

explotación económica de cultivos, cobertura vegetal, recurso hídrico, deterioro ambiental y biodiversidad.

Como conclusión, se observa que la información suministrada se limita a entregar resultados que carecen de análisis a los mapas de ecosistemas, mapas de coberturas vegetales y mapas de riesgos, y no hay existencia de estudios técnicos rigurosos por cada predio en el cumplimiento del Pilar de Legalidad, línea de Saneamiento predial: Acción 4. *“Priorizar los predios para la adquisición de conformidad con el procedimiento establecido en la resolución 244 de 2015”*, del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, por lo que se configura el hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

**Hallazgo 6. [D-OI]. Seguimiento a inversión forzosa de no menos del 1% [ANLA, PNNC]**

Resumen:

El proceso auditor determinó que, no se han ejecutado los recursos liquidados relativos a la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, responsabilidad de los seis titulares de licencias ambientales que desarrollan sus actividades en las subzonas hidrográficas con influencia en el Parque Nacional Natural Los Nevados. Dicha obligación es antigua y su incumplimiento ha sido reiterado por la ANLA, sin que se ejerza la facultad sancionatoria y representando ineficiencia en las funciones de seguimiento y control.

La gestión de PNN para que los titulares de las licencias ambientales comprometan los recursos de la obligación del 1% ha sido ineficaz, toda vez que, no se han generado acuerdos para cofinanciar líneas de inversión del *plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados*.

**Crterios**

• Sentencia STL10716-2020

*(iii) ORDENAR al Presidente de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, a los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, a La Nación – Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y al Instituto Von Humboldt, elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 y, a su vez, deberá consagrar con precisión y claridad*

los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

- Decreto 1076 de 2015<sup>38</sup>

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

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

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

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

*8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.*

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

*Artículo 2.2.9.3.1.8. Aprobación del plan de inversión forzosa de no menos del 1%. El titular de la licencia ambiental, a los seis (6) meses de finalizadas las actividades de construcción y montaje del proyecto, deberá presentar las acciones específicas de destinación de los recursos en el marco de las líneas generales y ámbito geográfico de la propuesta de plan de inversión forzosa de no menos del 1% aprobadas en el acto administrativo que otorgó la licencia ambiental y, el cual además, deberá ser liquidado de acuerdo a los parámetros de liquidación fijados en el presente capítulo y en el formato que para efecto adopte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

*La autoridad ambiental competente procederá a su aprobación en un término de treinta (30) días hábiles, siguiendo el procedimiento administrativo general de la Ley 1437 de 2011. Este pronunciamiento constituirá el plan de inversión forzosa de no menos del 1% del proyecto, cuya ejecución deberá iniciarse siempre y cuando se haya realizado la captación del recurso hídrico de la fuente natural. Contra el acto administrativo que apruebe o niegue el plan procederán los recursos señalados en la ley.*

*Parágrafo 1. Cuando se realicen nuevas inversiones durante la etapa de producción del proyecto, que requieran modificación de la licencia ambiental y que impliquen el incremento en el uso del agua de una fuente natural o cambio o inclusión de nuevas fuentes hídricas, el titular de la licencia ambiental deberá presentar ante la autoridad ambiental que otorgó la misma, adiciones al plan de inversión forzosa de no menos del 1% aprobado de conformidad con el presente Artículo. Estas adiciones serán aprobadas en los términos señalados en el inciso anterior.*

---

<sup>38</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 2.2.9.3.1.17. Régimen de transición. El régimen de transición se aplicará a los proyectos que se encuentren en los siguientes casos: [...]

4. Aquellos que obtuvieron licencia ambiental antes de la entrada en vigencia del presente capítulo que no han presentado el plan de inversión de no menos del 1% continuarán sujetos a los términos, condiciones y obligaciones señalados en la ley vigente al momento de su expedición y deberán presentarlo a la autoridad ambiental competente antes del 30 de junio de 2017. Sin embargo, podrán acogerse a lo dispuesto en el presente capítulo en lo que considere pertinente, para lo cual deberán presentar el plan de inversión a la autoridad ambiental competente a más tardar el 30 de junio de 2017 Lo anterior sin perjuicio de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

- Ley 1955 de 2019<sup>39</sup>

Artículo 321. Actualización del valor de la inversión de no menos del 1%, de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA. Todos aquellos titulares de una licencia ambiental que tengan inversiones pendientes a la fecha de promulgación de la presente Ley, relativas a la inversión forzosa de no menos del 1% de que trata el parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, podrán acogerse al porcentaje de incremento del valor de la base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%, según el año de inicio de actividades autorizadas en la licencia ambiental, de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla:

Año de inicio de actividades autorizadas en la Licencia Ambiental	Porcentaje de incremento del valor de la base de liquidación de la inversión forzosa de no menos del 1%
1993-2000	45%
2001-2006	35%
2007-2018	10%

- Decreto 3573 de 2011<sup>40</sup>

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

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

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

- Resolución 299 de 2021, Autos 10277 de 2020, 4329 de 2021, 11522 de 2021, 11631 de 2021<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

<sup>40</sup> Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.

<sup>41</sup> Considerandos frente a la función de control y seguimiento que debe desarrollar ANLA como autoridad ambiental de cada una de las licencias ambientales del caso y actos administrativos de seguimiento y control: Auto 4329 del 16 de junio de 2021, Auto No. 11522 Del 31 de diciembre de 2021, Auto No. 11631 Del 31 de diciembre de 2021, Auto No. 10277 Del 22 de octubre de 2020 y Resolución No. 00299 Del 10 de febrero de 2021.

*La gestión, seguimiento y control, permite a la Autoridad Ambiental conocer el estado de cumplimiento de las obligaciones a cargo del titular del instrumento de manejo y control ambiental, así como del respectivo Plan de Manejo Ambiental-PMA, y actos administrativos expedidos en razón del proyecto, lo que conlleva a efectuar los requerimientos a que haya lugar, realizar visitas al sitio donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos de información, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia.*

*Las obligaciones derivadas de los diferentes actos administrativos proferidos por la ANLA, así como los requerimientos efectuados en razón del seguimiento ambiental adelantado a los proyectos, son de obligatorio cumplimiento una vez estos quedan en firme, en consecuencia su inobservancia en cuanto al alcance y términos de los mismos, da origen a la apertura de las respectivas investigaciones, formulaciones de cargos e imposición de sanciones, previo trámite de proceso de carácter sancionatorio estipulado en la Ley 1333 de 2009.*

- Ley 489 de 1998<sup>42</sup>

*Artículo 6. Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.*

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

- Ley 734 de 2002<sup>43</sup>

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

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

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

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

- Ley 1952 de 2019<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>43</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

<sup>44</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

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

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

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

## **Condición**

El plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, incluyó dentro del pilar de monitoreo la línea de recuperación de ecosistemas degradados, y dentro de esta, tres acciones relacionadas con la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, estas son:

*“1. Identificar los proyectos con potencial para realizar acciones de compensación y/o inversión forzosa de no menos del 1% en las subzonas hidrográficas relacionadas con el PNN Los Nevados, licenciados por la ANLA. Las subzonas son: río Chinchiná, río Gualí, río Lagunilla y otros directos al Magdalena. Río Totare, río Coello, río La Vieja, río Otún y otros directos al Cauca. ANLA es responsable.*

*2. Planes de trabajo para realizar las inversiones del 1% y las compensaciones entre PNN y las CAR y usuarios de Licencia Ambiental del área de influencia del PNN Los Nevados. PNN es la entidad responsable.*

*3. Evaluar de acuerdo con la normatividad vigente, las propuestas presentadas por los usuarios de instrumentos ambientales en cumplimiento de la inversión forzosa de no menos del 1% y las compensaciones establecidas en el mismo, dentro de las siete (7) subzonas hidrográficas relacionadas con el PNN Los Nevados. ANLA es la entidad responsable”.*

De la revisión realizada por la CGR frente al cumplimiento y avance de las anteriores acciones se conceptúa que, la ANLA ha identificado un conjunto de proyectos como susceptibles de desarrollar la obligación ambiental de inversión del 1% para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y el Artículo 2.2.9.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015, para las subzonas hidrográficas con área superpuesta con el polígono y zona de amortiguamiento del Parque Nacional Los Nevados. Dichos proyectos se detallan a continuación:

Nombre del proyecto, obra o actividad	Sector	Código del Expediente y Titular licencia	Resolución y fecha de la licencia ambiental	Liquidación inversión 1%	Acto administrativo 1%
Construcción segunda calzada y tercer carril, así como la rehabilitación en los sectores de Armenia-club de tiro, Chinchiná-la Yé y la Yé- La Trinidad-La Manuela de la vía Armenia-Pereira-Manizales.	Infraestructura	LAM0146 - Inicialmente INVIAS. A través de la Resolución 0420 de 2001 el Ministerio del Medio Ambiente autorizó la cesión total de la Licencia Ambiental a favor de la sociedad AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.	Resolución 115 del 16 de febrero de 1999	\$4.973.426.627,79. De los cuales se encuentran en ejecución y por ejecutar \$3.562.229.749,79	Resolución No. 00840 Del 29 de abril de 2022
Gasoducto de occidente y 47 ramales de distribución Mariquita y Cali	Hydrocarburos	LAM0299 - Inicialmente ECOPETROL. A través de la Resolución 335 de 1998 el Ministerio del Medio Ambiente autorizó la cesión total de la Licencia Ambiental a favor de la sociedad COLOMBIANA DE GAS ECOGAS.	Resolución 874 del 18 de septiembre de 1995	\$264.593.543,50	Resolución No. 02105 Del 24 de noviembre de 2021
Túnel Chinchiná variante santa rosa de cabal	Infraestructura	LAM0305 - Inicialmente INVIAS. A través de la Resolución 0724 de 2003 el Ministerio del Medio Ambiente autorizó la cesión total de la Licencia Ambiental a favor de la sociedad AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.	Resolución 624 del 29 de diciembre de 1994	\$85.968.386	Resolución No. 02171 Del 01 de noviembre de 2019
Construcción de la variante sur de Pereira, dentro de la concesión vial Armenia-Pereira-Manizales	Infraestructura	LAM1791 - Inicialmente INVIAS. A través de la Resolución 56 de 2002 el Ministerio del Medio Ambiente autorizó la cesión total de la Licencia Ambiental a favor de la sociedad AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.	Resolución 872 del 12 de octubre de 1997	\$1.263.327.508,17	Resolución No. 01377 Del 24 de junio de 2022
Construcción de los tramos 8,9 y 10 del proyecto denominado construcción nueva vía Ibagué Armenia túnel de la línea.	Infraestructura	LAM6705-00 - Inicialmente INVIAS. A través de la Resolución 298 de 2015 ANLA autoriza la cesión parcial de la licencia ambiental a favor de la sociedad APP GICA S.A., en lo que corresponde a los	Resolución 2068 del 29 de noviembre de 2007	\$2.335.802.936	Resolución No. 00774 Del 08 de mayo de 2019

Nombre del proyecto, obra o actividad	Sector	Código del Expediente y Titular licencia	Resolución y fecha de la licencia ambiental	Liquidación inversión 1%	Acto administrativo 1%
		tramos 8, 9 y 10 del proyecto "Construcción Nueva Vía Ibagué – Armenia, Túnel de la Línea"			

FUENTE: Remisión de información radicado ANLA 2022203416-2-000 14 de septiembre 2022. Elaboró: Equipo auditor.

Por su lado, los planes de inversión de las licencias del cuadro anterior, no registran avances en las líneas de inversiones aprobados por la autoridad ambiental. Solo en el caso de la licencia LAM0146, se reportan \$1.624.468.864 en ejecución, sin que se presenten soportes pertinentes en su expediente que permitan asegurar la eficaz inversión de dichos recursos.

La gestión de la ANLA no ha ido más allá de identificar las licencias ambientales que se encuentran en cuencas con influencia en el área protegida. En tal sentido, el seguimiento y control que debe ejercer la autoridad ambiental, en cumplimiento de sus funciones misionales, ha sido ineficaz, ineficiente e inoportuno en procura de asegurar el cumplimiento del plan de inversión de no menos del 1% en actividades de recuperación, conservación, preservación y vigilancia de las cuencas hidrográficas donde las licencias señaladas poseen influencia.

Igualmente, no se observan procesos sancionatorios, en virtud de la Ley 1333 de 2009 por incumplimiento reiterativo de las obligaciones ambientales relacionadas con el plan de inversión forzosa de no menos del 1%.

Por su parte, la gestión de Parques Nacionales Naturales de Colombia para concitar el interés de los titulares de las licencias ambientales identificadas por ANLA con potencial para cofinanciar las líneas de acción del plan conjunto producto del cumplimiento de la Sentencia en segunda instancia STL10716-2020, ha sido ineficaz, toda vez que, no se observa un mecanismo claramente establecido para cumplir con este propósito.

Es de señalar que, los titulares de las licencias ambientales poseen obligaciones con entidades del Estado del sector infraestructura e hidrocarburos, derivadas de contratos de cesión<sup>45</sup>, por lo que las gestiones para asegurar inversiones dentro del plan de acción conjunto deben obedecer al principio de coordinación establecido en el Artículo 6 de la Ley 489 de 1998.

<sup>45</sup> Inicialmente las licencias ambientales del caso fueron concedidas a entidades como INVIAS y ECOPETROL. Dichos derechos y obligaciones ambientales fueron cedidos terceros privados.

## Causa

Mecanismos de control ineficaces que no permiten asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales. Acción aislada de las entidades accionadas que deriva en omisión al principio de coordinación para alcanzar fines del Estado.

## Efecto

Recursos dejados de invertir en la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de las cuencas hidrográficas con superposición con el área del Parque Nacional Natural Los Nevados.

Menoscabo de servicios ambientales, principalmente de provisión de agua, por la ausencia de ejecución de la medida compensatoria de destinar no menos del 1% del total de la inversión de las licencias ambientales de caso.

## Respuesta de la entidad

La respuesta de la ANLA con radicado 2022254601-2-000 se recibió vía correo electrónico el 11 de noviembre de 2022, mientras que la respuesta de PNNC con radicado 20226030005991 fue remitida vía correo electrónico el 4 de noviembre de 2022.

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

*Conforme a lo anterior, la Autoridad Ambiental de Licencias Ambientales (En adelante la Autoridad Nacional o ANLA) responderá la observación No. 8 dentro del ámbito exclusivo de las funciones y competencias<sup>46</sup>, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, Decreto-Ley 3573 de 2011 y el Decreto 1076 de 2015, así como lo ordenado por la H. Corte Suprema de Justicia.*

*Por esta razón, resulta pertinente mencionar que la decisión adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué mediante la sentencia 73001-22-00-000-2020-000091-00 del 28 de agosto de 2020, fue apelada, y en segunda instancia se pronunció la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral en la Sentencia STL10716 del 25 de noviembre de 2020, resolviendo lo siguiente:*

*"PRIMERO: MODIFICAR el numeral primero de la sentencia emitida en primera instancia, el cual quedará de la siguiente manera:*

*[...]*

*ORDENAR [A] la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, [E]laborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 y, a su vez, deberá consagrar con precisión y claridad los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se*

---

<sup>46</sup> De acuerdo con lo establecido en los artículos 6 y 121 de la Constitución Política de Colombia.

realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Para la designación de los respectivos representantes, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, cuenta con un término de quince (15) días contados a partir de la comunicación de este proveído.

Vencido el anterior plazo, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales cuenta con un término de un (1) año para que los representantes designados conformen un comité, preparen y presenten ante el a quo constitucional el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, así como de las correspondientes zonas de amortiguación.

vi) Aprobado el plan presentado, las autoridades antes mencionadas deberán implementarlo de manera inmediata de acuerdo con los plazos fijados para cada etapa, lo cual deberá ser verificado por la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento que se implemente en aquel plan. Todos los compromisos, directrices y órdenes que se deriven del Plan antes mencionado hacen parte integral del presente trámite y por tanto estarán sujetos a desacato.

Conforme a las órdenes impartidas, esta Autoridad Nacional viene participando en la elaboración del "Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados", así como en el desarrollo de las siguientes acciones, en aras de contribuir y aportar a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y conservación de ecosistemas sensibles con acciones de restauración:

Tabla. No. 1. Acciones de la Autoridad definidas Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados

ACCIONES	COMENTARIO DE AVANCE
<p>Identificar los proyectos con potencial para realizar acciones de compensación y/o inversión forzosa de no menos del 1% en las subzonas hidrográficas relacionadas con el PNN Los Nevados, licenciados por la ANLA.</p> <p>Responsable: ANLA</p>	<p>Esta actividad ya fue realizada por parte de ANLA. Se realizó este análisis y producto de ello son los proyectos identificados en la matriz enviada a PNN con posibilidad de implementar sus obligaciones en el área de influencia del PNN Los Nevados.</p> <p>Lo anterior fue puesto en conocimiento a este equipo Auditor mediante oficio con radicado 2022169179-2-000 del 8 de agosto de 2022 y a Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC mediante radicado 2022134670-2-000 del 30 de junio de 2022.</p>
<p>Planes de trabajo para realizar las inversiones del 1% y las compensaciones entre PNN y usuarios de Licencia Ambiental del área de influencia del PNN Los Nevados.</p> <p>Responsable: PNNC</p>	<p>Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC, ha establecido contacto con los titulares de licencias ambientales identificados en la Matriz mencionada en la Acción 1. Su avance se presenta en la respuesta de Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC a la observación<sup>8</sup>, de este equipo Auditor con radicado de PNN 20226030005991 de 4 de noviembre de 2022.</p>
<p>Evaluar de acuerdo con la normatividad vigente, las propuestas presentadas por los usuarios de</p>	<p>Esta Autoridad Nacional se encuentra atenta a evaluar el "Plan de trabajo y/o</p>

ACCIONES	COMENTARIO DE AVANCE
<p>instrumentos ambientales en cumplimiento de la inversión forzosa de no menos del 1% y las compensaciones establecidas en el mismo, dentro de las siete (7) subzonas hidrográficas relacionadas con el PNN Los Nevados.</p> <p>Responsable: ANLA</p>	<p>propuesta" elaborada por los Titulares de las Licencias Ambientales, conjunto con Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC. Se evaluarán acorde con lo establecido por la Legislación Nacional y según las condiciones que tenga cada obligación tanto de inversión forzosa de no menos del 1%, como de las obligaciones de compensación derivadas del impacto al medio biótico para cada expediente en particular.</p>

Conforme a la acción de "Evaluar de acuerdo con la normatividad vigente, las propuestas presentadas por los usuarios de instrumentos ambientales en cumplimiento de la inversión forzosa de no menos del 1% y las compensaciones establecidas en el mismo, dentro de las siete (7) subzonas hidrográficas relacionadas con el PNN Los Nevados", la misma es una obligación que está supeditada a la gestión y acuerdos de terceros tales como Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC y los titulares de las licencias ambientales con obligación tanto de inversión forzosa de no menos del 1%, como de las obligaciones de compensación derivadas del impacto al medio biótico de competencia de ANLA en la subzonas hidrográficas que se traslapan con el área de la sentencia, toda vez que por mandamiento legal, sería Parques Nacionales Naturales de Colombia quien acorde al Decreto 3572 de 27 de septiembre de 2011 por medio del cual se creó como Unidad Administrativa Especial podría adelantar gestiones con los titulares de los proyectos licenciados, para la formulación de los planes de trabajo.

Por lo expuesto, y como se detalló en la Tabla No. 1; la Autoridad ha realizado las gestiones para apoyar el cumplimiento de la sentencia, no obstante, hasta tanto no se presente alguna propuesta por parte de los titulares de los instrumentos ambientales, a esta Autoridad Ambiental no le puede hacer exigible la acción acá descrita, pues de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley 3573 de 2011 y Decreto 1076 de 2015, no le corresponde participar como asesora de los titulares de licencias ambientales de los proyectos, en la formulación de los planes de trabajo de las acciones que se adelantarán con ocasión al Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en virtud de lo ordenado por la Honorable Corte Suprema de Justicia en Sentencia STL 10716 del 25 de noviembre de 2020.

Con las anteriores acciones y avances, y en atención a que ya se identificaron los proyectos con potencial para realizar acciones de obligación tanto de inversión forzosa de no menos del 1%, como de las obligaciones de compensación derivadas del impacto al medio biótico en las subzonas hidrográficas relacionadas con el Parque Nacional Natural Los Nevados queda claro que, la Autoridad Nacional viene participando en el plan conjunto acordado con las entidades de orden nacional, en cumplimiento a las órdenes judiciales impuestas con ocasión de la declaratoria del Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos a la vida, a la salud y ambiente sano, resaltando que estas actuaciones se enmarcan en las funciones y competencias establecidas por la Constitución y la Ley.

Frente a la "Condición" referenciada por la CGR en la observación No. 8, resulta pertinente aclarar que la Autoridad Nacional identificó "los proyectos como susceptibles de desarrollar la obligación ambiental de inversión del 1% para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica (...) para las cuencas hidrográficas con área superpuesta con el polígono y zona de amortiguamiento del Parque Nacional Los Nevados", sin embargo, es necesario señalar que no existe norma alguna que establezca que los proyectos identificados a la fecha están obligados a realizar la inversión forzosa de no menos del 1% en el área del Parque Nacional Natural Los Nevados.

*En este punto, es preciso hacer un breve recuento normativo, pues no se debe desconocer con relación a la destinación de los recursos asociados a la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, que si el proyecto fue licenciado dentro del régimen del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y antes de la expedición del Decreto 1900 de 2006, el licenciataria debe destinar los recursos de la inversión forzosa en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca hidrográfrica que alimenta la fuente hídrica objeto de concesión. Pero si el proyecto fue licenciado en vigencia del Decreto 1900 de 2006 (compilado en el Decreto 1076 de 2015), se debe tener en cuenta que existen dos posibilidades para ejecutar los proyectos que son: i) Los recursos se destinarán a la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfrica que alimenta la fuente hídrica, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca (POMCA); y ii) en ausencia del POMCA se podrán invertir en algunas de las obras o actividades autorizadas en el artículo 5º del Decreto 1900 de 2006. Pero, si el proyecto es licenciado de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2099 de 2016, modificado por los Decretos 075 de 2017 y 1120 de 2017, incorporados en el Decreto 1076 de 2015, se contemplan tres (3) grandes ejes que son: Proyectos con POMCA, Sin POMCA y Acciones complementarias (adquisición de predios y/o mejoras). Estos ejes contienen como líneas generales las acciones para recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfrica.*

*Por otro lado, los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral dentro de la acción de tutela radicado No. 73001-22-00-000-2020-000091-00, fueron posteriores a los actos administrativos proferidos por la Autoridad Nacional que imponen para los proyectos identificados como "opcionados" los términos y condiciones en que se deberá ejecutar las obligaciones asociadas a la inversión forzosa de no menos del 1% y/o compensaciones ambientales para aplicar en un futuro "remanentes o saldos" de inversiones provenientes de dichas obligaciones.*

*Para claridad de lo anterior se remite en el Anexo 1, el estado actual de la ejecución de las obligaciones de inversión forzosa de no menos del 1% y compensaciones ambientales de los proyectos identificados por la ANLA, demostrando así el seguimiento y cumplimiento de dichas obligaciones en el marco de las funciones de esta Autoridad.*

*Conforme a lo expuesto, la Autoridad Ambiental no puede cohesionar ni obligar al licenciataria "opcionado" por su ubicación geográfica, que realice o ejecute sus obligaciones de inversión forzosa de no menos del 1% y/o compensaciones ambientales, hasta tanto lo decida en concertación libre con Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC y en razón de ello, presenten su propuesta y plan de trabajo a esta Autoridad Nacional, quien evaluará y emitirá el acto administrativo respectivo, aprobando o negando la opción de implementarlos en el área del Parque Nacional Natural los Nevados.*

*En ese sentido, solo posterior a este Acto Administrativo, se convierte en exigible para el licenciataria su cumplimiento en el marco de la sentencia que aquí nos ocupa. Se debe aclarar que las líneas de inversión seleccionadas para la propuesta de inversión son elegidas exclusivamente por el titular de la licencia, la determinación dependerá principalmente de "lo dispuesto en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfrica que incluya la respectiva fuente hídrica de la que se toma el agua".*

*En lo que respecta a la siguiente afirmación, realizada en la observación No. 8:*

*"Por lo anterior, la gestión de la ANLA no ha ido más allá de identificar las licencias ambientales que se encuentran en cuencas con influencia en el área protegida, y aun así se reportan proyectos como el identificado con el código LAV0016-00-2020 que no poseen dicha obligación."*

*Es claro que a la fecha la acción exigible dentro del avance del Plan Conjunto formulado en cumplimiento de la sentencia, ya ha sido realizada por la ANLA tal como se referenció anteriormente, ahora bien, en lo que respecta a la búsqueda e identificación que hizo esta Autoridad Ambiental, se pone de presente que la misma fue diligente y exhaustiva, pues para el caso en concreto, aplican*

proyectos que en su licencia ambiental tienen la obligación de la inversión forzosa de no menos del 1% y/o la Compensación ambiental, según el régimen legal aplicable para cada caso en particular. La inversión forzosa de no menos del 1%, obedece directamente al uso y/o aprovechamiento del recurso hídrico y al permiso de captación de aguas superficiales o subterráneas; y la obligación de compensación ambiental se establece por la afectación de coberturas vegetales por parte de un proyecto y al permiso de aprovechamiento forestal.

Por lo anterior, se incluyó como opcional para el análisis y gestión por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC el expediente LAV0016-00-2020, en razón a que en el artículo décimo tercero de la Resolución 662 del 9 de abril de 2022, se APRUEBA para ejecución el plan de compensación, por lo tanto, dependerá de la coordinación o concertación que se llegue entre PNNC y el TITULAR de esta licencia.

Por otra parte, en la observación No. 8 se menciona lo siguiente:

*“En tal sentido, el seguimiento y control que debe ejercer la autoridad ambiental, en cumplimiento de sus funciones misionales ha sido ineficaz, ineficiente e inoportuno en procura de asegurar el cumplimiento del plan de inversión de no menos del 1% en actividades de recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica de la zona de influencia de las licencias señaladas.”*

Respecto a lo anterior, es preciso recordar que a través del Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hace parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Además, mediante el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 del 26 de mayo de 2015, se estableció en el artículo 1.1.2.2.1 que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del País.

Por su parte, en el artículo 2.2.2.3.2.2 del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, establece los proyectos, obras o actividades que son competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (taxativas).

En el marco de las anteriores disposiciones, y en concordancia con el artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, esta Autoridad Nacional realiza el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, durante su construcción, operación, desmantelamiento o abandono, y en el desarrollo de dicha gestión, la potestad de realizar visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario del instrumento ambiental, entre otras actividades.

En procura del efectivo ejercicio de control y seguimiento ambiental, se expidió el Decreto 376 del 11 de marzo de 2020, por medio del cual se modificó la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, disponiendo la creación de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, dependencia que tiene dentro de sus funciones, realizar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades que cuenten con licencia ambiental, planes de manejo ambiental, medidas de manejo ambiental y dictámenes técnicos ambientales de acuerdo con la normatividad vigente.

Conforme a las disposiciones normativas enunciadas, el equipo técnico de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, viene realizando el análisis de los aspectos referentes a cada proyecto, haciendo énfasis al seguimiento específico a la obligación de la inversión forzosa de no

menos del 1%, con base en las visitas de verificación y en la información documental presentada por el titular del instrumento de manejo y control ambiental durante el periodo del seguimiento; de dicho control se elabora un concepto técnico, el cual tiene en cuenta el estado de avance de la obligación y adicionalmente se realiza la verificación del estado de cumplimiento de las obligaciones y los requerimientos contenidos en los actos administrativos proferidos que contienen aspectos relacionados con la inversión forzosa de no menos del 1%.

Teniendo en cuenta que el concepto técnico por sí solo no crea para el titular alguna clase de derecho u obligación y no tiene carácter vinculante<sup>47</sup>, hasta tanto es acogido por medio de un acto administrativo, el grupo jurídico de la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, sea el caso que corresponda, lo acoge a través de Acta de Reunión de Control y Seguimiento o mediante Auto de trámite denominado "Por el cual se efectúa seguimiento y control ambiental", en el que dependiendo de la verificación realizada a cada caso particular y concreto, da por cumplidas o concluidas obligaciones y/o requerimientos; y si es del caso se reiteran las obligaciones y requerimientos cuya temporalidad se encuentra vencida y su cumplimiento no ha sido acreditado.

Conforme a lo anterior, la Autoridad Nacional en el marco del cumplimiento de las funciones conferidas, viene adelantando el seguimiento al cumplimiento de la obligación de la inversión forzosa de no menos del 1%, de que trata el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, proferiendo los actos administrativos que correspondan para cada caso en concreto en los proyectos que se identificaron dentro del Plan de Acción del Parque Nacional Natural Los Nevados, dejando claro que la ANLA siempre ha dado cumplimiento a las funciones otorgadas por ley, por ello se difiere de que "el cumplimiento de sus funciones misionales ha sido ineficaz, ineficiente e inoportuno", pues ratificamos nuestra participación activa en el Pilar de Monitoreo del "Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados", exigido en la sentencia y reiteramos nuestro compromiso en la ejecución de las dos acciones a nuestro cargo, con lo cual aportamos a la importante acción sobre el Parque Nacional Natural Los Nevados y las posibilidades de aplicar exitosamente obligaciones de inversión forzosa de no menos del 1% y/o Compensaciones ambientales en su urgente recuperación.

Ahora bien, es necesario resaltar que, por su razón y origen las compensaciones e inversión forzosa de no menos del 1% son acciones que se prolongan en el tiempo y de resultados sometidos a avatares de clima y otros riesgos. Cualquier acción relacionada con el cumplimiento de estas obligaciones emanadas del proceso de Licenciamiento deben ser cuidadosamente formuladas, evaluadas en Acto Administrativo según nuestra competencia y, posteriormente, sometidas al seguimiento bajo los estándares de esta Autoridad, para con ello no fracasar en las acciones a emprender en pro de la recuperación del Parque Nacional Natural Los Nevados.

En lo que respecta a la siguiente consideración expuesta por su despacho:

"Igualmente, no se observan procesos sancionatorios, en virtud de la Ley 1333 de 2009 por incumplimiento de las obligaciones ambientales relacionadas con el plan de inversión forzosa de no menos del 1%."

---

<sup>47</sup> Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Parte General, ED Macchi López López Buenos Aires, página 14 "(...) que no todos los actos dictados en ejercicio de la función administrativa pueden considerarse actos jurídicos administrativos, dado que la administración puede producir otra clase de manifestaciones, que no producen efectos jurídicos, aun constando su existencia en documentos físicos, y sin importar la denominación que autónomamente la administración le haya adjudicado".

*Es pertinente indicar que, en concordancia con la facultad que le otorga a esta Autoridad Nacional el artículo 17 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 de establecer "si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio"; resulta apropiado indicar que el trámite sancionatorio, es un proceso administrativo y como tal, debe estar sujeto al cumplimiento de las garantías procesales, como el debido proceso, el derecho a la defensa, entre otros, lo que permite que las decisiones adoptadas por la Entidad se profieran en el marco del cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa. Bajo ese entendido, al interior de la entidad, se deben adelantar varias actuaciones previas, para el inicio del procedimiento sancionatorio, de acuerdo con los lineamientos específicos de la Ley 1333 del 21 de julio del 2009, por lo tanto, la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, debe validar los criterios que permiten establecer la pertinencia y conducencia de iniciar dicha actuación.*

*Por lo anterior, a la fecha no existe ningún proceso sancionatorio en curso contra de los titulares de los proyectos identificados como "opcionales" por la ANLA, toda vez que, como se indicó anteriormente, ninguno de los proyectos está obligado a ejecutar las obligaciones de inversión forzosa de no menos del 1% y/o de compensación, en el Parque Nacional Natural Los Nevados, ni ha presentado planes para ser evaluados por esta Autoridad Ambiental y que sean planes posteriores a los fallos antes referidos, por lo tanto, no se han identificado acciones u omisiones presuntamente constitutivas de infracción ambiental.*

*Por su parte, frente a la siguiente apreciación:*

*"Por su parte, la gestión de Parques Nacionales Naturales de Colombia para concitar el interés de los titulares de las licencias ambientales identificadas por ANLA con potencial para cofinanciar las líneas de acción del plan conjunto producto del cumplimiento de la Sentencia en según da instancia STL10716-2020, ha sido ineficaz e ineficiente, toda vez que no se observa un mecanismo claramente establecido para cumplir con este propósito."*

*Es claro que la observación realizada, está dirigida a una entidad diferente a la Autoridad Ambiental, por lo anterior, ANLA ya identificó los posibles proyectos pendientes de aprobación de inversión forzosa de no menos del 1%, lo cual evidencia el aporte de cumplimiento realizado por la ANLA en el ámbito de sus funciones y competencias.*

*Es importante resaltar algunas de las consideraciones realizadas por Parques Nacional Naturales de Colombia, respecto de la información suministrada por ANLA:*

*Sociedad Autopista del Café LAM0146: Proyecto "Construcción segunda calzada y tercer carril, así como la rehabilitación en los sectores de armenia-club de tiro, chinchiná-la yé y la yé- la trinidad-la manuela de la vía armenia-Pereira-Manizales".*

*Desde que el proyecto inició, se solicitó que se pudiera trabajar a partir de la 2299 (sic) que permite la compra de predios, por ende, se escogió una parte de restauración y otra de tratamiento de aguas residuales. Se contempla la posibilidad de solicitar a la ANLA una modificación al acto administrativo para que se pueda hacer la compra de predios. Se cuenta con un saldo de \$820.127.779 que se quisiera dar prioridad para compra de predios. Se va a revisar la viabilidad para realizar la compra de mejoras; de ser así, se dará prioridad en aras de disminuir la presión ejercida por la ganadería en la cuenca alta del río Otún, se tienen lista de predios donde los propietarios están interesados en la venta; sin embargo, se tendría que revisar desde la parte jurídica para la viabilidad de la compra. Frente a los tiempos y plazos para adelantar el trámite ante ANLA sobre la medida de compensación, se expone que en otros procesos de compensación tienen una aceptación del mes de abril y antes que finalice octubre la empresa debe pasar la destinación del saldo que se tiene; sin embargo, no se ha radicado ya que se está definiendo en junta si los proyectos que ya están aprobados toca cambiarlos o no, para hacer dos veces modificaciones. Se envió el portafolio del PNN Los Nevados, la empresa hizo el estudio de toda la parte cartográfica para saber si en las áreas que cuenta el parque se puede comprar y solo se*

puede al momento en una en Santa Rosa (pero muy pequeños), ya que en la cuenca de Chinchiná no está dentro de la compensación del 1%, se espera que si la plata que tienen se puede viabilizar en el marco del concepto de macrocuencas para que beneficie el recurso hídrico (que no se tiene al momento avalado por la ANLA) se podría invertir y comprar más predios. Solo se tiene pendiente la planta de tratamiento con recursos del LAM0146 y el LAM1791, hay con una plata que sobre después de ejecutar el proyecto volver a presentar la alternativa de cómo se va a invertir estos recursos sobrantes. En el mes de noviembre, se tiene una mesa de trabajo para revisar los predios indicados por la empresa y profesionales del AP y así poder continuar con el proceso y estudio jurídico de los mismos.

Transportadora de gas internacional S.A. E.S.P. // TGI LAM0299 Gasoducto de occidente y 47 ramales de distribución maripita y Cali Se envió portafolio; pero los predios que se enviaron se localizan por fuera de las cuencas que les exige el requerimiento

La empresa tiene una reunión con la Corporación Regional del Quindío (CRQ), para revisarse si se puede cumplir con su plan de compensación; sin embargo, esto ya no le compete directamente a PNNC.

APP GICA S.A. LAM6705-00 Construcción de los tramos 8, 9 y 10 del proyecto denominado construcción nueva vía Ibagué armenia túnel de la vía Respecto al plan de compensación del tramo 1, no se ha podido ejecutar por temas de predios, ya que los dueños no quisieron vender. Se radicó ante la ANLA un oficio indicando que no se ha podido gestionar el proyecto por las equivalencias ecológica ya que no se pueden comprar predios de alcaldía, gobernación, junta, ONG, etc., y todo el proceso con CORTOLIMA Respecto al plan de compensación de inversión del 1%, se ha iniciado la ejecución del plan - se iba en el 50%, pero por un cambio en la dirección de CORTOLIMA, quien no estaba tan de acuerdo con el tema. Se ha solicitado reuniones a CORTOLIMA para terminar de ejecutar la otra parte restante.

El expediente LAM6705-00, este no ha tenido avance, ya que no se ha podido definir, debido a que en la última reunión se les comentó que se podían ir con una acción popular y ejecutarlas; se le comentó a la ANLA si se podía realizar de esta forma, pero la respuesta fue NO, ya que no están dentro del área de influencia/intervención, son actividades que no se enmarcan dentro del 1%; la empresa está revisando otras opciones de mejoras y así poder tener un documento con la justificación adecuada para la autoridad ambiental; de acuerdo con conversaciones con la empresa, se realizará en la segunda semana del mes de noviembre.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A.S. E.S.P. LAV0016-00-2020 Las condiciones de PCCB del proyecto Pereira-Dosquebradas, no ha tenido ninguna novedad, cabe anotar que los predios en los cuales se ejecutará dicho plan están ubicados por fuera del Sistema de Parque Nacionales."

De lo expuesto queda demostrado que la ANLA ha actuado con total diligencia, no solo en el marco de sus funciones y competencias legales, sino en las acciones encaminadas al cumplimiento de la Sentencia que nos convoca.

Finalmente, con relación a la siguiente consideración indicada en la observación No. 8:

"Es de señalar que, los titulares de las licencias ambientales son entidades del Estado del sector infraestructura e hidrocarburos, por lo que las gestiones para asegurar inversiones dentro del plan de acción conjunto deben obedecer al principio de coordinación establecido en el Artículo 6 de la Ley 489 de 1998."

Es de señalar que, en virtud del principio de coordinación, el cual se basa en que "las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos

y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares<sup>48</sup>, la ANLA y las demás entidades que hacen parte del Plan de Acción para el cumplimiento de la orden judicial, han garantizado la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, las actividades que se consideran pertinentes para dar cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia ya referida para así lograr los fines y cometidos estatales junto con el cumplimiento total de la orden judicial.

En consecuencia, su colaboración con las demás entidades de facilitar el ejercicio de sus funciones ha permitido avanzar en el cumplimiento de las órdenes emanadas de la sentencia.

Adicional a lo anterior se aclara, que la Sociedad Autopistas del Café S.A. y APP GICA se conforman como sociedades privadas del sector infraestructura y la Sociedad TGI como empresa privada del transporte de hidrocarburos, no como entidades del estado.

Respecto a la causa identificada por la CGR, en la que indica que “[L]as anteriores situaciones se generan en mecanismos de control ineficaces que no permiten asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales. Acción aislada de las entidades accionadas que deriva en omisión al principio de coordinación para alcanzar fines del Estado”, es pertinente señalar que, la Autoridad Nacional viene desplegando las acciones que están en el marco de su competencia con el fin de contribuir de manera eficiente en la consecución y ejecución del “Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados”, tal como se ha manifestado a lo largo de este documento, se evidencia un trabajo articulado entre las diferentes entidades públicas encaminadas a materializar el cumplimiento de la Sentencia y con la eventual participación de los particulares, titulares de las Licencias Ambientales.

Sobre los efectos identificados por la CGR, esta Autoridad manifiesta que continuará en su empeño de aportar en la recuperación del Parque Nacional Natural los Nevados, desde el ámbito de sus funciones y competencias, generando la información, que permita crear las oportunidades para la aplicación de recursos provenientes de la inversión forzosa de no menos del 1% y/o de acciones de compensación ambiental en los marcos legales que estas dos obligaciones tienen para su ejecución exitosa.

Es decir, que esta Autoridad continuará aportando la información sobre las posibles licencias ambientales (de ser procedente) que puedan destinar sus recursos asociados a las obligaciones de inversión forzosa de no menos del 1% y compensaciones ambientales; resultando oportuno aclarar que el acercamiento y la propuesta de poder aportar a la sentencia de PNN Los Nevados es función de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Por ello, se encuentra bajo la responsabilidad de Parques Nacionales Naturales, realizar la gestión con las empresas titulares de las licencias ambientales, dirigir y coordinar que estas obligaciones pendientes sean direccionadas hacia la sentencia de PNN Los Nevados.

Después de este procedimiento se espera que los titulares presenten una nueva propuesta (Plan de inversión de no menos del 1% y/o Plan de compensación) para que entre a consideración por parte del equipo de seguimiento, tal como se describió anteriormente.

Esperamos con lo anterior, dar claridad respecto a la observación 8 de la Auditoría al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia 2020-000091-00 de 2020 PNN los Nevados y que la observación sea retirada del informe final.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

---

<sup>48</sup> Numeral 10 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

*De la matriz enviada por ANLA con proyectos identificados y que podrían aplicar tanto a la inversión de no menos del 1%, como a la obligación de Compensaciones se tiene el siguiente avance*

*De los seis (6) proyectos identificados por ANLA, desde PNN se han priorizado cuatro (4) proyectos con obligación de inversión del 1%; de los cuales la Sociedad Autopista del Café, es con la que se ha podido tener un mejor avance. Se identifica igualmente, que dos de estos expedientes (LAM0299 y LAV0016-00-2020) no aplican para ser desarrollados dentro de las áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia debido a que queda fuera de la zona de influencia.*

*Expediente LAM0146. Sociedad Autopista del Café:*

*Construcción segunda calzada y tercer carril, así como la rehabilitación en los sectores de armenia-club de tiro, Chinchiná-la yé y la yé- la trinidad-la manuela de la vía armenia-Pereira-Manizales.*

*Desde que el proyecto inició, se solicitó que se pudiera trabajar a partir del acogimiento al decreto 2099 de 22 de diciembre de 2016, que permite la compra de predios, por ende, se escogió una parte del presupuesto de inversión del 1% para restauración y otra parte para tratamiento de aguas residuales.*

*En conjunto con la sociedad Autopistas del café S.A., Se contempló la posibilidad de solicitar a la ANLA una modificación al acto administrativo para que se pueda incluya en acto administrativo la línea de compra de predios. Se cuenta con un saldo de \$820.127.779 que se quisiera dar prioridad para compra de dichos predios.*

*Se está en proceso de incluir la viabilidad para realizar adicionalmente la compra de mejoras; de ser así, se dará prioridad en aras de disminuir la presión ejercida por la ganadería en la cuenca alta del río Otún, se tienen lista de predios donde los propietarios están interesados en la venta; sin embargo, se tendría que revisar desde la parte jurídica tanto de PNN como con la ANLA, para la viabilidad de esta compra.*

*Una vez se envió el portafolio del PNN Los Nevados a la Sociedad, la misma hizo el estudio de toda la parte cartográfica para saber si en las áreas que cuenta el parque, se pueden comprar predios, concluyendo preliminarmente que solo se puede al momento, comprar predios en Santa Rosa (pero muy pequeños), ya que la cuenca del Río Chinchiná, no está con opción de aplicar inversión del 1% para este proyecto de Autopistas del Café S.A. Se espera que si el "remante por invertir" que tienen se puede viabilizar en el marco del concepto de macrocuencas (Subzona hidrográfica pasar a Zona hidrográfica) para que beneficie el recurso hídrico (que no se tiene al momento avalado por la ANLA) se podría invertir y comprar más predios. Lo anterior será evaluado por la ANLA una vez se le presente la propuesta para modificar el acto administrativo que hoy rige esta obligación para este expediente en particular.*

*A la fecha se tiene pendiente la ejecución de lo aprobado por la ANLA de la planta de tratamiento con recursos de los Expedientes LAM0146 y el LAM1791. Existe la posibilidad de que una vez ejecutado lo anterior se cuente con un "remanente por invertir", con lo cual se presentaría propuesta con la alternativa de cómo se va a invertir estos recursos sobrantes.*

*En el mes de noviembre, se tiene una mesa de trabajo para revisar los predios indicados por la Sociedad Autopistas del Café S.A. y profesionales de PNN para r continuar con el proceso y estudio jurídico de los mismos.*

*Expediente LAM0299. Transportadora de gas internacional S.A. E.S.P. // TGI*

*Gasoducto de occidente y 47 ramales de distribución mariquita y Cali*

*Como acciones importantes podemos relacionar que PNN envió el portafolio de los predios en jurisdicción de Caldas y las mejoras en jurisdicción de Risaralda para posibles procesos de compra dentro de las medidas de compensación expuestas.*

*Una vez realizado el análisis por parte de la Empresa TGI, se observó que los predios que se enviaron se localizan por fuera de las cuencas que les exige el requerimiento de la ANLA*

*No obstante, la empresa TGI comunico que tiene una reunión con la Corporación Regional del Quindío (CRQ), para revisar otras opciones para cumplir con parte de su obligación de compensación y por parte de PNN estaríamos pendientes de los resultados de dicha reunión.*

*Expediente LAM6705-00. APP GICA S.A.*

*Construcción de los tramos 8, 9 y 10 del proyecto denominado construcción nueva vía Ibagué armenia túnel de la vía*

*Respecto al plan de compensación APP GICA no ha podido ejecutar su obligación impuesta con anterioridad a la sentencia sobre el PNN Los Nevados debido a que no lograron acuerdos con los propietarios de predios, los cuales finalmente no quisieron vender.*

*La empresa APP GICA S.A., radicó ante la ANLA un oficio indicando que no se ha podido gestionar el proyecto por las equivalencias ecológica ya que no se pueden comprar predios de alcaldía, gobernación, junta, ONG, etc., y todo el proceso debe concertarse con CORTOLIMA*

*Respecto al plan de compensación de inversión del 1%, estaba en ejecución con un 50% de avance; sin embargo, por un cambio en la dirección de CORTOLIMA no se ha podido continuar ya que las directivas no están muy de acuerdo con el tema de inversión. Internamente, la empresa ha solicitado reuniones a CORTOLIMA para terminar de ejecutar la otra parte, pero aún no se ha tenido respuesta para continuar con el proyecto.*

*El expediente LAM6705-00, no ha tenido avance ya que no se ha podido definir, debido a que en la última reunión se les comentó que se podían ir con una acción popular y ejecutarlas; se le comentó a la ANLA si se podía realizar de esta forma, pero la respuesta fue no, ya que no están dentro del área de influencia/intervención, y estas son actividades que no se enmarcan dentro del 1%; la empresa está revisando otras opciones de mejoras y así poder tener un documento con la justificación adecuada para la autoridad ambiental. Por parte de PNNC, se tuvo reunión con profesionales encargados de PSA (pagos por servicios ambientales) y abogados de la empresa para revisar esta opción y realizar un documento de justificación para la aprobación de una modificación a la autoridad ambiental. Este documento se radicará en la segunda semana del mes de noviembre.*

*Expediente LAV0016-00-2020. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A.S. E.S.P.*

*Una vez revisada la información se tiene que este expediente ya está aplicando su Plan de Compensación por pérdida de la Biodiversidad. Los predios donde la empresa está aplicando están ubicados por fuera del Sistema de Parque Nacional Los Nevados y no están contenidos en el portafolio*

*Por último, en conjunto con la dirección territorial se promovió la reactivación de la mesa de trabajo entre ANLA y PNN. Se apoyó en la definición de un plan de trabajo y se lideró los temas pendientes de compensaciones dentro de la estrategia de dinamización de compensaciones.*

*Al identificar los expedientes con oportunidad en PNN Los Nevados, se empezaron a realizar reuniones donde se ha aportado con insumos de información de acuerdo con la experiencia de gestión que se ha tenido desde Parques Nacionales.*

*Teniendo más claridad en la información, se empezó con mesas de trabajo entre el área protegida y la empresa, revisando como lograr cumplir con la obligación y a su vez que otros trabajos adicionales se podrían desprender para mejoras del parque.*

*Al día de hoy, se hace seguimiento con la empresa y reuniones con los profesionales del AP para revisar el estado del proceso y si por parte de ambas partes se necesita algún apoyo.*

*De acuerdo con las evidencias presentadas a lo largo de la auditoría y en presente informe, se solicite al ente de control desestimar las incidencias disciplinarias y otras instancias de la presente observación.*

*Es importante precisar que se ha realizado las gestiones necesarias, por ello se solicita respetuosamente se desestimen las incidencias de la presente observación.*

## **Análisis de la CGR**

En la respuesta recibida de parte de la ANLA se destacan dos elementos principales, relativos a la función misional de seguimiento y control a licencias ambientales. Estos son: 1) las obligaciones ambientales, relativas a compensaciones ambientales derivadas del impacto al medio biótico y 2) la inversión forzosa de no menos del 1%.

Los hechos comunicados por este ente de control a la entidad se centran en la inversión forzosa de no menos del 1%, debido a que estas son las responsabilidades adquiridas por la entidad frente al “Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados” y al alcance definido en la auditoría, por lo que en este análisis de respuesta solo se tendrá en cuenta lo concerniente.

En su respuesta, ANLA detalla la normatividad aplicable al asunto de la inversión forzosa del 1%, especificando que la Ley no la faculta para exigir a los titulares de las licencias ambientales la ejecución de esta obligación en el área del Parque Nacional Natural Los Nevados. Dicha aseveración es correcta, no obstante, este no es el centro de los hechos reprochados como incumplimiento normativo.

Lo que la CGR le increpa a esta autoridad ambiental es que la obligación de la inversión forzosa de no menos del 1%, para las licencias ambientales ubicadas geográficamente en las cuencas hidrográficas con influencias del área protegida, es de vieja data, como se observa en el cuadro de la condición de la observación, sin que se observe ejecución de tan importantes recursos. En el mejor de los casos la licencia ambiental identificada con el LAM 0146, cuyo titular originalmente es el INVÍAS, al parecer se encuentra en ejecución de \$1.624.468.864, de un total de \$4.973.426.627,79, sin que exista seguridad por parte de la ANLA de la correcta inversión de estos recursos.

Si bien la obligación de invertir los recursos del 1% recae sobre el titular de la licencia ambiental, es claro que es obligación de la autoridad ambiental competente asegurar, a través de las herramientas de seguimiento y control, la eficaz y eficiente inversión de dichos recursos. De lo contrario, la Ley 1333 de 2009 faculta a las autoridades ambientales del régimen sancionatorio de carácter ambiental para gestionar estas situaciones.

Al revisar los actos administrativos que ceden, parcialmente o de manera total, las licencias ambientales del caso, se establece que a la ANLA le asiste razón al asegurar que estos instrumentos ambientales se encuentran en cabeza de terceros privados.

Por su parte, PNNC en su respuesta se ocupa de relatar los acercamientos realizados con cada uno de los titulares de licencias ambientales reportados con ANLA, quienes pueden contribuir con la inversión forzosa de no menos del 1% para la protección, rehabilitación y conservación del PNN Los Nevados y su área de influencia, sin que se hallan adjuntado documentos como actas de reuniones, listado de asistencia, documentos de compromisos, informes técnicos o administrativos u otros documentos que permitan asegurar que se han realizado gestiones para concertar inversiones de la obligación de no menos del 1% en el marco del plan de inversiones.

Lo que se relata en la respuesta de PNN son meras expectativas de inversión de recursos en cuanto a compra de predios sin que se presente un medio de verificación.

En todo caso, las entidades no presentan argumentos que permitan desvirtuar los hechos señalados por la CGR. Por el contrario, se confirma que las licencias ambientales que presentan la inversión forzosa de no menos del 1% no han cumplido con dicha obligación ambiental, ni dentro del área del PNN Los Nevados, ni en su zona de influencia, ni en otra zona de las cuencas hidrográficas donde desarrollan sus actividades.

En conclusión, se configura hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y con otra instancia para comunicar a la Contraloría Delegada para Infraestructura y la Contraloría Delegada para Minas y Energía. Esto porque los mayores valores liquidados por concepto de la obligación de no menos del 1%, pueden suponer un posible detrimento al patrimonio público de las entidades titulares de las licencias ambientales del caso. En consideración de que, los titulares de las licencias ambientales poseen una relación contractual con INVÍAS o ECOPETROL donde los derechos y obligaciones ambientales deben estar incluidas.

**Hallazgo 7. [D]. Actos administrativos de precisión de límites PNN Los Nevados [MADS, PNN]**

Resumen:

La auditoría determinó que no se han expedido actos administrativos pertinentes con el fin de precisar los límites del área protegida. Aunque PNN ha realizado estudios técnicos tendientes a delimitar con precisión los límites del área protegida, estos no se han acompañado del amparo de legalidad correspondiente al acto administrativo emitido por el MADS.

También se encontró que, los límites del área protegida carecen de señalización clara y precisa que permita a los diferentes actores que transitan por la zona conocer cuáles son los límites del parque.

## Criterios

- Sentencia C-1436 de 2000

*El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.*

*Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad.*

*Presunción de legalidad que encuentra su contrapeso en el control que sobre él puede efectuar la jurisdicción. Así, la confrontación del acto con el ordenamiento jurídico, a efectos de determinar su correspondencia con éste, tanto por los aspectos formales como por los sustanciales, la ejerce, entre nosotros, el juez contencioso, que como órgano diverso a aquel que profirió el acto, posee la competencia, la imparcialidad y la coerción para analizar la conducta de la administración y resolver con efectos vinculantes sobre la misma. Esta intervención de la jurisdicción, permite apoyar o desvirtuar la presunción de legalidad que sobre el acto administrativo recae, a través de las acciones concebidas para el efecto, que permiten declarar la nulidad del acto y, cuando a ello es procedente, ordenar el restablecimiento del derecho y el resarcimiento de los daños causados con su expedición.*

*En este sentido, debemos decir que la administración debe actuar con sujeción al orden público normativo, entendido éste como "el conjunto de normas positivas absolutamente obligatorias, donde no cabe transigencia ni tolerancia, por afectar a los principios fundamentales de la sociedad, de una institución o de las garantías precisas para su subsistencia" (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas)<sup>49</sup>.*

- Decreto 2372 de 2010<sup>50</sup>

*Artículo 11. El Sistema de Parques Nacionales Naturales. El Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del Sinap y está integrado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974.*

---

<sup>49</sup> Tomado en línea de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1436-00.htm>

<sup>50</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

*La reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las acciones necesarias para su administración y manejo corresponden a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

- Decreto 3570 de 2011<sup>51</sup>

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

*14. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio*

- Ley 489 de 1998<sup>52</sup>

*Artículo 6. Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.*

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

- Procedimiento AMSPNN PR 32 [PNNC]<sup>53</sup>

*Actividad 21, Realizar el proceso de señalización y materialización de la precisión del límite a escala 1:25.000 o mayor.*

- Ley 734 de 2002<sup>54</sup>

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

---

<sup>51</sup> Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>52</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>53</sup> Fecha: 02 de agosto de 2017.

<sup>54</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

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

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

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

- Ley 1952 de 2019<sup>55</sup>

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

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

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

## Condición

De acuerdo con la revisión remitida a la auditoría sobre los límites del PNN Los Nevados<sup>56</sup>, se observa que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha expedido los actos administrativos pertinentes con el fin de precisar los límites del área protegida.

Lo anterior se presenta como un presunto incumplimiento a sus fines misionales y a sus funciones establecidas en el numeral 14 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, así como a lo reglamentado en el artículo 11 del Decreto 2372 de 2010 y al principio de legalidad de la administración pública.

Por su lado, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales ha realizado estudios técnicos tendientes a delimitar con precisión los límites del área protegida del caso, sin que estos, hayan estado acompañados del amparo de legalidad correspondiente al acto administrativo emitido por el MADS.

---

<sup>55</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

<sup>56</sup> Radicado PNN No. 2022600004811 del 12 de septiembre de 2022.

El área del Parque Nacional Natural Los Nevados se delimitó y reservó mediante el Acuerdo 15 de 1973<sup>57</sup> de la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena), aprobado mediante la Resolución Ejecutiva del Ministerio de Agricultura 148 del 30 de abril de 1974. El área delimitada en esta Resolución corresponde a 38.000 hectáreas. A partir de allí, PNNC ha emitido los siguientes conceptos técnicos<sup>58</sup>:

Concepto Técnico No.	Fecha	Asunto	Área (ha)	Perímetro (km)
20142400001316	14-nov-2014	Precisión del límite del Parque Nacional Natural Los Nevados en el tramo comprendido entre los puntos final e inicial de la resolución 148 del 30 de abril de 1974.	No contiene propuesta de área.	No contiene propuesta de perímetro.
20162400000976	29-jul-2016	Precisión del Límite del Parque Nacional Natural Nevados.	61.420,3	414,65
20212400000266	22-abr-2021	Precisión del Límite del Parque Nacional Natural Nevados.	61.395,35	414,61
20212400000476	19-jul-2021	Precisión del Límite del Parque Nacional Natural Nevados, mojonos 1 y 2.	61.388,24	416,33

Fuente: Respuesta solicitud de información Radicado PNN No. 20226000004811 de fecha: 12-09-2022. Elaboró: Equipo auditor

Se destaca el concepto técnico 20162400000976 del 29 de julio de 2016, el cual permitió fijar los vértices del área a escala 1:25.000, dado que la Resolución Ejecutiva 148 de 1974 delimitó el Parque, de acuerdo a unos límites arcifinios<sup>59</sup>, sin precisión cartográfica. Este concepto permitió conocer con más detalle el área del parque, sumando más de 23.000 hectáreas para la administración de PNNC.

Finalmente, se evidenció que los límites del área protegida carecen de señalización clara y precisa que permita a los diferentes actores que transitan por la zona conocer cuáles son los límites del Parque Nacional Natural Los Nevados<sup>60</sup>. Dicha situación pudo ser evidenciada en la visita especial de control fiscal, realizada por una comisión de la CGR la semana del 10 al 14 de octubre de 2022. Del recorrido realizado, salvo los ingresos autorizados para turismo, fue difícil identificar el límite del Parque sin tener que preguntar a los funcionarios que acompañaron la diligencia.

<sup>57</sup> "Por el cual se fijan los linderos del área del Parque Nacional Natural Los Nevados". 28 de marzo de 1973.

<sup>58</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene como una de sus funciones principales contenidas en el numeral 4 del artículo 2 del Decreto 3572 de 2011 "Adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales".

<sup>59</sup> Dicho de un territorio: Que tiene límites naturales. (DRAE, 2022)

<sup>60</sup> Actividad 21 procedimiento AMSPNN\_PR\_32 con fecha de 02-08-2017.

## Causa

Para la CGR, las anteriores situaciones se generan en los procedimientos internos de PNNC<sup>61</sup>, que dejan a discrecionalidad del grupo SIR y de las Direcciones Territoriales de Áreas Protegidas la precisión de límites sin el respaldo jurídico del MADS<sup>62</sup>.

Mecanismos de control interno por parte del MADS que no permiten advertir la necesidad de revestir de legalidad el trabajo técnico desarrollado por PNNC.

## Efecto

Cambios en el área y perímetro del área protegida que dificultan la determinación de la jurisdicción a cargo de PNNC.

## Respuesta de la entidad

Se recibió respuesta por parte del MADS vía correo electrónico con radicado 21002022E3005269 del 11 de noviembre de 2022. Por su lado, PNNC envió respuesta No. 20226030005991 del 04 de noviembre de 2022 vía correo electrónico.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

*Respecto a esta observación, es importante tener en cuenta que el ejercicio de precisión de límites que ha adelantado PNN a través de los tres niveles de gestión de la entidad, el PNN Los Nevados, la Dirección Territorial Andes Occidentales y el Nivel Central, no contempla una realineación del área protegida. El procedimiento de precisión de límites corresponde únicamente a la precisión cartográfica, que toma como fundamento la descripción de los límites del área protegida contemplada en el acto administrativo de declaratoria del PNN Los Nevados - Resolución 0148 de 1974, mediante el cual se aprueba el acuerdo No. 15 de 1973 "por el cual se fijan los linderos del Área del Parque Nacional Natural Los Nevados".*

*En relación a lo manifestado por la Contraloría respecto a que "se observa que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha expedido los actos administrativos pertinentes con el fin de delimitar y realinear con precisión el área protegida" (subrayado y negrilla fuera del texto), es preciso aclarar entonces que el procedimiento que viene siguiendo PNN, corresponde a la precisión cartográfica del PNN Los Nevados a escalas 1:25.000 y 1:1, lo que permite tener información más detallada sin que se traduzca esto en una modificación de los linderos del área protegida establecidos en el acto administrativo de declaratoria. En este sentido, y dado que no existen inconsistencias, errores u omisiones en la Resolución 0148 de 1974 y por tanto no es necesario el ajuste de esta, no se requiere de la expedición de un acto administrativo por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

---

<sup>61</sup> GAINF\_PR\_13 "Precisión de límites de áreas protegidas a escala 1:25.000 o mayor" fecha 21-08-2015 y su versión 2 AMSPNN\_PR\_32 con fecha de 02-08-2017.

<sup>62</sup> Actividad 7 procedimiento AMSPNN\_PR\_32 con fecha de 02-08-2017.

*Dentro del marco de las funciones misionales de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se encuentra el garantizar la efectividad del manejo de sus áreas protegidas, en este aspecto se resalta la necesidad de realizar la precisión de límites las áreas protegidas a escala 1:25.000 o mayor, con el fin de proporcionar herramientas para la solución de conflictos de uso de los recursos naturales al interior de las zonas de conservación de interés nacional, de acuerdo a lo anterior, el ejercicio de precisión de límites en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene como objetivo representar cartográficamente a la mayor escala posible los linderos definidos en el acto administrativo de declaratoria, según el procedimiento establecido por PNNC el objetivo del procedimiento es “Generar el procedimiento para la precisión de límites a escala 1:25.000 o mayor de los Parques Nacionales Naturales de Colombia, articulando los tres niveles de gestión (Área Protegida, Dirección Territorial y Nivel Central), para garantizar los resultados acordes a las necesidades de precisión y plena correspondencia del límite con el acto administrativo que lo define.”*

*En relación con lo anterior, explícitamente el procedimiento toma inicialmente la declaratoria del área protegida específicamente la descripción del límite, seguidamente identifica los elementos descritos en la cartografía proporcionada por las entidades oficiales, la obtenida en campo por verificaciones y levantamientos topográficos, con base en esta información más información secundaria que permita documentar los tramos, vértices y/o mojones se realiza la precisión de los límites, ver “Procedimiento para Precisión de Límites de Áreas Protegidas a Escala 1:25.000 o Mayor - AMSPNN\_PR\_32 (anexo 3) y el Instructivo para la Precisión de Límites de las Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia a Escala 1:25.000 o Mayor - AMSPNN\_IN\_16 (anexo 3), ambos documentos inscritos en el Sistema de Gestión de Calidad de PNNC”.*

*En este sentido, los documentos anteriores describen las actividades técnicas para realizar la precisión de límites de un área protegida del Sistema de Parques con un alcance definido y **NO** contemplan Ampliaciones o Sustracciones de las áreas protegidas, basándose únicamente en el proceso de precisión cartográfica. Esto es así, dado que, si un área pretende ser ampliada, es decir incorporar nuevas hectáreas a las inicialmente declaradas debe correrse la ruta definida en la Resolución 1125 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, situación que no es aplicable al caso del Parque Nacional Natural Los Nevados.*

*Ahora, frente a la sustracción, este fenómeno no puede darse en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C 598-2010 en donde se indicó:*

*“Como ha quedado sentado, los Parques Naturales son bienes de uso público y tienen el carácter de inembargables, inalienables e imprescriptibles, lo que inhibe al legislador para radicar en cabeza de la administración la potestad de sustraer o desafectar áreas que formen parte de estos parques, toda vez que las restricciones referidas a los Parques Naturales fueron fijadas por las y los Constituyentes con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica, se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste. En este sentido, la atribución legislativa a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para sustraer áreas protegidas de Parques Regionales, desconoce la Carta Política, de donde se desprende que una vez hecha la declaración por parte del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –en el caso de los Parques Naturales Nacionales– o por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales –en el caso de los Parques Regionales–, su cambio de afectación o destinación, carece por entero de justificación sea que se trate de parques de orden nacional o regional, encontrando la Sala que no existe motivo que, desde la óptica constitucional, justifique que estas áreas protegidas de Parques Regionales puedan ser objeto de tal desafectación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales ni por ninguna otra autoridad del orden nacional o local.*”

*Por otro lado, cuando se presentan inconsistencias, errores u omisiones en el acto administrativo de declaratoria que impidan espacializar cartográficamente el límite del área protegida del SPNN, se*

deberá realizar un ajuste a la resolución de declaratoria, paso en el cual se involucra a las Oficinas Asesoras jurídicas de Parques Nacionales y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, para el caso específico del Parque Nacional Natural Los Nevados, luego de correr la ruta de precisión de límites definida en el procedimiento AMSPNN\_PR\_32 (específicamente el ítem No. 7), e Instructivo AMSPNN\_IN\_16, (específicamente el ítem No. 9.7), se determinó que **la resolución no presenta ninguna inconsistencia** técnica para la espacialización cartográfica total del límite, por lo cual desde los lineamientos técnicos definidos por PNNC no ha sido necesario elevar a acto administrativo las precisiones cartográficas realizadas bajo los conceptos técnicos conocidos por el ente de control.

Ahora bien, teniendo en cuenta las precisiones cartográficas que se vienen realizando desde el año 2016, es una consecuencia natural que existan cambios o variaciones en el dato de la extensión del Área Protegida, esta situación se da exclusivamente por el aumento del nivel de detalle de la representación cartográfica del límite del área protegida, es decir, está asociada al aumento de escala cartográfica de referencia.

Para ilustrar la situación anterior, a continuación, se presenta un ejemplo de cambios de forma en el trazado del límite a partir de las diferentes escalas de la cartografía, lo que implica un cambio en las medidas por las herramientas utilizadas (unidades área), pero no una modificación en el tamaño o el lindero del área protegida, lo que cambia es la forma de medida, pero la esencia del lindero plasmado en el acto administrativo de declaratoria es la misma, ver el siguiente ejemplo:

#### **Tramo del Vértice No.1 a Vértice No.2:**

Descripción de este tramo según la resolución 0148 del 30 de abril de 1974, "Partiendo del punto de bifurcación de las carreteras que conducen al Hotel Termales de las estribaciones de la Cordillera Central cercanas al Nevado de El Ruiz, y a la localidad de Murillo, Tolima, se sigue descendiendo hacia el occidente por el borde izquierdo de la vía antigua a Manizales, hasta encontrar el cruce de esta vía con la Quebrada Termales en donde existe un puente".

Dentro de los procesos de precisión de límites realizados en este sector, se tiene los siguiente:

1. Para el año 2009, la precisión de este sector se realizó inicialmente con los únicos insumos disponibles para ese entonces, la cartografía básica oficial a escala 1:100.000 (ver línea ROJA).
2. Para el año 2016, se precisó este sector con cartografía básica oficial a escala 1:25.000, (ver línea NARANJA).
3. Para el año 2021, se precisó este sector con GNSS de alta precisión a escala de terreno, (ver línea VERDE).

Como se puede observar gráficamente (**ver imagen abajo**), la descripción del límite no cambia según las precisiones cartográficas realizadas, el límite corresponde a: "Partiendo del punto de bifurcación de las carreteras que conducen al Hotel Termales de las estribaciones de la Cordillera Central cercanas al Nevado del Ruiz, y a la localidad de Murillo, Tolima, se sigue descendiendo hacia el occidente por el borde izquierdo de la vía antigua a Manizales, hasta encontrar el cruce de esta vía con la Quebrada Termales en donde existe un puente", esta descripción es la que se va a precisar con las herramientas cartográficas, siendo siempre en terreno los mismos elementos de alinderación, pero al aumentar la escala cartográfica de referencia (enmarcado en el procedimiento AMSPNN\_PR\_32 e Instructivo AMSPNN\_IN\_16), necesariamente se recalcula la medida de área, pero esto no implica en ningún momento un cambio en la extensión o los límites del área protegida.

A continuación, se relacionan los conceptos de precisión de límites del Parque Nacional Natural Los Nevados:

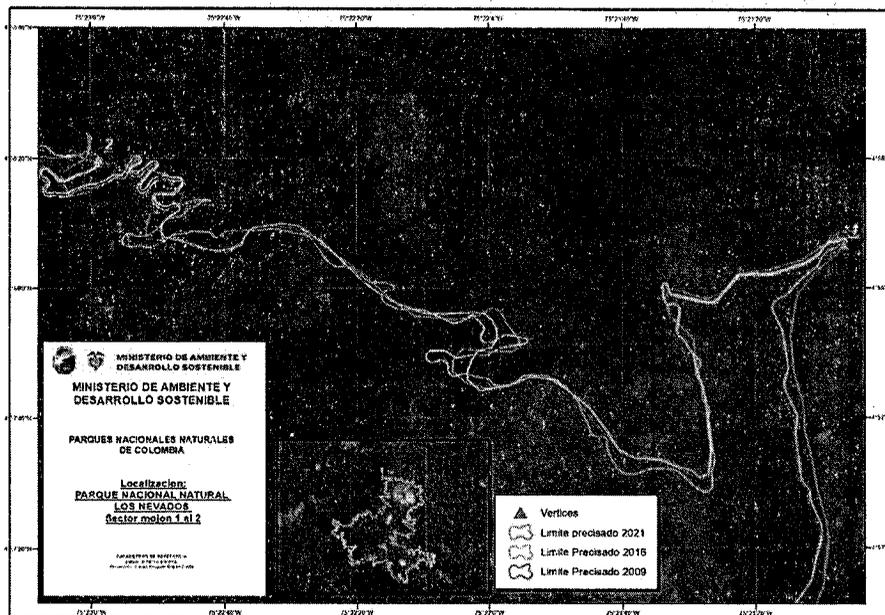
**Concepto Técnico No. 20142400001316** de Fecha 2014-11-14: en el cual se realiza la precisión del límite del Parque Nacional Natural Nevados en el tramo comprendido entre los puntos final e inicial de la resolución 148 del 30 de abril de 1974.

**Concepto Técnico No. 20162400000976** del 29 de julio de 2016, en el cual se realiza la precisión del límite del Parque Nacional Natural Nevados a escala 1:25.000 de la resolución 148 del 30 de abril de 1974.

**Concepto Técnico No. 20212400000266** del 22 de abril de 2021, en el cual se realiza la precisión del límite del Parque Nacional Natural Nevados a escala 1:25.000 y entre los tramos final e inicial (vértices 47 y 1) a escala 1:1, de la resolución 148 del 30 de abril de 1974.

**Concepto Técnico No. 20212400000476** del 19 de julio de 2021, en el cual se realiza la precisión del límite del Parque Nacional Natural Nevados entre los tramos 1 y 2 a escala 1:1, de la resolución 148 del 30 de abril de 1974.

**Concepto Técnico No. 20222400000456** del 31 de octubre de 2022, en el cual se realiza la precisión del límite del Parque Nacional Natural Los Nevados, mojones 3,4,5,6,7,8,9,10 y 11, de la resolución 148 del 30 de abril de 1974.



Mapa ejemplo precisión Tramo del Vértice No.1 a Vértice No.2

Es importante precisar que PNNC ha realizado las gestiones necesarias, por ello se solicita respetuosamente se desestime la incidencia de la presente observación.

## Análisis de la CGR

Las dos entidades concuerdan en exponer que no es necesario la expedición de actos administrativos que precisen límites del área protegida por cuanto los linderos contenidos en la Resolución 0148 de 1974 no han cambiado, solo se ha realizado procesos de precisión a escalas más detalladas.

Es claro para la CGR que el proceso de precisión de límites no plantea fenómenos de ampliación y/o substracción del área protegida. Tal como lo mencionó PNNC la ampliación de un área protegida debe atender a la ruta adoptada por la Resolución 1125 de 2015 del MADS. Por su parte, la substracción de polígonos dentro de un área protegida se encuentra vedada como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-598-2010.

No obstante, persiste un elemento factico el cual no fue profundamente rebatido por las entidades con responsabilidad. Esto es, el cambio de área del Parque con los procesos de precisión de límites. De hecho, el mapa ejemplo de precisión del tramo del vértice 1 al vértice 2, demuestra que el perímetro y el área del Parque Los Nevados se afecta cada vez que la escala geográfica se acerca a niveles de precisión de 1:1. Recordar que la Resolución 0148 de 1974 delimita 38.000 hectáreas como área protegida y el área del último concepto técnico de precisión de límites plantea que el área protegida es de 61.388,24 hectáreas.

Finalmente, la respuesta de las dos entidades no expresa argumentos en torno a la señalización del Parque Los Nevados.

Dicho lo anterior, la respuesta de la entidad no controvierte los hechos señalados por este ente de control los mismos se validan como hallazgo de auditoría. En conclusión, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### Hallazgo 8. [D]. Definición de zona amortiguadora. [MADS, PNN]

#### Resumen:

La CGR determinó que no se ha determinado la zona amortiguadora del PNN Los Nevados, representando presuntos incumplimientos: 1) por parte de PNN, al numeral 11 del artículo 2 del Decreto 3572 de 2011, y 2) por parte del MADS, al numeral 2, artículo 16 del Decreto 3570 de 2011 y los literales 2 y 9 del artículo 13 del Decreto 3572 de 2011.

Al no determinarse la zona de amortiguamiento del área protegida, existiría un posible incumplimiento a lo dispuesto en el ordinal (iii) de la orden primera de la sentencia STL10716-2020, en lo relativo a adelantar acciones de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación en la zona de amortiguamiento del área protegida.

## Criterios

- Sentencia STL10716-2020

(iii) *ORDENAR al Presidente de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, a los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, a La Nación – Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y al Instituto Von Humboldt, elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 y, a su vez, deberá consagrar con precisión y claridad los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

- Decreto 2811 de 1974<sup>63</sup>

*Artículo 329. El sistema de parques Nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas:*

*a. Parque Nacional: Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;*

*b. Reserva Natural: Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;*

*c. Área Natural única: Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;*

*d. Santuario de flora: Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora Nacional;*

*e. Santuario de Fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna Nacional;*

*f. Vía Parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.*

*Artículo 330. De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques Nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, 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.*

- Ley 165 de 1994<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

<sup>64</sup> Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

*Artículo 8. CONSERVACIÓN IN SITU*

*Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:*

*a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; [...]*

*e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;*

• Sentencia C-746-2012<sup>65</sup>

*26. En fin, la figura del Sistema de Parques Nacionales Naturales entendida como una técnica de reserva de ciertas áreas del territorio, y su afectación a un régimen jurídico especial es, para este Tribunal, una forma adecuada y concreta de cumplir con los mandatos constitucionales antes mencionados [...]*

*Dicho régimen jurídico está compuesto por cinco elementos revestidos de una especial relevancia constitucional. Primero, que el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales, perfiladas en el artículo 328 del CRN. [...] Y, por último, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración. Esta zonificación incluye también las zonas amortiguadoras ubicadas por fuera de tales áreas protegidas; estas zonas están sometidas a un régimen jurídico asimilable en algunos aspectos al del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual es posible que en su territorio sean impuestas restricciones al ejercicio de los derechos y libertades, con el fin de atenuar los efectos nocivos que tales actividades puedan generar a las referidas áreas protegidas.*

• Decreto 622 de 1977<sup>66</sup>

*Artículo 18. La Zonificación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales podrá comprender:*

*1) En los parques nacionales naturales:*

- a) Zona intangible;*
- b) Zona primitiva;*
- c) Zona de recuperación natural;*
- d) Zona histórico-cultural;*
- e) Zona de recreación general exterior;*
- f) Zona de alta densidad de uso;*
- g) Zona amortiguadora.*

• Decreto 3572 de 2011<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Referencia: expediente D-8960. 26 de diciembre de 2012.

<sup>66</sup> Por el cual se reglamentan parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto - Ley número 2811 de 1974 sobre "Sistema de Parques Nacionales"; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959.

<sup>67</sup> Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones.

*Artículo 2. Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones: [...]*

*11. Proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

*Artículo 13. Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. Son funciones de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, las siguientes: [...]*

*2. Proponer directrices técnicas para la promoción de sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que aporten a la consolidación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

*9. Proponer las bases técnicas para el diseño de las políticas y estrategias para la determinación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

- Decreto 3570 de 2011<sup>68</sup>

*Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.*

*2. Proponer, con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector Administrativo, las políticas, regulaciones y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal y la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

- Ley 734 de 2002<sup>69</sup>

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

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

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

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

- Ley 1952 de 2019<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>69</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

<sup>70</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

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

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

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

## **Condición**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de su Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia no han determinado la zona amortiguadora en el área protegida denominada Parque Nacional Natural Los Nevados.

Esto representa un presunto incumplimiento por parte de Parques Nacionales Naturales en su función frente a este tema, consagrada en el numeral 11, del artículo 2 del Decreto 3572 de 2011, así como un presunto incumplimiento de las funciones por parte del Ministerio en lo relativo a lo contenido en el numeral 2, artículo 16 del Decreto 3570 de 2011, y finalmente, a las funciones establecidas en el literal 2 y 9 del artículo 13 del Decreto 3572 de 2011.

En el “Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados” esta obligación se incluyó como una acción de corto plazo como parte de la línea “Ordenamiento ambiental del territorio en zona área aledaña y circunvecina del PNN Los Nevados” en el pilar Legalidad, planteada en los siguientes términos: “Implementar la ruta de análisis interinstitucional para evaluar la pertinencia de la zona amortiguadora del PNN Los Nevados”. En consecuencia, esta acción no ha materializado la obligación de determinar la zona de amortiguamiento del área protegida, por lo que existiría un incumplimiento a lo dispuesto en el ordinal (iii) de la orden primera de la sentencia STL10716-2020, en lo relativo a adelantar acciones de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación en la zona de amortiguamiento del área protegida.

## **Causa**

Existen un conjunto de figuras orientadas al ordenamiento ambiental del territorio como: Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP), Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuenca (POMCA), POT's municipales, zonificación y regímenes de uso complejo de páramos Los Nevados. Estos instrumentos se traslapan entre sí, ocasionando que existan dificultades para la armonización y posterior determinación de la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Nevados. Lo cierto es que el mandato legal de determinar un

área de amortiguamiento se encuentra expresamente señalado en las normas aludidas y las entidades con competencia tienen la responsabilidad de coordinar las acciones necesarias para cumplir con esa obligación.

### **Efecto**

Acciones dispersas de las autoridades ambientales, en cuanto a la protección y atenuación de disturbios sobre el área protegida. Presiones con alto impacto sobre el ecosistema colindante asociadas principalmente a la ganadería y al turismo no regulado. Sectores vecinos al área protegida sin zonificación de usos, lo cual no permite contar con instrumento de gestión ambiental que permita cumplir el objetivo de sostenibilidad ambiental disminuyendo presiones. Menoscabo de los servicios ecosistémicos de provisión y regulación hídrica de los que depende la eco región del eje cafetero por aumento de la producción pecuaria, manifestada en zonas adyacentes al parque con grandes extensiones de pastos. Detrimiento de áreas que por su importancia ecológica puedan contribuir al cuidado de los Valores Objeto de Conservación (VOC) y merezcan un manejo diferenciado.

A manera de ilustración, en la imagen siguiente se presentan la totalidad de títulos mineros vigentes y con solicitudes en trámite ante la Agencia Nacional de Minería con corte al 28 de septiembre de 2022. La imagen permite apreciar la vecindad de algunos de ellos con el área protegida. Si bien, muchos de ellos no se encuentran en explotación o no poseen licencia ambiental, se pone de manifiesto una presión latente sobre la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Natural Los Nevados.



compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva **zona de amortiguación** (...)"

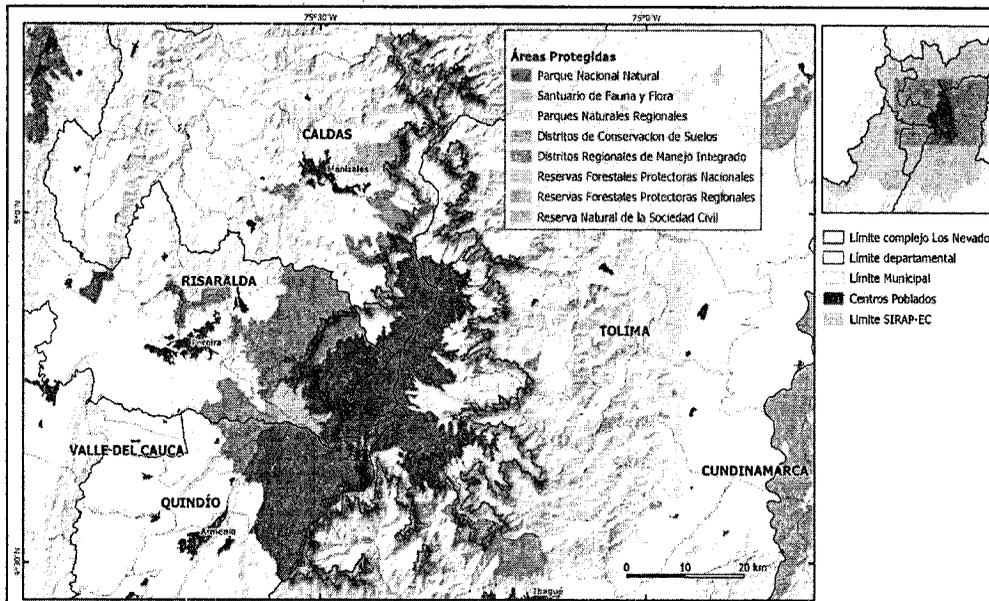
Es importante aclarar que las zonas circunvecinas a las áreas protegidas pueden cumplir su función amortiguadora de dos maneras, de acuerdo a lo establecido en la normatividad vigente:

- Para el caso de las zonas circunvecinas a las áreas adscritas al Sistema de Parques Nacionales Naturales, se pueden determinar zonas amortiguadoras, que serán declaradas por el Ministerio de conformidad con los estudios técnicos remitidos por PNN (Artículo 14 del Decreto 622 de 1977).
- Para el caso de todas las áreas protegidas que hacen parte del SINAP, incluidas las del Sistema de PNN, la función amortiguadora se puede cumplir desde el ordenamiento territorial (Artículo 31 del Decreto 2372 del 2010).

El objetivo para ambos casos, zona amortiguadora y zonas con función amortiguadora, es el de reducir las presiones y dar mayor conectividad e integridad a los objetos específicos de conservación de las áreas protegidas, por lo que para el caso del PNN Los nevados y en general de todo el sistema de Parques Nacionales Naturales podría darse por cualquiera de las dos maneras.

Teniendo en consideración esto, desde PNN se viene adelantado la ruta de análisis para consolidar los insumos necesarios en la generación de una zona de influencia preliminar que permita mediante un análisis desde la ecología del paisaje, buscar las zonas con mayor vulnerabilidad a procesos de transformación de las coberturas naturales y con base en ello tener elementos más sólidos en el momento de definir si es requerida una propuesta de una zona amortiguadora o áreas con función amortiguadora para el área protegida Los Nevados, continua o en puntos específicos.

En la siguiente imagen, se puede observar como el PNN Los Nevados colinda con otras figuras de protección ambiental, y permite ejemplificar lo expuesto anteriormente:



Fuente: Salida gráfica generada por Parques Nacionales Naturales (2022).

*En dado caso en que el análisis técnico efectuado por PNN determine que es necesario declarar una zona amortiguadora, la declaratoria de esta zona es potestad del Minambiente de conformidad con los estudios técnicos remitos por PNN donde se sustente la pertinencia de declarar dicha zona. Por otro lado, en caso en que el análisis técnico efectuado por PNN determine que no es pertinente la zona amortiguadora y se acuda al concepto de función amortiguadora, la regulación en tomo a una función amortiguadora es de carácter interinstitucional, en armonía con los municipios y las corporaciones y puede ser incorporada por medio de los distintos instrumentos de ordenamiento territorial.*

*Este análisis se enmarca dentro de la línea de acción de ordenamiento ambiental del territorio en zona área aledaña y circunvecina del PNN Los Nevados, en la actividad 2: Implementar la ruta de análisis interinstitucional para evaluar la pertinencia de la zona amortiguadora del PNN Los Nevados del Plan Conjunto, en donde se analiza la pertinencia de declarar una zona amortiguadora a la luz de los instrumentos de planificación de esas otras figuras en la zona aledaña al Parque, y que como se explicó anteriormente, estarían cumpliendo esa función amortiguadora.*

*Ahora bien, es importante precisar que ni en lo ordenado en su momento por el Tribunal Superior de Ibagué ni en lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia se ordena de forma expresa la declaratoria de una zona amortiguadora. Si bien se ordena la elaboración de un plan conjunto para el área y la zona amortiguadora, no puede darse una interpretación que implique la obligatoriedad de dicha declaratoria, máxime cuando la misma requiere previamente del cumplimiento de los elementos técnicos y jurídicos, que para la fecha de la sentencia no existían y aún hoy se están levantando.*

*Así las cosas, en cumplimiento no sólo de la sentencia sino del ordenamiento jurídico ambiental, es importante tener en cuenta que la autoridad competente se encuentra en la elaboración de los insumos técnicos que permitirán determinar la viabilidad de la declaratoria, o si, por el contrario, conforme a los elementos técnicos, se encontrará la necesidad de acudir al concepto de zonas con función amortiguadora.*

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

*De manera inicial, se aclara que en la misma sentencia del 13 de octubre de 2020, en la orden TERCERA dice "Ordenar al señor presidente de la República, ... el establecimiento de los límites actualizados del Parque Nacional Natural de los Nevados y elaborar los planos respectivos, **determinando, de ser posible, las áreas de amortiguación** que por todos sus límites tiene el Parque", subrayado para esta respuesta, lo cual coincide con las consideraciones técnicas para definir la zona amortiguadora, en donde se definen los insumos, los actores, y la metodología que se debe surtir en diferentes etapas de acuerdo a la guía de referencia para esta temática.*

*Como se ha presentado en las reuniones y lo entregado a la Contraloría en el anexo 1 (Drive) del 5 de agosto de 2022, estamos en el proceso de implementación de la ruta de análisis para determinar la zona amortiguadora, hemos surtido varias etapas, las cuales se enumeran a continuación:*

- a) Análisis interno de los insumos disponibles: propuestas de ordenamiento, zonificación compleja de páramos, áreas runap, ecosistemas estratégicos, figuras de ordenamiento, designaciones, territorios de comunidades étnicas, zonas con mayor vulnerabilidad a procesos de transformación de las coberturas naturales, proyectos sectoriales, entre otros.*
- b) Revisión de los criterios para definir las zonas con función amortiguadora, que para el caso del PNN Los Nevados se identificaron y aplicaron por Parques Nacionales con la participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS.*
- c) Identificación de zonas (ventanas) para análisis con una escala más detallada.*
- d) Revisión de estos análisis preliminares con las cuatro autoridades ambientales (revisión por departamento) y ajuste de propuesta en caso de requerirse.*

*e) Revisión del ejercicio con el MADS y las autoridades ambientales para definir la necesidad específica en acciones complementarias para el cumplimiento de la función amortiguadora.*

*En este paso nos encontramos, revisiones con las autoridades ambientales, que nos permita precisar las acciones detalladas requeridas.*

*Por lo anterior, se confirma que se está desarrollando este análisis, y que está incluida la acción en el plan conjunto así: "Implementar la ruta de análisis interinstitucional para evaluar la pertinencia de la zona amortiguadora del PNN Los Nevados", con 3 indicadores asociados, como se entregó en la batería de indicadores. En este proceso, se realiza el análisis de las acciones que se están desarrollando en la zona aledaña, es decir la que cumple la función amortiguadora, en coherencia con los instrumentos de planificación que soportan estas acciones.*

*Así mismo, cabe mencionar que más del 80% del Parque Los Nevados se encuentra inmerso dentro del complejo de Páramos los Nevados, que ya tiene construido el plan de manejo y está próximo a su adopción, y que al mismo tiempo cumple esa función amortiguadora que es esencial para el área protegida. Lo anterior teniendo en cuenta que es importante contemplar esas otras figuras que se encuentran en las zonas aledañas como lo menciona la Contraloría y que estarían cumpliendo con esa función amortiguadora de acuerdo al artículo 31 del Decreto 2372 del 2010 y que en un análisis positivo ya tienen zonificación en coherencia con el área protegida lo que ha generado una oportunidad en este análisis de integración de instrumentos de planificación que facilita la viabilidad del área protegida en el largo plazo, si las implementaciones propuestas se llevan a cabo.*

*Es importante precisar que PNNC ha realizado las gestiones necesarias, por ello se solicita respetuosamente se desestime la incidencia de la presente observación.*

## **Análisis de la CGR**

Las respuestas enviadas por las dos entidades detallan el proceso que se ha venido desarrollando asociado a definir un área amortiguadora o con función amortiguadora para el Parque Los nevados. Si bien, existe una discusión frente a los dos conceptos contemplados en la normatividad, relativos a zona amortiguadoras o a zonas con función amortiguadora, lo cierto es que, a la fecha no se ha concretado ninguna de las dos aproximaciones y apenas existen documentos de trabajo preliminares. En tal sentido, el objetivo de esas dos figuras sigue lejos de alcanzarse, esto es mitigar las presiones en las áreas colindantes con el área protegida.

Frente a los indicadores formulados se observa que son dos los tipos: Indicador Estratégico (mediano y largo plazo) y de gestión (corto plazo), estos son:

*I.E - 1.6: Zona definida de gestión y articulación de acciones para fortalecer la función amortiguadora del PNN Los Nevados*

*I.G. - 1.5: Porcentaje de avance del Documento síntesis del resultado del análisis de la pertinencia de la zona amortiguadora a. (cinco pasos de trabajo)*

*I.G. - 1.6: Polígono (o polígonos) definidos, en los que se armonizará la acción de los instrumentos de planeación territorial para la protección del territorio aledaño al PNN Los Nevados.*

Estos indicadores no reflejan el impacto de la gestión del MADS y de PNNC, es decir, no permiten establecer escenarios de reducción, mitigación o eliminación de actividades antrópicas que generen presiones sobre el área colindante con el área protegida.

En síntesis, la respuesta de PNNC y del MADS no permite establecer con certeza la temporalidad para el establecimiento de una zona amortiguadora o una zona con función amortiguadora. Por tanto, los hechos reprochados por la CGR se validan como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

**Hallazgo 9. [D] Sostenibilidad financiera del plan conjunto [MADS, PNN, Carder, Corpocaldas, Cortolima, CRQ]**

Resumen:

La CGR determinó que el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del PNN Los Nevados no cuenta aún con una estrategia global definida dirigida a garantizar la sostenibilidad financiera para su implementación en el corto, mediano y largo plazo.

**Criterios**

• Constitución Política

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

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

• Ley 99 de 1993<sup>71</sup>

*Artículo 1. Principios generales ambientales. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: [...]*

*2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. [...]*

*4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. [...]*

*8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido. [...]*

*10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. [...]*

---

<sup>71</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, [...]

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Artículo 2. Creación y objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. [...]

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

Artículo 4. Sistema Nacional Ambiental, SINA. El Sistema Nacional Ambiental SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.

2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley.

3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley. [...]

5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente. [...]

Parágrafo. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios.

Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: [...]

4) Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, SINA; [...]

13) Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

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

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

1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del

*Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción; [...]*

*4. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales; [...]*

- Ley 489 de 1998<sup>72</sup>

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

*Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.*

*Artículo 6. Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.*

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

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

*4. Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.*

- Decreto 3570 de 2011<sup>73</sup>

*Artículo 1. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables [...]*

---

<sup>72</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>73</sup> Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

*Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.*

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

*3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, [...]*

*9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), [...]*

*13. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, [...]*

*Artículo 6. Funciones del Despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Son funciones del Despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las señaladas en la Constitución Política y el Artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: [...]*

*2. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y promover la ejecución de las políticas, planes, programas, proyectos y normatividad en materia ambiental y de recursos naturales renovables.*

• Decreto 3572 de 2011<sup>74</sup>

*Artículo 2. Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones: [...]*

*3. Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales. [...]*

*5. Proponer al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las políticas, planes, programas, proyectos y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. [...]*

*9. Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas. [...]*

*11. Proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. [...]*

*14. Proponer e implementar estrategias de sostenibilidad financiera para la generación de recursos, que apoyen la gestión del organismo.*

---

<sup>74</sup> Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones.

15. Las demás que le estén asignadas en las normas vigentes y las que por su naturaleza le correspondan o le sean asignadas o delegadas por normas posteriores.

Artículo 9. Funciones de la Dirección General. Son funciones de la Dirección General, las siguientes: [...]

12. Gestionar ante las autoridades competentes en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la consecución de fuentes de financiación con destino al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

17. Ejercer las demás funciones y atribuciones propias de su condición de representante legal de Parques Nacionales Naturales de Colombia, así como cualesquiera otras que le sean asignadas por la ley o los reglamentos.

Artículo 14. Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales. Son funciones de la Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales, las siguientes:

1. Diseñar e implementar estrategias de sostenibilidad financiera para la generación de recursos tendientes al cumplimiento de los objetivos institucionales.

9. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza del área.

17. Implementar, en el nivel regional, las estrategias de sostenibilidad financiera para la generación de recursos tendientes al cumplimiento de los objetivos del organismo.

- Sentencia STL10706-2020

*IV. Consideraciones*

*Así, es dable concluir que aun cuando la administración, manejo, protección y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, ello no opera de manera absoluta, pues como se dejó visto en precedencia, la salvaguarda de aquel tejido biodiverso –bosques, humedales, subpáramos, páramos, super páramos, glaciares, diversidad de flora y fauna- no es responsabilidad exclusiva de Parques Nacionales Naturales de Colombia, toda vez que los distintos entes gubernamentales [...] tienen el deber de adoptar, de manera coordinada y armónica, diferentes medidas encaminadas a contribuir con el manejo, protección y conservación integral de aquel ecosistema y, sobre todo, sus zonas aledañas o de amortiguación pertenecientes a sus respectivas jurisdicciones, tal como lo impone el Artículo 63 de la Ley 99 de 1993 (Pág. 67-68).*

*No cabe duda que el Parque Nacional Natural Los Nevados es un ecosistema con grandes riquezas hídricas, de fauna y flora, que impone al Estado y, en general, a todos los ciudadanos, el mayor esfuerzo para su protección y conservación (pág. 72-73).*

*Ahora bien, la labor de protección de los recursos naturales está guiada por los principios de prevención y precaución, cuya aplicación impone a las diversas entidades del Estado adoptar medidas encaminadas a precaver y evitar la ocurrencia de un eventual daño; no obstante, en el caso particular, se observa que las actuaciones de las autoridades convocadas deben guiarse por el principio de prevención. Lo anterior, debido a que se conocen las consecuencias derivadas de las actividades del ser humano, situación que le permite a las autoridades convocadas, en el plan de acción que en esta oportunidad se ordena, adoptar decisiones integrales a efectos de reducir el impacto de los daños y evitar que estos ocurran en el ecosistema del Parque Nacional Natural Los Nevados (Pág. 87).*

- Ley 734 de 2002<sup>75</sup>

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

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

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

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

- Ley 1952 de 2019<sup>76</sup>

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

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

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

## Condición

Como resultado del análisis a la información remitida a la auditoría, se determinó que el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados no cuenta aún con una estrategia global definida dirigida a garantizar la sostenibilidad financiera para el desarrollo de las acciones dispuestas en los distintos pilares del plan y que contemple los diversos rangos temporales de corto, mediano y largo plazo, que permita cuantificar los costos de la implementación del plan, o que permita identificar las posibles fuentes de recursos y las acciones destinadas a la gestión de los recursos necesarios, entre otros aspectos.

---

<sup>75</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

<sup>76</sup> Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Al contrario, al haberse definido que cada entidad gestionará por su cuenta los recursos que requiera para el cumplimiento de las acciones a su cargo, la sostenibilidad financiera del plan se circunscribe a cada actor de manera independiente y las acciones que tenga a su cargo, lo que en la práctica significa un desconocimiento a la necesidad de asegurar una gestión integral, coordinada y armónica entre las distintas autoridades que, en cualquier caso, hacen parte del SINA, como el escenario dispuesto en la legislación nacional para la puesta en marcha de los principios generales ambientales y la planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, cuyo ente rector es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

### **Causa**

Debilidades en la coordinación y en la toma de decisiones en relación con la definición de una estrategia que brinde soporte al aseguramiento permanente del financiamiento necesario para llevar a cabo las acciones dispuestas en el plan conjunto.

### **Efecto**

No contar con una estrategia de financiamiento dificulta asegurar la sostenibilidad financiera para la implementación del plan conjunto, e implica que en la práctica, el cumplimiento de las acciones dependerá de las fortalezas y capacidades de cada actor participante, corriendo el riesgo que las entidades con menores capacidades para destinar recursos al plan se queden rezagadas en el cumplimiento de las acciones a su cargo, con el resultado final de que se postergue en el tiempo, o nunca se lleguen a obtener, los resultados finales esperados: la recuperación, el manejo, el mantenimiento y la conservación del parque y su zona de amortiguación.

### **Respuesta de la entidad**

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La entidad dio respuesta a la observación mediante memorando 21002022E3005269 del 11 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

*Frente a la observación que hace la Contraloría en cuanto a que “el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados no cuenta aún con una estrategia global definida dirigida a garantizar la sostenibilidad financiera para el desarrollo de las acciones dispuestas en los distintos pilares del plan (...)” y que “al haberse definido que cada entidad gestionará por su cuenta los recursos que requiera para el cumplimiento de las acciones a su cargo, la sostenibilidad financiera del plan se circunscribe a cada actor de manera independiente y las acciones que tenga a su cargo, lo que en la práctica significa un desconocimiento a la necesidad de asegurar una gestión integral, coordinada y armónica entre las distintas autoridades que, en cualquier caso, hacen parte del SINA (...)” es importante aclarar que el Plan Conjunto fue construido de manera articulada y por lo tanto se entiende que cuando cada una de las entidades accedió a quedar como entidad responsable, gestionaría los recursos necesarios para dar cumplimiento a dichos compromisos.*

Adicionalmente, es importante tener presente que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, aunque cabeza del sector ambiental, no es superior jerárquico de las entidades que lo conforman, y por consiguiente cada una tiene autonomía para designar el manejo de sus recursos presupuestales. Lo anterior, teniendo en cuenta que además no solo las entidades del SINA se encuentran como responsables dentro del Plan y por consiguiente cada una se rige bajo el principio de legalidad y ordenación del gasto y deberá destinar los recursos dentro de sus funciones legales y en el marco de los compromisos adquiridos dentro del Plan Conjunto.

Finalmente, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se ha dado respuesta a las solicitudes que se han realizado en referencia al tema presupuestal, teniendo presente que esta cartera ministerial es gestora de la política nacional ambiental y que se encuentra vinculada dentro del Plan Conjunto en tres actividades específicas. Se anexan las evidencias que dan cuenta de las respuestas remitidas.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación 20226030005991 del 4 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

*Específicamente sobre la formulación del plan conjunto y la sostenibilidad del mismo, se realizó la construcción en conjunto con todos los accionados, aprobando y ajustando de acuerdo a sus competencias y a las capacidades de la gestión de recursos financieros y técnicos, las actividades que allí están planteadas.*

*Lo anterior, asegura la coordinación que se realizó desde el inicio de la implementación en 2020, que los pasos dados y los responsables fueron revisados por todos los accionados, y las otras actividades con otras entidades que son muy pocas, fueron consultadas en el marco de las mesas sectoriales.*

*El plan conjunto es el que armoniza y guía la ruta de esa diversidad de competencias y fortalezas por lo cual desde allí se estará gestionando lo que cada uno tiene a su cargo. Así mismo, el seguimiento a las acciones se hace frecuentemente lo que permitirá revisar y ajustar en la implementación lo que se requiera en caso de darse alguna debilidad en el proceso. Así mismo, en el marco de los diferentes procesos de gestión de recursos con otras fuentes, y como coordinadores del SINAP, este es un tema estratégico, razón por la cual se estarán gestionando recursos con proyectos de cooperación que nos complemente nuestros recursos propios, de Gobierno nacional que complemente las acciones dentro y fuera del área protegida según lo formulado.*

*No sobra mencionar este anexo con el comportamiento histórico de los últimos 12 años en recursos de inversión apropiados y ejecutados en la operación del PNN Los Nevados, considerando que la ejecución de dichos recursos en esa área protegida ha permitido cumplir con la misionalidad institucional, y a partir del año 2021 programar las acciones de mejora que contempla la sentencia de 2020.*

AÑO	APROPIACIÓN VIGENTE	OBLIGACIONES	% DE EJECUCIÓN
2011	\$ 426.739.797	\$ 408.826.138	95,80%
2012	\$ 345.733.492	\$ 338.040.594	97,77%
2013	\$ 460.048.596	\$ 432.241.667	93,96%
2014	\$ 499.303.179	\$ 486.843.502	97,50%
2015	\$ 487.136.946	\$ 461.966.463	94,83%
2016	\$ 605.045.249	\$ 593.918.238	98,16%
2017	\$ 515.482.500	\$ 509.179.111	98,78%
2018	\$ 699.524.014	\$ 536.212.962	76,65%

2019	\$ 538.228.196	\$ 536.256.799	99,63%
2020	\$ 657.939.062	\$ 444.720.915	67,59%
2021	\$ 1.403.806.111	\$ 801.517.650	57,10%
2022 a octubre 31	\$ 733.716.889	\$ 500.117.653	68,16%
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 7.372.704.031</b>	<b>\$ 6.049.841.692</b>	<b>82,06%</b>

Por lo anteriormente expuesto, se solicita de manera respetuosa al Ente de Control, se tenga en cuenta las evidencias y justificaciones expresados por Parques Nacionales Naturales de Colombia, en las Observaciones de la Auditoría de cumplimiento a la Sentencia 73001-22-00-000-2020-000091-00 PNN Los Nevados, en consecuencia, se solicita la exclusión de las mismas del informe final de auditoría [...]

- Corporación Autónoma Regional de Risaralda

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación 28102 del 9 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

*En la actualidad nos encontramos en el proceso de precisión del costeo de las actividades planteadas en el Plan Conjunto. El documento será entregado a finales de noviembre.*

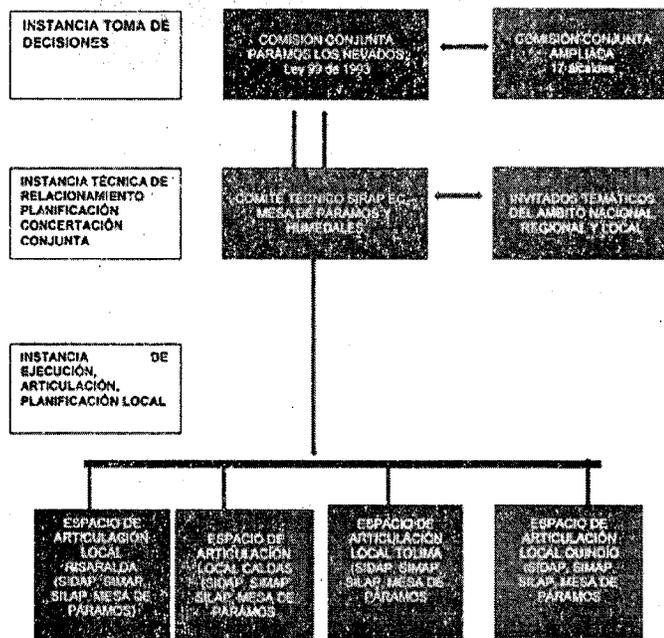
*Sin embargo, las actividades que se plantean en el Plan Conjunto, bajo la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en el Páramo Los Nevados (por fuera del PNN Nevados), son las actividades que se identificaron en el Plan de Manejo del Páramo, elaborado en cumplimiento de la Resolución 0886 de 2018 y la Ley 1930 de 2018.*

*Para el Plan Conjunto, se priorizaron las actividades de reconversión de sistemas productivos, restauración ecológica y conservación (red de monitoreo y control).*

*Como actividades de apoyo a las instituciones responsables, se priorizó el apoyo al ordenamiento turístico de la zona de influencia del PNN Nevados y el saneamiento predial.*

*El plan de manejo, cuenta con el costeo de estas actividades por departamento y responden a un proceso de planificación integral del páramo, desarrollado de manera conjunta entre las Corporaciones Autónomas Regionales, los gobiernos municipales y los habitantes del páramo (4 departamentos, 17 municipios).*

*La ejecución de estas actividades se plantea sean ejecutadas por cada departamento, teniendo en cuenta las jurisdicciones de las autoridades ambientales y de los municipios, sin embargo, el ejercicio de la planificación, seguimiento y monitoreo se realizará a través del esquema de gobernanza planteado. Este esquema se construyó a partir de la estructura del SIRAP EC, a saber:*



Este esquema permitirá ejecutar de manera coordinada el mencionado plan y realizar el seguimiento a las actividades planteadas en los espacios de concertación regional. Cabe anotar que Parques Nacionales hace parte del SIRAP EC.

El presupuesto parte de los recursos propios que cada Corporación define para la ejecución de actividades en el ecosistema Páramo. Sin embargo, se observa que el costo de las actividades resulta muy alto y es necesario la búsqueda de recursos de cofinanciación. El documento de plan de manejo identifica fuentes posibles de cofinanciación y se definirá en el marco del SIRAP EC la ruta a seguir en la búsqueda de los recursos faltantes.

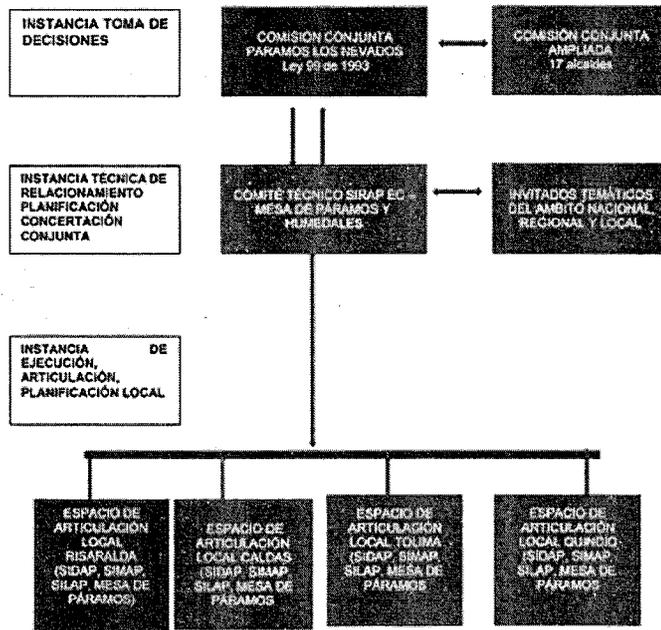
- Corporación Autónoma Regional de Caldas

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación 2022-IE-00029471 del 9 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

*Las actividades que se plantean en el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, bajo la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales CARs, tienen injerencia en el Complejo de Páramos Los Nevados, cuyas actividades que se identificaron en el Plan de Manejo del Páramo, elaborado en cumplimiento de la Resolución 0886 de 2018 y la Ley 1930 de 2018. En este sentido, se priorizaron las actividades de reconversión de sistemas productivos, restauración ecológica y conservación (control); como actividades de apoyo a las instituciones responsables, se priorizó el apoyo al ordenamiento turístico de la zona de influencia del PNN Nevados y el saneamiento predial.*

*El Plan de Manejo, cuenta con el costeo de estas actividades por departamento y responden a un proceso de planificación integral del páramo, desarrollado de manera conjunta entre las Corporaciones Autónomas Regionales, los gobiernos municipales y los habitantes del páramo (4 departamentos, 17 municipios).*

Se plantea que estas actividades sean ejecutadas por cada departamento, teniendo en cuenta las jurisdicciones de las autoridades ambientales y de los municipios; sin embargo, el ejercicio de la planificación, seguimiento y monitoreo se realizará a través del esquema de gobernanza planteado. Este esquema se construyó a partir de la estructura del SIRAP EC, a saber



Este esquema permitirá ejecutar de manera coordinada el mencionado Plan de Manejo y realizar el seguimiento a las actividades planteadas en los espacios de concertación regional. Cabe anotar que Parques Nacionales Naturales hace parte del SIRAP EC.

El presupuesto parte de los recursos propios que cada Corporación definió para la ejecución de actividades en el ecosistema Páramo; sin embargo, se observa que el costo de las actividades resulta muy alto y es necesario la búsqueda de recursos de cofinanciación. El documento de Plan de Manejo del Complejo de Paramos Los Nevados, identifica fuentes posibles de cofinanciación y se definirá en el marco del SIRAP EC la ruta a seguir en la búsqueda de los recursos faltantes. Es importante resaltar que las acciones del Plan de Manejo del Complejo de Paramos Los Nevados, aporta en el cumplimiento de la sentencia.

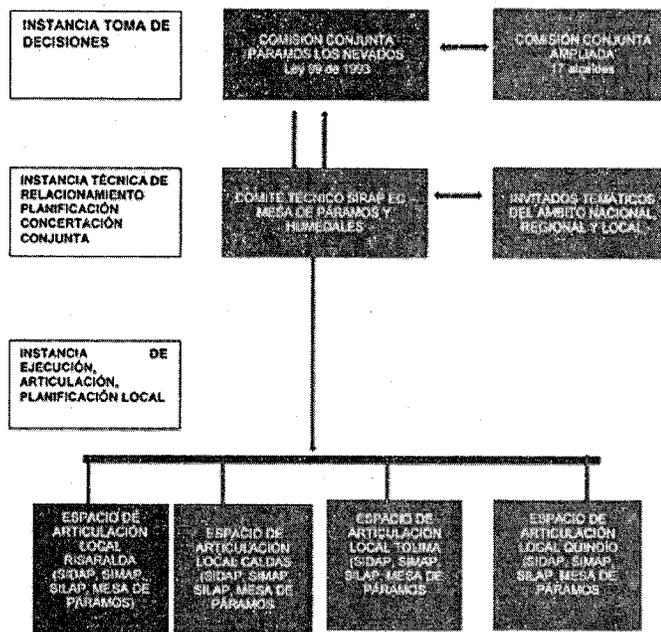
- Corporación Autónoma Regional del Tolima

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación 100.04.4.1 del 8 de noviembre de 2022, con el mensaje interno 894 del 27 de octubre de 2022 emitido por la Subdirección de Planificación Ambiental. Manifiesta:

Las actividades que se plantean en el Plan Conjunto, bajo la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en el Páramo Los Nevados, son las actividades que se identificaron en el Plan de Manejo del Páramo, elaborado en cumplimiento de la Resolución 0886 de 2018 y la Ley 1930 de 2018.

Se priorizaron las actividades de reconversión de sistemas productivos, restauración ecológica y conservación (control). Como actividades de apoyo a las instituciones responsables, se priorizó el apoyo al ordenamiento turístico de la zona de influencia del PNN Nevados y el saneamiento predial. Este plan de manejo, cuenta con el costeo de estas actividades por departamento y responden a un proceso de planificación integral del páramo, desarrollado de manera conjunta entre las Corporaciones Autónomas Regionales, los gobiernos municipales y los habitantes del páramo (4 departamentos, 17 municipios). La ejecución de estas actividades se plantea sean ejecutadas por cada departamento, teniendo en cuenta las jurisdicciones de las autoridades ambientales y de los municipios, sin embargo, el ejercicio de la planificación, seguimiento y monitoreo se realizará a través del esquema de gobernanza planteado.

Este esquema se construyó a partir de la estructura del SIRAP EC, a saber:



Este esquema permitirá ejecutar de manera coordinada el mencionado plan y realizar el seguimiento a las actividades planteadas en los espacios de concertación regional. Cabe anotar que Parques Nacionales hace parte del SIRAP EC.

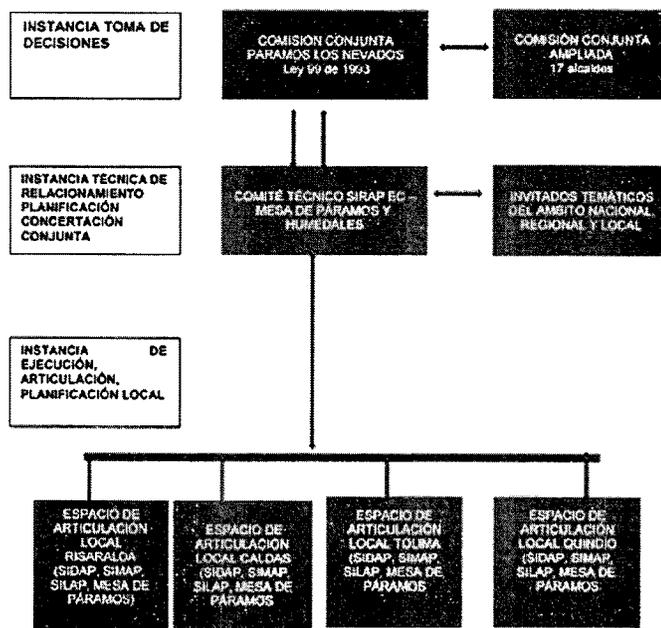
El presupuesto parte de los recursos propios que cada Corporación define para la ejecución de actividades en el ecosistema Páramo. Sin embargo, se observa que el costo de las actividades resulta muy alto y es necesario la búsqueda de recursos de cofinanciación. El documento de plan de manejo identifica fuentes posibles de cofinanciación y se definirá en el marco del SIRAP EC la ruta a seguir en la búsqueda de los recursos faltantes.

- Corporación Autónoma Regional del Quindío

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación 2004-58 del 9 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

En atención a esta observación, nos permitimos exponer que las acciones contenidas en el Plan Conjunto de Recuperación bajo la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en el Páramo Los Nevados, corresponden a actividades identificadas en el proceso de formulación del plan de manejo de la zona de páramo Los Nevados localizado fuera del Parque Nacional Natural Los Nevados, el cual fue construido conforme a lo establecido en la Resolución 0886 de 2018 y la Ley 1930 de 2018. Entre las actividades priorizadas se encuentran las de reconversión de sistemas productivos, restauración y rehabilitación ecológica, así como conservación (control), además de actividades de colaboración a las demás entidades responsables para facilitar su cumplimiento, entre las cuales se encuentran el apoyo al ordenamiento turístico de la zona de influencia del PNN Nevados y al saneamiento predial.

Dicho plan de manejo cuenta con el costeo de estas actividades por departamento y responde a un proceso de planificación integral del páramo, desarrollado de manera conjunta entre las Corporaciones Autónomas Regionales, los gobiernos municipales y los habitantes del páramo (4 departamentos, 17 municipios). Se plantea que la ejecución de estas actividades sea llevada a cabo por departamento, en consideración a las competencias jurisdiccionales de las autoridades ambientales y municipios involucrados. Sin embargo, el ejercicio de la planificación, seguimiento y monitoreo se realizará a través del esquema de gobernanza planteado:



Este esquema, del que además hace parte Parques Nacionales Naturales de Colombia, permitirá ejecutar de manera coordinada el mencionado plan y realizar el seguimiento a las actividades planteadas en los espacios de concertación regional.

El presupuesto para el cumplimiento de dicho plan de manejo, parte de los recursos propios que cada Corporación define para la ejecución de actividades en el ecosistema Páramo. Y si bien, el costo de las actividades resulta muy alto, el documento de plan de manejo identifica posibles fuentes de cofinanciación y la ruta a seguir en la búsqueda de los recursos faltantes, será definida en el marco del SIRAP EC.

Ahora bien, es necesario precisar que una de las herramientas de control y sostenibilidad del “Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados” es el acuerdo implícito establecido entre las partes formuladoras, de que cada entidad financiará las acciones bajo su responsabilidad, las cuales se enmarcan en sus funciones establecidas por ley; además del compromiso adquirido por cada institución mediante la aprobación de dicho plan, de cumplir con lo que le corresponde. Bajo este contexto, se debe tener presente el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, en el cual se establece que “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, **la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante ésta.**” (Negrilla fuera del texto).

En ese sentido se informa que la Corporación Autónoma Regional del Quindío, cuenta en su Plan de acción Institucional 2020-2023 con el proyecto 9 “Planificación, Manejo y conservación de Ecosistemas Estratégicos”, dentro de la que se establece la Actividad 1 denominada “Ejecutar acciones de conservación y manejo en ecosistemas estratégicos (páramos y humedales) del departamento del Quindío”; actividad en la cual, se tienen proyectados recursos financieros que permita avanzar en la vigencia 2023 en el cumplimiento de las metas de corto plazo, dispuestas en el Plan Conjunto de Recuperación del páramo Los Nevados.

Finalmente, es pertinente referirnos a que, si bien la Ley 489 de 1998 en su artículo 6 se refiere al principio de coordinación, el artículo 121 de la Constitución política de Colombia establece que “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”, las cuales, en concordancia con la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales se circunscriben al área de su jurisdicción, tal y como se evidencia en el Artículo 23 de la Ley 99 de 1993:

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

Por otro lado, la Corte Constitucional se pronunció frente al alcance del principio de colaboración armónica, respecto de lo cual, a través de la Sentencia C-246/04 expone que “Si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que **no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas.**” (Negrilla fuera del texto).

## **Análisis de la CGR**

En síntesis, de manera general todas las entidades señalan que, al ser responsables de una serie de acciones en el plan conjunto, esta responsabilidad implica que cada entidad gestiona los recursos que sean necesarios para el cumplimiento de tales compromisos,

definidos de acuerdo con las competencias y funciones de cada entidad. En este sentido, señalan que cada entidad cuenta con autonomía para destinar y manejar sus recursos.

De manera específica, el MADS indica que, aunque es cabeza del sector ambiental, no es superior jerárquico de las demás entidades que lo conforman, e indica que ha dado respuesta a requerimientos de información en materia presupuestal respecto a las tres actividades del plan conjunto en las que se encuentra vinculado.

Por parte de PNNC, señala que el plan conjunto es un instrumento que armoniza y guía la ruta de acción de las entidades y desde allí se gestiona “*lo que cada uno tiene a su cargo*” y que se realiza seguimiento “*frecuentemente lo que permitirá revisar y ajustar en la implementación lo que se requiera en caso de darse alguna debilidad en el proceso*”. También indica que

*[...] en el marco de los diferentes procesos de gestión de recursos con otras fuentes, y como coordinadores del SINAP, este es un tema estratégico, razón por la cual se estarán gestionando recursos con proyectos de cooperación que nos complemente nuestros recursos propios, de Gobierno nacional que complemente las acciones dentro y fuera del área protegida según lo formulado.*

Y finalmente, PNNC relaciona los recursos que la entidad ha invertido en el PNN Los Nevados en el periodo 2011-2022.

Por parte de las autoridades ambientales regionales, se indica de manera sistemática que:

*[...] las acciones contenidas en el Plan Conjunto de Recuperación bajo la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en el Páramo Los Nevados, corresponden a actividades identificadas en el proceso de formulación del plan de manejo de la zona de páramo Los Nevados localizado fuera del Parque.*

Además, las corporaciones explican que se realizó un proceso de priorización de actividades en dicho plan, que cuenta con un costeo de las actividades por departamento y con un esquema de gobernanza configurado a partir de la estructura del SIRAP EC, el cual permitirá, entre otras cosas, hacer el seguimiento, detectar debilidades, ajustar y tomar decisiones cuando sea necesario. Por último, indican que el presupuesto para el cumplimiento del plan de manejo “*parte de los recursos propios que cada Corporación define*” para ejecutar las actividades a cargo. Además, reconocen que el costo de las actividades hace que sea necesario la búsqueda de nuevos recursos para financiar el plan de manejo, por lo que allí se identifican las posibles fuentes de cofinanciación. Sin embargo, se plantea que “*se definirá en el marco del SIRAP EC la ruta a seguir en la búsqueda de los recursos faltantes*”.

Ante lo planteado por las entidades en sus respuestas, la CGR considera conveniente retomar el sentido de la observación:

*[...] el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados no cuenta aún con una estrategia global definida dirigida a garantizar la*

*sostenibilidad financiera para el desarrollo de las acciones dispuestas en los distintos pilares del plan y que contemple los diversos rangos temporales de corto, mediano y largo plazo, que permita cuantificar los costos de la implementación del plan, o que permita identificar las posibles fuentes de recursos y las acciones destinadas a la gestión de los recursos necesarios.*

En esta perspectiva, la observación se circunscribe específicamente a la ausencia de un instrumento de gestión que permita asegurar la sostenibilidad financiera para el cumplimiento del plan conjunto visto como un todo, dirigido a una gestión integral del parque y de su zona amortiguadora.

En este sentido, la CGR sí reconoce que en el plan conjunto cada entidad asume compromisos a partir de sus funciones y competencias, y que la primera fuente de recursos serán los recursos que presupuestalmente cada una pueda dirigir hacia el cumplimiento de tales compromisos. Sin embargo, la implementación del plan conjunto requerirá inyectar nuevos recursos desde otras fuentes, tal como lo plantea PNNC, con relación a dicha implementación, así como las corporaciones autónomas regionales con relación al plan de manejo del páramo, asunto que de hecho se desarrolla con detalle en el documento borrador del plan de manejo que fue remitido a la auditoría, el cual no es objeto de esta observación.

En efecto, las entidades reconocen en sus respuestas que hay necesidad de buscar e incorporar los recursos que harán falta para la implementación del plan conjunto y que para ello hay necesidad de establecer una ruta de acción, sin embargo, el plan conjunto que se ha presentado no cuenta con contenidos al respecto que guíen el accionar conjunto de las entidades, sin desconocer los límites que la constitución y la ley les determina en funciones, competencias, jurisdicciones.

Es allí donde adquiere relevancia el ejercicio de principios como la coordinación y la colaboración, que justamente indican que las entidades *"deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales"*. Y en el sector administrativo del medio ambiente y desarrollo sostenible, el diseño institucional vigente dispone una serie de competencias y funciones para el MADS, como cabeza de sector y rector del Sistema Nacional Ambiental -SINA, para PNNC, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y para las corporaciones autónomas regionales, como máxima autoridad ambiental en las áreas de su jurisdicción.

Por las anteriores consideraciones, teniendo en cuenta: 1) el marco de funciones y competencias de las entidades auditadas en el contexto específico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), 2) el deber de adoptar decisiones, medidas y acciones integrales frente a la recuperación, manejo, protección y conservación del parque y su zona amortiguadora, así como sus ecosistemas y biodiversidad, y 3) el deber de garantizar la sostenibilidad financiera para el cumplimiento del plan conjunto ordenado por la Sentencia STL10706-2020 para una gestión integral del parque y de su zona amortiguadora, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

## Hallazgo 10. Amonestaciones escritas y citación a curso de capacitación ambiental [PNNC]

### Resumen:

La CGR determinó debilidades en el proceso de aplicación de medidas preventivas - amonestaciones escritas específicamente en la inasistencia a curso de educación ambiental a presuntos infractores.

### **Criterios**

- Constitución Política

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

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

*ARTICULO 95. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.*

- Ley 99 de 1993<sup>77</sup>

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

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

- Ley 1333 de 2009<sup>78</sup>

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

---

<sup>77</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

<sup>78</sup> Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

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

*Parágrafo 2. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.*

*Artículo 36. Tipos de medidas preventivas. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:*

*Amonestación escrita.*

*Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.*

*Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.*

*Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.*

*Parágrafo. Los costos en que incurra la autoridad ambiental por la imposición de las medidas preventivas como almacenamiento, transporte, vigilancia, parqueadero, destrucción, demolición, entre otros, serán a cargo del infractor.*

*Artículo 37. Amonestación escrita. Consiste en la llamada de atención escrita a quien presuntamente ha infringido las normas ambientales sin poner en peligro grave la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas. La amonestación puede incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental. El infractor que incumpla la citación al curso será sancionado con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este trámite deberá cumplir con el debido proceso, según el Artículo 3º de esta ley. (subrayado fuera de texto).*

- Decreto 2811 de 1974<sup>79</sup>

*Artículo 339. La violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este código y, en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes y reglamentos vigentes sobre la materia.*

## Condición

Como resultado de la revisión de los expedientes correspondientes a las amonestaciones escritas realizadas por PNN con posterioridad a la notificación de la sentencia del PNN Los Nevados, se observó que, mediante acta de medida preventiva en flagrancia, se les notifica

<sup>79</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

a los presuntos infractores la medida preventiva a imponer, las circunstancias de modo, tiempo y lugar que la originan, la cual es legalizada mediante acto administrativo dentro de los cinco (5) días siguientes. Así mismo, se les manifiesta los efectos de la inasistencia al curso de educación ambiental al cual se les cita hasta en dos (2) ocasiones.

De la revisión de dichos expedientes se observó lo siguiente:

Auto No.	Infractores	Capacitación
28 del 9 de junio de 2021	5	Se realizaron las citaciones correspondientes a educación ambiental y dos infractores no asistieron.
Auto No. 58 del 11 de agosto de 2021	5	Se realizaron las citaciones correspondientes a educación ambiental y un infractor no asistió.
Auto No. 76 del 22 de septiembre de 2021	6	Se expidió la certificación de asistencia al curso a todos los presuntos infractores citados, no obstante, uno de ellos no asistió al curso.
Auto No. 10 del 7 de abril de 2021	7	Se citaron a todos los infractores a las capacitaciones de educación ambiental y no asistieron, no hay evidencia de los pagos o del inicio del proceso sancionatorio.
No. 35 del 17 de junio de 2021	5	Se citaron a todos los infractores a las capacitaciones de educación ambiental y no asistieron, no hay evidencia de los pagos o del inicio del proceso sancionatorio.
No. 37 del 8 de julio de 2021	5	Se citaron a todos los infractores a las capacitaciones de educación ambiental y no asistieron, no hay evidencia de los pagos o del inicio del proceso sancionatorio.
No. 44 del 8 de julio de 2021	7	Se citaron a todos los infractores a las capacitaciones de educación ambiental y no asistieron, no hay evidencia de los pagos o del inicio del proceso sancionatorio.

Se observa que no hay unidad respecto de la aplicación de procedimientos, por cuanto en el acta de medida preventiva, en ocasiones se cita al infractor de una vez al curso de educación ambiental y en otras ocasiones al formalizar la medida mediante Acto Administrativo, o solamente se les comunica la invitación de capacitación al curso, la cual oscila entre tres y cuatro meses o más, no son claros los términos. Finalmente, tampoco se evidenció que los presuntos infractores pagaran la multa establecida en el Artículo 37 de la Ley 1333 de 2009, ni el inicio de proceso administrativo sancionatorio.

### Causa

Para la CGR, las anteriores situaciones se deben a la falta de procedimientos para el seguimiento a la asistencia a los cursos o el pago de los cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes que establece la normatividad por la no asistencia.

## Efecto

La situación evidenciada tiene como efecto que no se mitiga de manera oportuna la afectación al medio ambiente y se prolongan en el tiempo sin verificarse medidas conducentes y pertinentes al respecto.

## Respuesta de la entidad

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20226030005991 del 4 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

La entidad manifestó que:

*“Con respecto a las acciones que se efectúan para el seguimiento al cumplimiento de asistencia al taller de educación ambiental, al cual son citadas las personas a las que se les realiza amonestaciones escritas, se cuenta desde el área protegida con una base de datos en la que se referencia cada una de las personas amonestadas, el auto al que se encuentra vinculado y las fechas en que ha sido citado al taller. Es importante mencionar que a cada una de las personas se le realizan tres llamadas o citaciones a participar en el taller. Para los fines pertinentes se anexan los archivos de base de datos de los seguimientos a los amonestados durante el año 2021 y 2022.*

*Es importante además mencionar que esta información fue entregada al ente de control durante el desarrollo de las pruebas de recorrido. Esta área protegida tiene una gran accesibilidad, más de 40.000 turistas autorizados al año lo que genera una carga laboral importante para la prevención y el control de ingresos y otras actividades permitidas, privilegiando las acciones en campo sobre las acciones administrativas, dado el número de personas funcionarias y contratistas disponibles.*

*Las actuaciones administrativas se inician con los recursos humanos disponibles y bajo los tiempos que la gestión institucional en el Parque lo permite. Es importante mencionar que ya se dio inició al proceso sancionatorio a Astrid Johana Diaz Bernal que estaba en el Auto 28 del 9 de junio de 2021, con expediente No 038 de 2022, el cual se anexa (anexo. Observación 7). Se solicita respetuosamente al Ente de Control eliminar la connotación de la incidencia, toda vez que PNNC ha realizado las gestiones necesarias”.*

## Análisis de la CGR

Aunque la entidad manifiesta que “se cuenta desde el área protegida con una base de datos en la que se referencia cada una de las personas amonestadas, el auto al que se encuentra vinculado y las fechas en que ha sido citado al taller”, la CGR aclara que se analizaron los expedientes solicitados, y la documentación en ellos no es coherente ni brinda soporte a la información de la base de datos. Por tanto, se precisa que no hay unidad de procedimientos para la notificación de la asistencia al curso de educación ambiental, que no se realizó ninguna cuantificación de las multas por inasistencia al curso, ni se evidencia la consignación correspondiente al pago de las multas de acuerdo con la normatividad vigente.

Como se puede observar en el traslado de la observación, 28 infractores no asistieron a la capacitación y sin embargo PNN solo remitió el inicio de un proceso Sancionatorio Ambiental, que corresponde al Auto 38 del 7 de octubre de 2022 del Auto 028 del 6 de junio de 2021, citado en la tabla.

Por lo anterior, respecto de las amonestaciones escritas realizadas por PNNC con posterioridad a la notificación de la sentencia del PNN Los Nevados, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

## 2.2. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
2. Evaluar y conceptuar sobre las acciones llevadas a cabo por la red de monitoreo ambiental en el Parque Nacional Natural los Nevados, mediante guardas ambientales por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales de Caldas, Tolima, Quindío y Risaralda.

En desarrollo de este objetivo la auditoría no se determinaron hallazgos.

Mediante oficio No 2022EE0159529, enviado por correo electrónico el día 15 de septiembre de 2022, se requirió a las autoridades ambientales respecto a la conformación, formalización, y adopción de la red de monitoreo.

Las entidades accionadas, mediante oficios de respuesta, mencionaron que acordaron la red de monitoreo ambiental en los términos dados por el primer fallo de la sentencia STL 10716 de 2020. Esta red tiene como propósito la articulación de las Corporaciones para hacer presencia interinstitucional en 13 sitios clave donde se realice el control de acceso al Parque para personas no autorizadas, especies ferales u otros animales. Los puntos de control se sitúan en la zona con función amortiguadora del Parque; ocho de ellos en el Departamento del Tolima, tres en Risaralda, uno en el Departamento de Quindío, y uno en Caldas. Con las bases aportadas por PNN Los Nevados, desde las Corporaciones Autónomas Regionales, se consolidó la propuesta de Red de Monitoreo la cual es remitida ante el Tribunal el día 18 de diciembre de 2020.

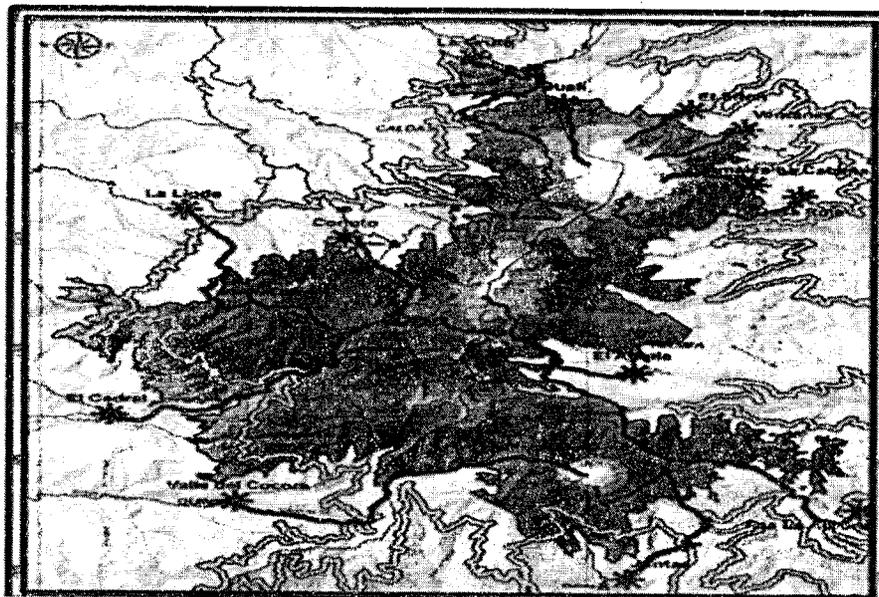


Imagen: Puntos de control propuestos para el cumplimiento de la orden séptima  
Fuente: Parques Nacionales Naturales en el oficio 20226000005111, del 22 de septiembre de 2022.



Punto de vigilancia – control.	Presión	Competencia	Ruta de acceso	Acciones requeridas
Sifón (Casabianca - Tolima)	Turismo No regulado hasta el borde de glaciar – Volcán Nevado del Ruiz (zona restringida por actividad volcánica).	Municipio Casabianca, CorTolima; Policía Nacional.	Vía Murillo – La Esperanza – Letras / Villamaría	Información al visitante sobre amenaza volcánica y acceso no permitido al Parque. Verificar registro de turismo de operadores. Operativos de control al acceso no permitido al Nevado del Ruiz, con presencia de policía. Operativos de control de vehículos que transportan visitantes a estos lugares no regulados.
Ventanas (Villahermosa)	Turismo No regulado hasta el cráter de la piraña - Volcán Nevado del Ruiz (zona restringida por actividad volcánica).		Vía Murillo – La Esperanza – Letras / Villamaría	Información al visitante sobre amenaza volcánica y acceso no permitido al Parque. Operativos de control al acceso no permitido al Nevado del Ruiz con presencia de policía. Operativos de control de vehículos que transportan visitantes a estos lugares no regulados.
Guallí (límite Herveyo - Tolima y Villamaría - Caldas)	Turismo No regulado hasta el sector de El Refugio (zona restringida por actividad volcánica).	Municipio Herveyo, CorTolima; Municipio Villamaría, CorpoCaldas; Policía Nacional.	Vía Murillo – La Esperanza – Letras / Villamaría	Información al visitante sobre amenaza volcánica y acceso no permitido al Parque. Operativos de control al acceso no permitido al Nevado del Ruiz con presencia de policía. Operativos de control de vehículos que transportan visitantes a estos lugares no regulados.
Yermales La Cabaña (Murillo - Tolima)	Turismo No regulado hasta el borde de glaciar – Volcán Nevado del Ruiz (zona restringida por actividad volcánica), con enlace hacia otros sectores del PNN Los Nevados	Municipio Murillo, CorTolima; Policía Nacional.	Senderos de acceso desde el carreteable (Murillo) hacia el cañón del río Lagunillas (200 mt).	Información al visitante sobre amenaza volcánica y acceso no permitido al Parque. Operativos de control al acceso no permitido al Nevado del Ruiz con presencia de policía.
Casa Roja (Murillo)	Control de turismo No Regulado hacia El Bosque - Mosul – Río Azul; ganadería.	Municipio Murillo, CorTolima; Policía Nacional.	Carreteable Murillo – sector Casa Roja.	Información al visitante sobre amenaza volcánica y acceso no permitido al Parque. Operativos de control al acceso no permitido al Nevado del Ruiz con presencia de policía.
Palomar (Anzútegui - Tolima)	Turismo No regulado hacia Yermales Cañón – Nevado del Tolima, Nevado de Santa Isabel, con enlace a otros sectores del PNN; ganadería.	Municipio Anzútegui, CorTolima; Policía Nacional.	Anzútegui – acceso por vía rural hacia el sector de Palomar.	Control de acceso a visitantes del Nevado del Tolima, verificación reservas, acompañamiento de guías y equipo adecuado para la actividad.
Sector Finca El Aguila Santa Isabel - Tolima	Turismo No regulado hacia el Nevado de Santa Isabel, con enlaces a otros sectores del PNN; ganadería.	Municipio Santa Isabel, CorTolima; Policía Nacional.	Santa Isabel – Alto Bonito (Fin del carreteable) – La Estrella – El Aguila (sendero de herradura – servidumbres).	Control de acceso a visitantes del Nevado del Tolima, verificación reservas, acompañamiento de guías y equipo adecuado para la actividad.
Juntas – Escuela El Salto (Ibaqué - Tolima).	Turismo No regulado hacia Yermales Cañón – Nevado del Tolima, Nevado de Santa Isabel, con enlace a otros sectores del PNN; ganadería.	Municipio Ibaqué, CorTolima; Policía Nacional.	Juntas – servidumbre hasta la escuela (8 horas aproximadas)	Control de acceso a visitantes del Nevado del Tolima, verificación reservas, acompañamiento de guías y equipo adecuado para la actividad.
Valle del Cocora – parte Alta: La Argentina – La Primavera.	Turismo No regulado hacia el Paramillo del Quindío, Nevado del Tolima y la vereda El Bosque, con enlace a otros sectores del PNN; ganadería.	Municipio Salento, CRO; Policía Nacional.	Valle del Cocora Parte Alta – Inicio de sendero que conduce hacia Estrella de Agua y la Argentina.	Control de acceso a visitantes del Nevado del Tolima, verificación reservas, acompañamiento de guías y equipo adecuado para la actividad.
El Cedral (Perera – Risaralda)	Turismo No regulado hacia la vereda El Bosque, Laguna del Otún, Paramillo del Quindío, nevado Santa Isabel, con	Municipio Perera, CARDER; Policía Nacional.	Fin del carreteable que desde el corregimiento de La Florida conduce al Cedral	Control de acceso a visitantes a la Laguna del Otún, verificación reservas, acompañamiento de guías y equipo adecuado para la actividad.



Punto de vigilancia – control.	Presión	Competencia	Ruta de acceso	Acciones requeridas
	enlace a otros sectores del PNN; ganadería.			
<b>La Linda</b> (Santa Rosa de Cabal – Risaralda).	Turismo No regulado hacia Paramillo de Santa Rosa, vereda El Bosque – Cortaderal, Laguna del Otún, con enlace a otros sectores del PNN.	Municipio Santa Rosa de Cabal; CARDER; Policía Nacional.	Carretable que desde Santa Rosa de Cabal conduce a Potosí (Cruza por Termales San Vicente)	Control de acceso a visitantes a la Laguna del Otún, verificación reservas, acompañamiento de guías y equipo adecuado para la actividad.
<b>Corinto</b> (Santa Rosa de Cabal – Risaralda).	Turismo No regulado hacia Laguna del Otún.	Municipio Santa Rosa de Cabal; CARDER; Policía Nacional.	Carretable que desde Santa Rosa de Cabal conduce a Potosí - frente a la entrada a la finca Hortensias.	Control de acceso a visitantes a la Laguna del Otún y Nevado de Santa Isabel, verificación reservas, acompañamiento de guías y equipo adecuado para la actividad.
<b>Romerales – La Gruta.</b> (Villamaría - Caldas).	Turismo No regulado en inmediaciones del sector de Romerales y La Gruta – ganadería.	Municipio Villamaría, CorpoCaldas; Policía Nacional.	Carretable que desde Villamaría conduce a Brisas (Cruza por Via Galinazo - Termales del Otoño).	Información al visitante sobre amenaza volcánica y acceso no permitido al Parque. Operativos control de vehículos que transitan en la zona.

Tabla: Identificación puntos de control definidos en la red de monitoreo ambiental PNN "Los Nevados"  
Fuente: Oficio CRQ 100-54, del 21 de septiembre de 2022.

Conforme a los soportes enviados por las entidades a la CGR, se evidencia que las principales acciones realizadas por las corporaciones comprenden: Reuniones de planificación de actividades con la Policía Nacional y PNNC, asignación de personal para vigilancia al interior del área (PNNC articula las demás entidades e identifican los sitios de ingresos), visitas y recorridos permanentes en puntos críticos establecidos por PNNC, recopilación de la información necesaria durante las visitas o recorridos realizados por el personal de vigilancia. Finalmente, en articulación con PNNC, las Fuerzas Militares, las Corporaciones Autónomas Regionales, los municipios accionados (Ibagué, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa, Casabianca, Villamaría, Manizales, Santa Rosa de Cabal, Pereira y Salento) se han realizado 685 jornadas de información, educación y control en diez (10) de los trece (13) puntos priorizados para dar cumplimiento a la orden séptima entre junio 2021 y junio de 2022.

La CGR incluyó una visita técnica de inspección a los puntos de monitoreo implementados por Cortolima en territorio del municipio de Ibagué, Anzoátegui y Murillo, evidenciando que su ubicación, conformación y funcionamiento se ajustó conforme a la información remitida a la CGR por parte de la entidad.

Conforme lo analizado por el equipo auditor, se puede observar que las entidades han adelantado gestión apropiada en relación con la red de monitoreo ambiental de que trata el numeral séptimo de la sentencia.

### 2.3. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
3. Evaluar y conceptuar sobre el plan de mejoramiento frente a los hallazgos establecidos por la CGR en desarrollo de actuaciones de control fiscal relacionadas con la gestión de las entidades vinculadas a la presente actuación, sobre el PNN los Nevados.

En desarrollo de este objetivo no se determinaron hallazgos. Durante la auditoría se evidenció que ninguna de las entidades auditadas tiene acciones de mejora frente a hallazgos sobre el PNN Los Nevados o las sentencias 73001-22-00-000-2020-000091-00 de 2020 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y su fallo de segunda instancia (impugnación) STL10716-2020, proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

### 2.4. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
4. Atender las denuncias asignadas a la presente auditoría relacionadas con el PNN los Nevados, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución.

A esta auditoría no fueron asignadas denuncias ni peticiones ciudadanas.

### 3. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Nombre	A	F	D	P	OI	IP	PAS
Hallazgo 1. [D]. Estudios técnicos y jurídicos para el saneamiento predial [PNNC]	1		1				
Hallazgo 2. [D]. Solicitud de afectación al folio de matrícula inmobiliaria [PNNC]	2		2				
Hallazgo 3. [D]. Evaluación criterios de priorización para la adquisición predial [PNNC]	3		3				
Hallazgo 4. [D]. Predios adquiridos según criterios de priorización [PNNC]	4		4				
Hallazgo 5. [D]. Valoración técnica de criterios de priorización [PNNC]	5		5				
Hallazgo 6. [D-OI]. Seguimiento a inversión forzosa de no menos del 1% [ANLA, PNNC]	6		6		1		
Hallazgo 7. [D]. Actos administrativos de precisión de límites PNN Los Nevados [MADS, PNNC]	7		7				
Hallazgo 8. [D]. Definición de zona amortiguadora. [MADS, PNNC]	8		8				
Hallazgo 9. [D] Sostenibilidad financiera del plan conjunto [MADS, PNNC, Carder, Corpocaldas, Cortolima, CRQ]	9		9				
Hallazgo 10. Amonestaciones escritas y citación a curso de capacitación ambiental [PNNC]	10						
<b>Totales</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

A: Administrativa, D: Disciplinaria, F: Fiscal, P: Penal, OI: Otras instancias, IP: Indagación preliminar. PAS: Proceso Administrativo Sancionatorio  
Elaboró: Equipo auditor.