CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | 100 AÑOS

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA – PNNC
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

OBJETO DE CONTROL FONDO NACIONAL AMBIENTAL – FONAM VIGENCIAS 2021, 2022 Y A JUNIO 30 DE 2023

CGR-CDMA No. 033
Diciembre 2023

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO OBJETO DE CONTROL FONDO NACIONAL AMBIENTAL - FONAM VIGENCIAS 2021, 2022 Y A JUNIO 2023

Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Ada América Millares Escamilla
Directora de Vigilancia Fiscal	Lucía Mazuera Romero
Director de Estudios Sectoriales	Iván López Dávila

Equipo de Auditoría

Supervisora de Auditoría	Luz Myriam Vargas Robayo
Líder de Auditoría	Herliz Ardila Mantilla
Auditores	Giseth Paola Quintana Mercado Jenny Alexandra Noriega Gómez Arianita Ingrid Buitrago Gómez Lina María Mahecha Bernal María Idalid Fontecha Meneses Sonia Andrea Rueda Ortiz Luis Alejandro Vargas Pinzón Jorge Eliecer Polo Duran Luis Adolfo Guadrón Romero

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES 4
2. CARTA DE CONCLUSIONES 10
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA 12
2.2. FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORÍA 12
2.3. ALCANCE DE AUDITORÍA 13
2.4. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO 14
2.4.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS 14
2.4.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC 16
2.4.3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA 17
2.5. CONCEPTOS DE EVALUACIÓN 19
2.5.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS 19
2.5.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC 20
2.5.3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA 23
2.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO 24
2.7. RESUMEN DE HALLAZGOS 24
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO 25
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 26
3.1. Resultados relacionados con el Objetivo Específico 1 26
3.2. Resultados relacionados con el Objetivo Específico 2 124
3.3. Resultados relacionados con el Objetivo Específico 3 326
3.4. Resultados relacionados con el Objetivo Específico 4 327
4. ANEXOS 329
4.1. Anexo 1. Fuentes y Criterios de Auditoría 329
4.2. Anexo 2. Resultados Evaluación Control Interno 344
4.3. Anexo 3 Matriz de consolidación de Hallazgos 347

1. HECHOS RELEVANTES

El Fondo Nacional Ambiental - FONAM fue creado por el artículo 87 de la Ley 99 de 1993 como un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional.

El artículo 90 de la misma Ley, estableció que el FONAM contará para su operación con los recursos humanos, físicos y técnicos del Ministerio del Medio Ambiente.

Posteriormente con el Decreto 4317 de 2004 se reglamentó el Fondo Nacional Ambiental – FONAM, como un sistema especial de gestión de cuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS), con personería jurídica propia y patrimonio independiente y sin estructura administrativa ni planta de personal.

El artículo 4 del Decreto 4317 de 2004, estableció dos líneas de financiación del FONAM, para el desarrollo de sus objetivos:

1. *"Financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.*
2. *Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica."*

Así mismo el Decreto estableció:

> *"La fuente de financiación de la línea de Proyectos de Inversión Ambiental proviene de los recursos ordinarios de inversión, de recursos recaudados para tal fin y de los recursos de crédito externo del Presupuesto General de la Nación, asignados al FONAM.*
>
> *Los recursos con destinación específica provienen de los recaudos que se generan por la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los servicios de evaluación y seguimiento de licencias y demás instrumentos de control y manejo ambiental, las multas y los recursos para ejecución de proyectos en la Amazonía colombiana.*
>
> *Parágrafo. Los recursos del FONAM, se manejarán mediante un sistema de subcuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con contabilidad separada."*

El Ministro de Ambiente fue el representante legal y ordenador del gasto del FONAM, hasta la expedición del Decreto 1753 de 2015 que en su artículo 246, estableció como ordenador del gasto de los recursos presupuestales que se asignen para las subcuentas de la ANLA y PNNC a los directores de cada una de estas entidades, así mismo el ministro de ambiente será el ordenador del gasto para los ingresos que obtenga el ministerio por concepto de permisos CITES, sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad, contratos de acceso a recursos genéticos, desincentivos económicos establecidos por la CRA, multas y demás sanciones económicas impuestas.

Objetivos:

> *"El FONAM financiará la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos, de utilidad pública e interés social, encaminados al fortalecimiento de la gestión ambiental, a la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables y de desarrollo sostenible."*[1]

[1] Artículo 88 de la Ley 99 de 1993

> *"En cuanto a la restauración forestal, se destaca que los recursos del Fondo Nacional Ambiental - FONAM, a través de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, están siendo coordinados para financiar propuestas de restauración, estas propuestas provienen principalmente de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, se enfocan en áreas que son prioritarias debido a su función como cuencas abastecedoras de acueductos municipales, su vulnerabilidad de abastecimiento, y otros factores como presiones por uso, ocupación o tenencia, riesgos y su ubicación en áreas protegidas nacionales y regionales, reservas forestales, áreas destinadas para reconversión productiva y áreas de biodiversidad destacada."*[2]

La dirección y administración del FONAM está a cargo del Ministro de Ambiente, y del Consejo de Gabinete, hoy denominado Consejo de Dirección y Administración integrado por:

- Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental
- Viceministro de Ordenamiento Territorial Ambiental del Territorio
- Secretario General
- Director de Parques Nacionales Naturales de Colombia
- Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
- Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental
- Secretario Técnico del Comité - Jefe Oficina Asesora de Planeación

Funciones, competencias o responsabilidades:

- Dictar directrices generales para la administración de los recursos FONAM.
- Definir las políticas administrativas y financieras y operativas del FONAM.
- Adoptar el reglamento operativo del FONAM con criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación.
- Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la línea de financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental del FONAM.
- Aprobar los Planes Operativos de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.
- Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del FONAM, sin perjuicio de las funciones de la ANLA y PNNC de Colombia.
- Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM
- Las demás que le sean asignadas por el Ministerio y la normatividad que rige la materia.
- La Oficina Asesora de Planeación del MADS encargada de la Gestión de los proyectos y su viabilidad para la distribución de los recursos de FONAM.

Presupuesto Fondo Nacional Ambiental – FONAM

Las Leyes, Decretos de liquidación del Presupuesto General de la Nación de las vigencias 2021, 2022 y 2023 y los anexos correspondientes detallan los recursos asignados a FONAM así:

[2] *"Informe de Rendición de Cuentas - Julio de 2021 a mayo de 2022 de fecha junio de 2022; así como el documento Informe de Gestión – 2021 de fecha enero de 2022, en sus páginas 71 y 75"*

FONDO NACIONAL AMBIENTAL VIGENCIA 2021							
DECRETO 1806 DE 2020				DISTRIBUCION RECURSOS PRDPIOS			
CONCEPTO	RECURSOS NACIÓN	RECURSOS PROPIOS	TOTAL	ANLA	PNNC	MINISTERIO	TDTAL
FUNCIONAMIENTO		53.449.868.000	53.449.868.000	52.012.873.000		1.436.995.000	53.449.868.000
INVERSIÓN	168.000.000.000	139.884.412.378	307.884.412.378	102.000.000.000	29.000.000.000	8.884.412.378	139.884.412.378
							-
TOTAL PRESUPUESTO	168.000.000.000	193.334.280.378	361.334.280.378	154.012.873.000	29.000.000.000	10.321.407.378	193.334.280.378

Fuente: Decreto 1805 de 2828 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nacion para la vigencia fiscal de 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"

FONDO NACIONAL AMBIENTAL VIGENCIA 2022							
DECRETO 1793 DE 2021				DISTRIBUCION RECURSOS PROPIOS			
CONCEPTO	RECURSOS NACIÓN	RECURSOS PROPIOS	TOTAL	ANLA	PNNC	MINISTERIO	TOTAL
FUNCIONAMIENTO		74.681.779.420	74.681.779.420	70.617.530.742		4.064.248.678	74.681.779.420
INVERSIÓN	266.095.294.739	154.665.423.239	420.760.717.978	104.022.223.238	42.857.686.542	7.785.513.459	154.665.423.239
							-
TOTAL PRESUPUESTO	266.095.294.739	229.347.202.659	495.442.497.398	174.639.753.980	42.857.686.542	11.849.762.137	229.347.202.659

Fuente: Decreto 1793 de 2821 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nacien para la vigencia fiscal de 2022, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"

FONDO NACIONAL AMBIENTAL VIGENCIA 2023							
DECRETO 2590 DE 2022				DISTRIBUCION RECURSOS PROPIOS			
CONCEPTO	RECURSOS NACIÓN	RECURSOS PROPIOS	TDTAL	ANLA	PNNC	MINISTERIO	TOTAL
FUNCIONAMIENTO		82.511.565.000	82.511.565.000	75.815.895.000		6.695.670.000	82.511.565.000
INVERSIÓN	369.679.862.938	162.526.201.513	532.206.064.451	100.097.101.513	60.909.800.000	1.519.300.000	162.526.201.513
							-
TOTAL PRESUPUESTO	369.679.862.938	245.037.766.513	614.717.629.451	175.912.996.513	60.909.800.000	8.214.970.000	245.037.766.513

Fuente: Decreto 2590 de 2022 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"

TOTAL 2021, 2022, 2023	803.775.157.677	667.719.249.550	1.471.494.407.227	504.565.623.493	132.767.486.542	30.386.139.515	667.719.249.550
% DE DISTRIBUCIÓN				76%	20%	4%	100%

Línea Financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.

Las apropiaciones de recursos nación para la financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental ascendió a $803.775.157.677, a cargo del MADS en cumplimiento de su función de aprobación de los proyectos y seguimiento de la ejecución de los recursos FONAM.

Como resultado de esta función del MADS, se tiene que la falta de oportunidad en el registro de los proyectos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión - BPIN, las debilidades en el seguimiento técnico y financiero a la ejecución de los recursos del Fondo Nacional Ambiental - FONAM, asignados para la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental y el desconocimiento del principio de planeación en la incorporación de los recursos al mismo Fondo, han generado una inadecuada gestión en el ciclo de los proyectos de inversión pública, afectando la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y manejo de los recursos naturales renovables y de desarrollo sostenible.

Las entidades beneficiarias de estos recursos presentaron 114 proyectos en 2021 para evaluación y aprobación del comité de dirección y administración de FONAM, de los cuales fueron aprobados 36, equivalentes al 32% por $158.238.733.433, en 2022 de los 94 proyectos presentados se asignaron recursos para 23, es decir el 24%, por $211.287.873.082 y en 2023 con corte a junio, de 19 proyectos se dispusieron recursos para 14 por $236.875.000.000, observándose porcentajes de aprobación únicamente del 22%, 27% y 38% respectivamente en las vigencias indicadas.

PROYECTOS PRESENTADOS vs PROYECTOS APROBADOS VIGENCIA 2021-2022-2023					
VIGENCIA	No. PROYECTOS PRESENTADOS	MONTO PROYECTOS PRESENTADOS	No. PROYECTOS APROBADOS	MONTO PROYECTOS APROBADOS	%
2021	114	735.212.823.752	36	158.238.733.433	22%
2022	94	792.159.274.809	23	211.287.873.082	27%
2023	19	620.961.028.774	14	236.875.000.000	38%
TOTAL	**227**	**2.148.333.127.335**	**73**	**606.401.606.515**	**28%**

Así mismo, se evidenció una gestión ineficiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, en el proceso de seguimiento de los Planes operativos aprobados a las entidades y dependencias beneficiarias de recursos del Fondo Nacional Ambiental -FONAM, para la línea de recaudo y ejecución de recursos de destinación específica, que no estaría generando ningún valor agregado, ni contribuyendo a la optimización de su gestión.

Por otra parte, en 2023 se apropiaron recursos del Presupuesto General de la Nación a la subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía-FONAM, que ya no existe. En tal sentido, la subutilización de un instrumento financiero creado legalmente para canalizar recursos para un ecosistema estratégico, como es la Amazonía Colombiana promueve la desarticulación en la inversión de recursos tanto de entidades públicas, como de organismos privados.

Los desincentivos económicos establecidos por la CRA a cargo de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha desconocido permanentemente el principio de anualidad presupuestal, adolece de una adecuada planeación contractual y baja ejecución presupuestal del 16,62% para el año 2021, 46,72% para el año 2022 y 0% para el primer semestre de 2023, con lo que estaría impidiendo mejorar la capacidad de regulación hídrica en cuencas vulnerables abastecedoras de acueductos municipales a largo y mediano plazo a través de oportunos esfuerzos de recuperación de cobertura forestal y acertadas estrategias de capacitación y divulgación a las comunidades aledañas, conminando a sus pobladores a conseguir el recurso de agua potable de fuentes no seguras.

Recursos desincentivo por uso excesivo de agua potable con destino a restauración de cuencas en riesgo de desabastecimiento de acueductos municipales			
Descripción	2021	2022	2023
Apropiación presupuestal inicial	8.684.412.378	7.685.513.459	1.369.300.000
Valor comprometido	3.077.530.405	3.780.000.000	-
Valor obligado	1.443.602.230	3.591.000.000	-
Valor pagado	1.443.602.230	3.591.000.000	-
Excedentes	5.606.881.973	3.905.513.459	-
Valor comprometido y no ejecutado durante la vigencia	1.633.928.175	189.000.000	
Valor no comprometido ni ejecutado a junio 30 de 2023			1.369.300.000
Ejecución Presupuestal	16,62%	46,72%	0%

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023

En otro aspecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS no ha gestionado adecuadamente la apropiación y ejecución de los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos, que a la fecha no se han ejecutado y permanecen en la Cuenta Única Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En relación con la *"Formulación Administración de los recursos FONAM para el uso sostenible y protección de las especies CITES Nacional"* la ejecución de los recursos con corte a 31 de diciembre de 2021 fue del 92.76% de los recursos apropiados de $200.000.000, en 2022, se ejecutó el 80.03% de $100.000.000 y a junio de 2023, la ejecución era el 0% de recursos asignados por $150.000.000, para una ejecución acumulada de 59.01% en las tres vigencias.

Recursos para el uso sostenible y protección de las especies CITES Nacional							
Vigencia	Fuente	Recurso	Apropiación Final	Compromiso	Obligación	Pagos	% Ejecución
2021	Propios	20	200.000.000	185.516.565	185.516.565	185.516.565	92,76%
2022	Propios	20	100.000.000	99.247.073	80.033.333	80.033.333	80,03%
2023	Propios	20	150.000.000	-	-	-	0,00%
TOTALES			450.000.000	284.763.638	265.549.898	265.549.898	59,01%

Fuente: Ministerio de Ambientes y Desarrollo Sostenible - MADS

El Reglamento Operativo del Fondo Nacional Ambiental aprobado en abril de 2010 no constituye una verdadera hoja de ruta ajustada al marco normativo vigente, que contribuya al cumplimiento de políticas, estrategias, metas y objetivos para el manejo de los recursos del FONAM.

Línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica

El monto total apropiado de recursos propios con destinación específica para vigencias 2021, 2022 y 2023 ascendió a $667.719.249.550, de los cuales el 76% se asignó para la gestión de la ANLA[3] por $504.565.623.493, igualmente el 20% a PNNC[4] equivalentes a $132.767.486.542, y $30.376.139.515 que representa el 4% para el MADS para la gestión de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos-DBBSE.

Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC

De los recursos asignados en el presupuesto por $132.767.486.542 para la vigencia 2021, 2022 y 2023, se evidenció una ineficiente gestión, planeación institucional y dirección estratégica que arroja como resultado un bajo índice de ejecución presupuestal de gastos de los recursos de inversión; para la vigencia 2021 del 54% y para 2022 solo el 46% del presupuesto asignado, al 30 de junio de 2023, únicamente se había ejecutado el 5% de la apropiación definitiva para este año, situación que muestra falta de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las funciones misionales, administrativas y económicas de la entidad.

Adicionalmente se evidenció que recursos recaudados por concepto de Tasas de Uso de Agua (TUA), fueron destinados a gastos diferentes de los establecidos en la norma, para la protección y recuperación del recurso hídrico o la conservación de los páramos. los que ascendieron en 2021 a $172.788.031, el 2022 por $396.279.671 y a corte de junio de 2023 de $253.789.823.

---

[3] *Artículo 96 de la Ley 633 de 2000: "Tarifa de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental. Modifícase el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, el cual quedará así: "ARTÍCULO 28. Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos. Los costos por concepto de cobro de los citados servicios que sean cobrados por el Ministerio del Medio Ambiente entrarán a una subcuenta especial del Fonam y serán utilizados para sufragar los costos de evaluación y seguimiento en que deba incurrir el Ministerio para la prestación de estos servicios. (...)"*

[4] *Artículo 18 del Decreto 155 de 2004 "Por el cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas por utilización de aguas y se adoptan otras disposiciones". "Destinación del recaudo de la tasa. De conformidad con el parágrafo 1° del artículo 89 de la Ley 812 de 2003, los recursos provenientes de la aplicación del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca." Artículo 45 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 24 de las Ley 1930 de 2018 Transferencia del Sector Eléctrico "1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren. (...)"*

En atención al lineamiento establecido en el marco de la Ley de Acción climática 2169 de 2021, en la cual en el artículo 29 se establece la transferencia y administración de saldos recaudados y no distribuidos para las acciones de conservación enmarcadas en el impuesto al carbono por medio del Fondo Nacional Ambiental FONAM; Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC, identificó la problemática de perdida de ecosistemas naturales presentes en las áreas protegidas y sus zonas de influencia, lo que motivó la propuesta y presentación ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS el 22 de marzo de 2022 del Proyecto: *"Implementación de acciones para la conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos en áreas protegidas y sus zonas de influencia Nacional"*, por valor de $28.327.502.422.

El 1 de agosto de 2022, fue viabilizado por el Grupo de Apoyo Técnico. Evaluación y Seguimiento a Proyectos de Inversión del Sector Ambiental, el proyecto presentado por PNNC Registrado con el código BPIN Nº 2022011000088, por valor total de $22.702.593.342. Sin embargo, los recursos para ejecutar el proyecto fueron aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta el 10 de Noviembre de 2022, debido a la demora en el desembolso, PNNC solo logro ejecutar $ 21.000.000.000 con la compra de predios en pro del desarrollo del objetivo N.º 2, quedando por ejecutar $1.702.593.342 asociados al objetivo N.º 1, situación que no permitió el cumplimiento total de los objetivos, ni de las metas propuestas por Parques Naturales Nacionales de Colombia.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

La ANLA dispuso de recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM por $504.565.623.493, en la evaluación presupuestal de esta subcuenta, se evidenció que recursos provenientes de las tasas establecidas en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, de destinación específica exclusivamente para sufragar los costos en los que incurre la Autoridad para la actividad de evaluación y seguimiento de *"la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos"*, fueron destinados para pagar gastos diferentes a los establecidos en la Ley, relacionados con gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora por $206.758.631.643, para los cuales se apropiaron recursos de la nación en las leyes y decretos de liquidación del presupuesto para cada vigencia.

Asimismo, en el marco de la muestra contractual revisada, se observaron fragilidades en el seguimiento y supervisión de los contratos, toda vez que, los supervisores encargados de dar aplicabilidad al manual de contratación y supervisión de ANLA no garantizaron el adecuado cumplimiento y con ello, adelantar las actividades, técnicas, administrativas, financiera y legales que hubiesen evitado el eventual incumplimiento de dichas prerrogativas, ANLA no hace exigible el cumplimiento de la responsabilidad de los contratistas de presentar un informe final sobre toda la ejecución del contrato, situación que, confirma las deficiencias en el seguimiento de los contratos de prestación de servicios.

Del análisis realizado, se generalizó que, la liquidación de los contratos se realiza por fuera del término legal dispuesto para ello, esto es, en un plazo mayor de cuatro (4) meses.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

87111

Bogotá D.C.,

Doctora
MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS
despachoministra@minambiente.gov.co
Ciudad

Doctor
LUISZ OLMEDO MARTÍNEZ ZAMORA
Director General
Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC
direccion.general@parquesnacionales.gov.co
Ciudad

Doctor
RODRIGO ELÍAS NEGRETE MONTES
Director General
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA
licencias@anla.gov.co
Ciudad

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 de 2018, la Contraloría General de la República (CGR) realizó auditoría de cumplimiento al Fondo Nacional Ambiental, con el objetivo de evaluar el cumplimiento al objeto de control – FONAM.

Es responsabilidad de la administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el acatamiento de las disposiciones normativas aplicables al objeto de control –

FONAM, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

El trabajo de auditoría se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de Auditoría establecidos en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017 y las directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme en la Resolución Reglamentaria Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferidas por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que incluye una adecuada planificación y ejecución de la auditoría, destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos cumplieron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, como entidades ejecutoras de los recursos del Fondo Nacional Ambiental -FONAM.

En el trabajo de auditoría se presentó limitación al alcance de la auditoría, por el incumplimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de su deber de disponer de lo necesario para garantizar el suministro completo y oportuno de la información requerida por la Contraloría General de la República, en los términos dispuestos para ello, situación que no se atendió durante el proceso auditor, es decir, no se pudo superar y entorpeció el correcto y adecuado impulso del ejercicio de control fiscal.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías - APA establecido por la CGR para tal efecto y en los archivos de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

Las actividades de auditoría se realizaron con corte a 31 de diciembre de las vigencias 2021, 2022 y a junio 30 de 2023.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente dentro del desarrollo de la auditoría, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Parques Nacionales Naturales de Colombia -PNNC y a la Autoridad Nacional de Licencias

Ambientales -ANLA, y las respuestas fueron analizadas. En este informe se incluyen los hallazgos que este Ente de Control Fiscal consideró pertinentes.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Objetivo General

- Evaluar el cumplimiento al objeto de control – FONAM

Objetivos Específicos

- Evaluar y conceptuar sobre la gestión del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en las funciones de dirección y administración del Fondo Nacional Ambiental - FONAM y el cumplimiento de la normatividad aplicable para las vigencias 2021, 2022 a junio 2023.
- Evaluar y conceptuar sobre la gestión de los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM; en relación con las subcuentas, y el cumplimiento de la normatividad en el manejo de estos recursos para las vigencias 2021, 2022 a junio 2023.
- Realizar seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con cargo a los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, para las vigencias 2021, 2022 a junio 2023.
- Atender las denuncias, solicitudes ciudadanas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución, en los temas relacionados con la auditoría de cumplimiento.

2.2. FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORÍA

Los criterios evaluados aplicables al Fondo Nacional Ambiental – FONAM, se derivan de la Constitución, las Leyes, los Decretos y la Jurisprudencia; así mismo también los provenientes de la normatividad establecida internamente por el MADS, PNNC y la ANLA, tales como proyectos, resoluciones, manuales, contratos, acuerdos y fuentes de los recursos auditados, se relacionan en Anexo 1, adjunto, algunos de los más importantes, y de manera detallada, se presentan en cada uno de los hallazgos que hacen parte de este informe.

2.3. ALCANCE DE AUDITORÍA

Para cada objetivo de auditoría se estableció el siguiente alcance:

Objetivo	Entidades a auditar	Alcance
1. Evaluar y conceptuar sobre la gestión del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en las funciones de dirección y administración del Fondo Nacional Ambiental - FONAM y el cumplimiento de la normatividad aplicable para las vigencias 2021, 2022, y a junio 2023.	MADS	Evaluación de la aprobación de proyectos financiados con recursos provenientes de la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental de FONAM, Proyectos por $77.095.232.874 equivalente al 21% de $369.477.003.715. Vigencia 2021 $32.930.611.637 y vigencia 2022 $44.164.621.237. y Planes operativos de inversión anual aprobados para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de los recursos con destinación específica. Planes Operativos que ascienden a: 2021 $84.051.804.740, 2022 $111.718.187.694 y 2023 $119.016.576.933 los cuales representan el 60%, 72% y 73% respectivamente por cada vigencia. La coordinación de la financiación de proyectos de restauración de las propuestas provenientes de la Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible con áreas de enfoque: en cuencas con vulnerabilidad de abastecimiento de agua, y las ubicadas en zonas con presiones por uso, ocupación, riesgo y en áreas protegidas. Se evaluó el 100% de la apropiación presupuestal inicial, en 2021 $8.684.412.378, en 2022 $7.685.513.459 y 2023 $1.369.300.000. Seguimiento a los recursos de ejecución FONAM a través de análisis del seguimiento que realiza al cumplimiento de los Planes Operativos Anuales aprobados para la ejecución de recursos con destinación Específica. Seguimiento a la aprobación de los proyectos por demanda distribuidos a las Corporaciones y PNNC.
2. Evaluar y conceptuar sobre la gestión de los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM; en relación con las subcuentas, y el cumplimiento de la normatividad en el manejo de estos recursos para las vigencias 2021, 2022 y a junio 2023.	ANLA PNNC	ANLA: Gestión presupuestal a través de la contratación y ejecución de proyectos. 2021 contratación $16.257.684.394 muestra 58% de $9.504.420.984. 2022 contratación $20.887.895.399 muestra 50% de $10.345.942.637 y contratación 2023 $14.289.281.762 muestra 18% $2.590.009.696. Teniendo en cuenta que la contratación por prestación de servicios profesionales ascendió a $159.944.810.477, se evaluará la gestión de estos recursos frente a los resultados obtenidos como autoridad ambiental y el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los planes operativos de ANLA en las vigencias 2021 $83.221.256.645, 2022 $76.723.553.832. Recaudo de recursos de destinación especifica relacionados con Multas por afectaciones al Ecosistema de la vigencia 2021 por $126.105.963.894 muestra 13.98% de $17.639.665.598, por Evaluación y seguimiento de Licencias en Materia Ambiental de la vigencia 2022 de $141.583.599.447 muestra 92.95% por $131.678.230.952, y a junio de 2023 por Seguimiento $66.756.133.501 muestra 71.8% de $47.990.711.784. PNNC: Gestión presupuestal a través de la contratación y ejecución de proyectos. Cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los planes operativos de PNNC en las vigencias 2021 y 2022. En 2021 contratación $14.654.628.911 muestra 23.11% de $3.387.111.962. En 2022 contratación

		$19.109.120.439 muestra 41.83% de $7.992.994.396. En 2023 contratación $9.140.557.397 muestra 1% de $63.596.000. Recaudo de recursos de destinación especifica relacionados con las Transferencias del Sector Eléctrico, Tasas por Uso de Agua y los Otros ingresos por los derechos de Ingreso a Áreas Protegidas. Vigencia 2021 recaudos por $27.592.790.000 muestra $26.775.000.000. Vigencia 2022 recaudos $48.576.000.000 muestra $44.407.000.000, y a junio de 2023 $27.721.000.000 muestra $25.633.000.000.
3. Realizar seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con cargo a los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, para las vigencias 2021, 2022, y a junio 2023.	FONAM	Con base en la información reportada, el Plan de mejoramiento de FONAM, con corte a 30 de junio de 2023 comprende 79 acciones de mejora de 45 hallazgos, de la AF FONAM vigencia 2017, y de reapertura auditoría regular vigencia 2015, las cuales serán objeto de seguimiento y validación, para determinar el cumplimiento y efectividad de las acciones de mejora, relacionadas con los objetivos de la Auditoría de cumplimiento que se está adelantando actualmente.
4. Atender las denuncias, solicitudes ciudadanas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución, en los temas relacionados con la auditoría de cumplimiento	FONAM	A la fecha se han incorporado a la auditoría 3 insumos relacionados con: • Proyecto PNNC código BPIN 2017011000179 presupuesto vigencia 2021 $755.710.214 Corresponde a recursos FONAM por tanto se verificará el seguimiento a los mismos en el desarrollo de la auditoria. • INSUMO 202301009 Informe de Auditoría Financiera ANLA vigencia 2022: Hallazgos como resultado de la AF H12 Estado de multas cobro coactivo y H15 [D] Planeación y modificación Contrato 1114 de 2022.

2.4. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Aplicada la metodología establecida por la CGR la cual considera la identificación y valoración de riesgos de incumplimiento; así como, la evaluación del diseño y efectividad de los mecanismos de control, se obtuvieron los resultados de la evaluación al Control Interno para cada una de las entidades que conforman las subcuentas del FONAM. En Anexo 2 se muestran los siguientes resultados:

2.4.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS

Como resultado de la evaluación realizada al MADS, se obtuvo una calificación del control interno por componentes de ***Parcialmente Adecuado***, Riesgo combinado ***Alto***, diseño y efectividad de los controles 2,384 que corresponde a ***Inadecuado,*** para una calificación final de 2,597 equivalente a ***Ineficiente,*** fundamentado principalmente en las siguientes situaciones:

- Presumible desconocimiento de las actividades relacionadas con la ejecución de los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento

Básico –CRA, a cargo de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- Inadecuada articulación y comunicación entre los diferentes actores vinculados al ejercicio de las funciones y desarrollo de procedimientos de la DBBSE.
- Deficiente supervisión y vigilancia de las actividades adelantadas por la DBBSE, habrían impedido al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible prestar la colaboración debida al ejercicio de evaluación y control fiscal adelantado por la CGR.
- Recurrente interrupción en el ejercicio de las funciones de Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, y los consecuentes traumatismos en la continuidad de la gestión adelantada.
- Persiste en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos una evidente debilidad en materia de capacidades y competencias para articular y coordinar los recursos obtenidos a través del desincentivo.
- El MADS no ha retroalimentado con los resultados de la ejecución presupuestal, sus ejercicios de planeación contractual y presupuestal y, en consecuencia, no ha diseñado y adoptado una estrategia que le permita entender y superar las limitaciones estructurales y funcionales de cara a una óptima ejecución presupuestal.
- Ineficiente gestión del MADS en el proceso de seguimiento de los Planes operativos aprobados a las entidades y dependencias beneficiarias del FONAM, de la línea de destinación especifica.
- Ausencia de retroalimentación y control de la evaluación efectuada por el MADS, ante la ejecución de los POA.
- Inadecuado e ineficiente función de control y seguimiento a los recursos por parte del MADS a la ejecución a los Planes Operativos financiados con recursos del Fondo Nacional Ambiental - FONAM de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica
- Incumplimiento del artículo 92 de la Ley 99 de 1993 y su decreto reglamentario 888 de 1997, teniendo en cuenta que el MADS insiste en manifestar que el Fondo Ambiental de la Amazonía está operando como una subcuenta del FONAM, pero es necesario aclarar que con la expedición de la Ley 1753 de 2015, la subcuenta desapareció de la vida jurídica del país y en consecuencia retornó a su naturaleza legal como fondo especial con personería jurídica.
- Se le están apropiando recursos del Presupuesto General de la Nación a un proyecto de la subcuenta Famazónico -FONAM que ya no existe.
- Ausencia de criterios, procedimientos, y reglamentación, para la destinación, manejo y ejecución de recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos, así mismo no cuenta con un Plan Operativo Anual de

Inversión, con objetivos, metas e indicadores para el recaudo y ejecución de los recursos en proyectos realizables para la protección del medio ambiente.

- Inefectividad de las acciones de mejora realizadas para el cumplimiento del plan de mejoramientos vigente, relacionadas con la actualización del Reglamento Operativo.
- Falta de planeación y coordinación de las dependencias que integran la administración y dirección del FONAM.
- Deficiencias de control Interno, por no hacer seguimiento a los procesos administrativos que deben regir al Fondo, de acuerdo con la normatividad vigente.
- Ausencia de seguimiento técnico y financiero a la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional Ambiental -FONAM, como función primordial del MADS, en las entidades ejecutoras cuyos proyectos pertenecen a la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.

2.4.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC

De la evaluación realizada a PNNC, el resultado de la calificación del control interno por componentes es ***Parcialmente Adecuado***, el riesgo combinado ***Medio***, el diseño y efectividad de los controles 2,156 que corresponde a ***Inadecuado***, con calificación final de 2,353 equivalente a ***Ineficiente***, los principales aspectos identificados son:

- Ausencia o ineficiente aplicación de controles internos efectivos que aseguren que los fondos se asignen y utilicen exclusivamente para los fines prescritos en el literal a, b y c parágrafo 2 artículo 25 Ley 1930 de 2018 para actividades de protección recuperación y monitoreo del recurso hídrico y elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas, entre otros.
- El recaudo inoportuno de los recursos pone en riesgo el cumplimiento de las metas de ingresos, lo que se ve reflejado en la tardía ejecución o no inversión de los mismos en actividades tendientes a la conservación y protección del recurso hídrico.
- Ineficiente gestión organizacional y administrativa, aunado con ausencias de mecanismos de control interno, ocasionados por debilidades en la comprensión y aplicación de las normativas vigentes concernientes con el uso de herramientas de estandarización y control, como lo son los manuales de procedimientos.
- Deficiencia en los informes de cierre de los POA, por ausencia de procedimientos que definan la ruta de revisión, los objetivos del informe y las conclusiones a las que se debe llegar.

- Ausencia de respaldo documental y análisis adecuados de los indicadores.
- Baja ejecución presupuestal en los POA de las vigencias 2021 y 2022 por deficiencias en la planificación, evidenciando una falta de estudio riguroso en cómo distribuir eficientemente los recursos entre las diferentes metas propuestas, bajo el entendido de que se asignan más recursos frente a los que las metas requieren.
- Ineficiencia en la gestión de recursos, demoras en la implementación de proyectos, y falta de capacidad para ejecutar los recursos presupuestados en el período fiscal correspondiente.
- Debilidades de control en la ejecución de los procedimientos de ejecución contractual, que no permitieron detectar las diferencias en las condiciones de pago establecidas en las cláusulas del contrato.
- Deficiencias en los mecanismos de seguimiento de la dependencia encargada del cargue de la información a las plataformas establecidas institucionalmente para la publicación de la documentación, evitando que los terceros generen seguimiento y control oportuno al desarrollo de los contratos.
- Falta de seguimiento oportuno y efectivo por parte de los supervisores a los contratos, al no adelantar acciones para que los contratistas procedan a cargar la información de las facturas al SECOP II.
- Deficiencias en la supervisión, seguimiento y control en la ejecución de los contratos, en cuanto a la falta de entrega de los bienes y servicios por parte del contratista.
- Deficiencias en el sistema de control interno relacionados con la salvaguarda de los bienes de la entidad, al no dar cumplimiento al procedimiento de almacén para la entrada y salida de bienes.
- Debilidades en el direccionamiento estratégico, planeación institucional y gestión contractual de la Dirección General y Direcciones Territoriales en conjunto con la Oficina Asesora de Planeación de PNNC, al no implementar seguimiento y evaluación a las funciones administrativas y económicas de la entidad, en relación con la elaboración de actividades que contribuyan al desempeño y ejecución de su objeto misional y presupuestal.
- Debilidades en la conciliación y comunicación entre las áreas ejecutoras y el grupo financiero o de tesorería de PNNC.

2.4.3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

Para la ANLA, los resultados de la evaluación corresponden a calificación del control interno por componentes ***Parcialmente Adecuado***, el riesgo combinado ***Bajo***, el diseño y efectividad de los controles 1,669 que corresponde a ***Parcialmente***

Adecuado, con calificación final de 1,853 equivalente a ***Con Deficiencias***, con fundamento en los siguientes aspectos:

- Deficiencias técnicas y administrativas en el seguimiento y control por parte de la supervisión del contrato 1090 de 2022, en cuanto que se certificó el cumplimiento de las obligaciones contractuales solo con una ejecución total del contrato de 54.5%, desatendiendo los principios orientadores de eficacia, economía y celeridad de la función administrativa.
- Debilidades en la planeación contractual y seguimiento a la ejecución del contrato 1007 de 2021, lo cual hace referencia a todas aquellas actividades que la entidad debe realizar antes de adelantar un proceso de contratación, con el fin de poder determinar de forma precisa la necesidad pública que pretende satisfacer, los recursos a ejecutar; así mismo, la fragilidad en la verificación de los productos entregables por parte del supervisor.
- Debilidades en el sistema de control interno de la ANLA, al no garantizar la aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.4 del manual de contratación y supervisión en cuanto a la oportunidad en las gestiones para efectuar una supervisión y seguimiento adecuado a los contratos de prestación de servicios 028,148 y 714 de 2021.
- Debilidades en la planeación, en la supervisión y seguimiento del contrato, al prorrogar los contratos 1090 de 2020, 1297 de 2021 y 1114 de 2022 a la siguiente vigencia y generar adiciones que extendieran su ejecución.
- Deficiencia en la programación presupuestal.
- Falta de oportunidad en la revisión y seguimiento de los procesos por parte de la oficina de asesoría Jurídica, frente a la administración de procesos de cobro coactivo.
- Falta de actualización oportuna del sistema SECOP lo que deja ver incumpliendo al principio de publicidad y trasparencia.
- Deficiencias en los estudios previos y en la planeación contractual.
- Debilidades en la ejecución y supervisión de los contratos 1090 de 2020, 1297 de 2021 y 1114 de 2022, al no desarrollar acciones ante las aerolíneas y/o los operadores tendientes a evitar la pérdida de recursos.
- Utilización de las tasas de destinación específica asignadas por ley, para sufragar la totalidad de los gastos de funcionamiento de la entidad, relacionados con gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, que dada su naturaleza jurídica deben ser atendidos con recursos nación.
- Deficiencias en el proceso de seguimiento a la ejecución de los recursos del Fondo Nacional Ambiental.
- Falta de concordancia, coherencia con los procedimientos y reglas presupuestales vigentes.

2.5. CONCEPTOS DE EVALUACIÓN

2.5.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS

Incumplimiento Material Adverso

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información sobre la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en las funciones de dirección y administración del Fondo Nacional Ambiental - FONAM y el cumplimiento de la normatividad aplicable para las vigencias 2021, 2022 y a junio 2023 ***no resulta conforme.***

Fundamento del concepto Incumplimiento Material Adverso

- El incumplimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de su deber de disponer de lo necesario para garantizar el suministro completo y oportuno de la información requerida por la Contraloría General de la República, en los términos dispuestos para ello, entorpeció el correcto y adecuado impulso del ejercicio de control fiscal, y con ello la posibilidad de realizar una precisa y minuciosa evaluación de la gestión de los recursos, al detalle de cada uno de sus procedimientos, actividades y resultados

- La baja ejecución de los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA –, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en cabeza de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estaría impidiendo mejorar la capacidad de regulación hídrica en cuencas vulnerables abastecedoras de acueductos municipales a largo y mediano plazo a través de oportunos esfuerzos de recuperación de cobertura forestal y acertadas estrategias de capacitación y divulgación a las comunidades circunvecinas.

- Inadecuado e ineficiente función de control y seguimiento a los recursos por parte del MADS a la ejecución a los Planes Operativos financiados con recursos del Fondo Nacional Ambiental - FONAM de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

- El MADS y el Consejo Decisorio del Fondo Ambiental de la Amazonía, no han realizado las gestiones pertinentes para apropiar los recursos de destinación

especifica asignados por el artículo 94 de la Ley 99 de 1993 para cumplimiento de los objetivos y deberes del Fondo, como instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables en la Amazonía Colombiana, igualmente, no se evidencia el establecimiento de mecanismos de coordinación con las diferentes entidades públicas y privadas que ejecutan actividades relacionadas con la Amazonia, así como, transcurridos más de 30 años, tampoco se ha adoptado el Reglamento Operativo para su funcionamiento.

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS no ha cumplido con su misionalidad de manera eficiente y oportuna, respecto a la apropiación y ejecución de los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos, que ascienden a $79.596.272, desde el año 2017, los que a la fecha no se han ejecutado y permanecen en la Cuenta Única Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público imposibilitando la atención, protección o recuperación sistemas ambientales relacionados.

- El Reglamento Operativo del Fondo Nacional Ambiental, no contempla procedimientos administrativos actualizados, que desarrolle la normatividad expedida después de 2010, en relación con el recaudo, distribución, asignación y transferencia de los recursos con destinación específica y distribución de recursos de la Línea Financiación por demanda de proyectos de Inversión.

- Los procedimientos para la aprobación y seguimiento de los proyectos de inversión ambiental de la Línea de Financiación por Demanda de FONAM presenta una falta de alineación con las disposiciones establecidas en el Título 6 Capítulo 4 del Decreto 1082 de 2015 *"Programación Presupuestal de los Proyectos de Inversión Pública"*, la inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) no se realiza en la vigencia anterior, lo que impide la inclusión de los proyectos en el Plan Operativo Anual de Inversiones desde el inicio de la vigencia correspondiente afectando la ejecución oportuna de los recursos en las entidades beneficiadas.

2.5.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC

Incumplimiento Material Adverso

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información sobre la gestión de los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM; en relación con la subcuenta FONAM PNNC, y el cumplimiento de la normatividad en

el manejo de estos recursos para las vigencias 2021, 2022 y a junio 2023. ***no resulta conforme.***

Fundamento del concepto Incumplimiento Material Adverso

- Los compromisos del presupuesto de gasto de inversión de la subcuenta Parques – FONAM para las vigencias 2021, 2022 y a junio de 2023 del POA "*Administración de Los Recursos Provenientes de La Tasa por Uso de Agua para La Protección y Recuperación del Recurso Hídrico En Áreas Del Sistema De Parques Nacionales Naturales de Colombia Nacional*", se identificaron Registros Presupuestales "RP" que sumados ascienden para la vigencia 2021 $172.788.031, vigencia 2022 $396.279.671 y a corte de junio de 2023 $253.789.823, asociados a contratos cuyos objetos de compromiso están relacionados con arrendamientos de sedes administrativas y operativas, pagos de ARL, compra de papelería y elementos de escritorio, reparaciones preventivas y correctivas de vehículos, servicios de aseo y limpieza, entre otros, los cuales no corresponden a la destinación especifica establecida por la normatividad, concerniente a la protección y recuperación del recurso hídrico o conservación de páramos.

- Se evidenció una gestión de cobro inoportuna para la vigencia 2021 y 2022 para algunos usuarios o sujetos pasivos de los recursos por concepto de Tasas de Uso de Agua (TUA), reflejándose una inobservancia a los plazos establecidos por la norma y colocando en riesgo las metas de ingresos de cada vigencia, lo que se ve reflejado en la tardía ejecución o no inversión de los mismos en actividades tendientes a la conservación y protección del recurso hídrico.

- La evaluación de los informes de cierre de los Planes Operativos Anuales (POA) revela deficiencias en la falta de desglose detallado de partidas presupuestales, dificultad para determinar desviaciones presupuestales, carencia de explicaciones detalladas y ausencia de documentación respaldatoria de las inversiones, además, se destaca la falta de un análisis normativo y la insuficiencia de indicadores de desempeño.

- De la revisión de los POA al cierre de las vigencias, se observó bajo nivel de ejecución presupuestal del 65% y 66% en 2021, igualmente el 54% y 71% para 2022, lo que no es coherente con los porcentajes de cumplimiento de las metas propuestas, que en promedio para 2021 se muestran en el 87% y 103% y en 2022 99% y 111%, respectivamente para cada POA, el porcentaje promedio de cumplimiento de las metas fue mayor que los porcentajes de la ejecución presupuestal, y en 2022 se muestra una tendencia similar, lo que

evidencia deficiencias en la planificación para la asignación de los recursos de las actividades y/o en la definición de metas de los POA.

- Inoportunidad en el seguimiento por parte de los supervisores a los contratos DTPA-SAMC-FONAM-2022-001 y DTCA-CPS-310-2022, al no adelantar acciones para que los contratistas procedan a cargar la información de las facturas al SECOP II.

- Incumplimiento contractual total del contrato de suministro DTAM FONAM-CS No.007 – 2021 por $204.456.000, debido a pagos injustificados a los contratistas, al no evidenciarse la entrega de los bienes, lo que resulta en un uso ineficiente de los fondos públicos.

- Incumplimiento contractual parcial en Convenio Interadministrativo-DTCA-001-2021 por $70.000.000, debido a pagos injustificados a los contratistas, al no evidenciarse la entrega de los bienes, lo que resulta en un uso ineficiente de los fondos públicos.

- Vulneración al principio de economía y responsabilidad, en cuanto a que los responsables de la ejecución del contrato no realizaron las gestiones necesarias para proteger los intereses y recursos de la entidad, lo que implicó una pérdida de recursos por un valor de $1.237.830.

- Se evidencia una ineficiente gestión, planeación institucional y dirección estratégica que arroja como resultado un bajo índice de ejecución presupuestal de gastos de los recursos de inversión; para la vigencia 2021 del 54% y para la vigencia 2022 del 46%, que originó constitución de altos porcentajes de reservas presupuestales del 23% y 27% de la apropiación, respectivamente, lo que se traduce en un recurso sin ejecutar en cada vigencia.

- Ineficiente optimización y gestión de los recursos asignados mediante el PAC, lo cual redunda en una baja eficacia de la ejecución presupuestal, lo que, a su vez, provoca el incumplimiento a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

2.5.3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

Incumplimiento Material Adverso

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información sobre la gestión de los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM; en relación con la subcuenta FONAM ANLA, y el cumplimiento de la normatividad en el manejo de estos recursos para las vigencias 2021, 2022 y a junio 2023. ***no resulta conforme.***

Fundamento del concepto Incumplimiento Material Adverso

- Inobservancia de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, en cuanto a que el supervisor conceptuó que el contratista cumplió a cabalidad con el objeto y las obligaciones del contrato1090 de 2022, cuando realmente solo alcanzó a cumplir con 234,7 ML del producto de *digitalización documento por documento*, cuando realmente lo pactado eran 400 ML.

- Deficiente planeación del proceso llevado a cabo para la suscripción del contrato 1007 de 2021, por parte de la entidad compradora, ya que no tenía la suficiente claridad respecto de los servicios a adquirir al momento de elaborar los documentos previos del proceso por cuanto no determinó: *a.* Qué necesitaba, *b.* Cómo lo necesitaba, *c.* Cuándo lo necesitaba y *d.* Las cantidades de servicios. Como consecuencia, se requirieron dos modificaciones contractuales, todo ello, debido a que no se realizó un análisis del sector de acuerdo con la normativa vigente a la fecha de contratación.

- Incumplimiento de la cláusula No. 9 de las obligaciones específicas de los contratos de prestación de servicios Nos. 028, 148 y 714 de 2021 que dispone la obligatoriedad de presentar un informe final sobre la ejecución total del contrato.

- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA presentó debilidades en la planeación, supervisión y seguimiento de los contratos 1090 de 2020, 1297 de 2021 y 1114 de 2022, prorrogados y adicionados para extender su ejecución hasta la siguiente vigencia., incumpliendo los principios de planeación y de anualidad.

- Inoportunidad en la revisión y seguimiento de los procesos de cobro coactivo por concepto de multas de $13.684.760.568 que representan el 40.6% del total por $33.704.322.721, correspondientes a vigencias entre 2014 y 2019 y

que a 30 de junio 2023 no se han logrado recaudar, encontrándose en riesgo de prescripción deudas por $4.636.004.737.

- Vulneración al principio de economía y responsabilidad, en cuanto a que los responsables de la ejecución de los contratos 743 de 2020, 1401 de 2021 y 1114 de 2022, no realizaron las gestiones necesarias para proteger los intereses y recursos de la entidad, lo que implicó una pérdida de recursos por $4.391.602.

- La ejecución presupuestal de la subcuenta FONAM ANLA, se evidenció que la ejecución de los conceptos de funcionamiento de la ANLA, relacionados con gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, se llevó a cabo con la fuente propios recurso veinte (20) y veintiuno (21), provenientes de las tasas establecidos en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, de destinación específica exclusivamente para sufragar los costos en los que incurre la Autoridad para la actividad de evaluación y seguimiento de "*la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos*".

2.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento con corte a 30 de junio de 2023, y reportado en el SIRECI, contiene 45 hallazgos que comprende 79 acciones de mejora correspondientes a la AF FONAM vigencia 2017, y la AF FONAM vigencia 2017-reapertura auditoria regular FONAM vigencia 2015. De las 79 acciones de mejora, 7 acciones están en ejecución, y 72 están terminadas, de las cuales 13 acciones de mejora equivalentes al 18.05% no han sido efectivas, debido a que las causas de los hallazgos no han sido subsanadas y se continúan presentando dichas deficiencias, obteniendo como resultado que las acciones de mejoramiento implementadas fueron ***Efectivas***.

2.7. RESUMEN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República (CGR) constituyó veintiséis (26) hallazgos administrativos, de los cuales, cuatro (4) con incidencia fiscal por $280.085.432, veinticuatro (24) con presunta incidencia disciplinaria, y uno (1) con otras instancias, los cuales serán trasladados a las dependencias y entidades correspondientes, para lo de su competencia.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

El MADS, PNNC y la ANLA, deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y preventivo, dirigidas a subsanar las causas de los incumplimientos que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento, como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI), de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0064 del 4 de octubre de 2023, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

De igual forma, con el propósito de activar en el aplicativo SIRECI la funcionalidad para la suscripción del Plan de Mejoramiento, una vez recibido el presente informe, de manera inmediata la Entidad deberá reportar la fecha de recepción del informe al correo: soporte_sireci@contraloria.gov.co.

Bogotá, D. C, 15 DIC 2023

ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial No. 44 del 12 de diciembre de 2023
Revisó: Lucía Mazuera Romero, Directora de Vigilancia Fiscal CDMA

Revisó: Luz Myriam Vargas Robayo — Supervisora de Auditoria
Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. Resultados relacionados con el Objetivo Específico 1

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS

HALLAZGO No. 1 (D1). ENTREGA DE INFORMACIÓN – DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS -DBBSE

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no prestó la colaboración debida al ejercicio de evaluación y control fiscal adelantado por la Contraloría General de la República, pues no suministró de manera completa, oportuna, ni en la forma indicada, toda la información que le fue requerida.

CRITERIO

El artículo 6° de la Ley 489 del del 29 de diciembre 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*, establece que:

> *ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. 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. (...)*

Principio de coordinación y colaboración armónica de rango constitucional, señalando la Carta Magna en su artículo 113 que, *los diferentes poderes y entidades del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.*

Por otro lado, mediante radicado No.16002023E2024059 de fecha 3 de agosto de 2023 y dirigido a la Contralora Delegada para el Medio Ambiente, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifiesta expresamente:

"1. Somos responsables, por la oportuna preparación y presentación de la información relacionada con todo el asunto o proceso objeto de evaluación por la CGR.

2. Se hará entrega oficial de toda la información relacionada con el asunto a evaluar por parte de la CGR, atendiendo los requerimientos hechos por el equipo de auditoría; dicha información es válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso.

3. Confirmamos que respondemos por la información suministrada a la CGR y revelaremos a ustedes los resultados de nuestra gestión y que la misma no tiene errores importantes o relevantes. (...)"

Adicionalmente, es preciso citar que el Capítulo V. de la Ley 42 del 26 de enero de 1993[5], *sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen;* así, como el artículo 114 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011, *por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública,* faculta a los organismos de control fiscal para requerir de entidades públicas y particulares, la información necesaria para alcanzar el fin de la acción fiscal.

Las mismas normas advierten acerca de *la facultad de las contralorías de imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación, cuando no se rindan las cuentas o informes exigidos, no se suministre oportunamente la información solicitada o no se haga en la forma y los términos establecidos por ellos, o de cualquier manera se entorpezca o impida el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a los órganos de control fiscal.*

La Ley 734 de 2002[6], establece:

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

[5] Mediante Sentencia C-209 del siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023) de la Sala Plena de la Corte Constitucional, expediente D-14857, el Alto Tribunal resolvió disponer la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo parágrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011

[6] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:
1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente".
2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función"

Finalmente, la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, *por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002*[7] *y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*, establece:

"TITULO II. DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO IV

LA FALTA DISCIPLINARIA

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

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

[7] *Ley 734 del 5 de febrero de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023)*

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

TÍTULO IV. DERECHOS, DEBERES, PROHIBICIONES, INCOMPATIBILIDADES, IMPEDIMENTOS, INHABILIDADES Y CONFLICTOS DE INTERESES DEL SERVIDOR PUBLICO (...)

CAPITULO II. DEBERES

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. (...)
3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)
11. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados. (...)
16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.
17. Permitir a los representantes del Ministerio Publico, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones. (...)
26. Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio. (...)
29. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas. (...)"

CONDICIÓN

En el marco de la Auditoría de Cumplimiento que adelantó la Contraloría General de la República al Fondo Nacional Ambiental -FONAM, mediante comunicación de radicado No.2023EE0152476 suscrito por la Líder Auditoría FONAM, el día 8 de septiembre de 2023, se requirió a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en los términos presentados a continuación:

> *"1. Los documentos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Informe de Rendición de Cuentas - Julio de 2021 a mayo de 2022 de fecha junio de 2022; así como el documento Informe de Gestión – 2021 de fecha enero de 2022, en sus páginas 71 y 75, respectivamente, señalan:*
>
> *"Restauración*
>
> *Se vienen consolidando insumos técnicos de escalas regionales generados por diferentes actores del Sistema Nacional Ambiental – SINA, para soportar la formulación de la estrategia nacional de restauración, de manera que se dé respuesta a la financiación y ejecución de los procesos y necesidades prioritarias que se identifican en las regiones.* ***En este sentido, con recursos del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) a través de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, se coordina la financiación de propuestas de restauración provenientes en principio de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y cuya prioridad corresponda a cuencas abastecedoras de acueductos municipales con vulnerabilidad de abastecimiento, según las publicaciones del IDEAM, además de presiones por uso, ocupación o tenencia o riesgo y estar ubicadas en Áreas Protegidas Nacionales y Regionales, Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959, áreas destinadas para la reconversión productiva, Áreas Hot spots de biodiversidad o áreas de territorios colectivos étnicos***.
>
> *Igualmente, como parte del ejercicio de diseñar y apoyar la implementación del sistema de información nacional se diseña un aplicativo que busca visibilizar desde lo local, regional y nacional las acciones de restauración. Se ha concluido la primera versión del aplicativo de restauración que permitirá tanto consolidar cifras y estadísticas para conocer el estado actual de la restauración en el país como visibilizar los esfuerzos de actores públicos y privados en esta materia." (Subrayado fuera de texto)*

En tal sentido, se requiere un documento que describa, de manera completa y detallada, la gestión adelantada por la cartera a su cargo en desarrollo de tal ejercicio de coordinación, durante los años 2021, 2022 y 2023 con corte al 30 de junio. Este documento debe incluir el marco reglamentario, el procedimiento, las propuestas de restauración presentadas, los criterios de selección y aprobación; y la información

correspondiente a la asignación y distribución de los recursos, así como las actividades de seguimiento a los mismos y los resultados obtenidos."

Para dar respuesta a esta solicitud de información y documentación, se señaló un plazo de entrega de hasta 5 (cinco) días hábiles contados a partir de la fecha de recibido del radicado en comento y se indicó adjuntar los respectivos soportes y anexos, en medio magnético en formatos Word y/o Excel.

Así mismo se advirtió que, *de no darse la facilidad necesaria, obstruir de algún modo la práctica de la auditoría o no proporcionar en forma completa, integra y oportuna, la documentación, informes y demás datos requeridos por el equipo de auditoría, se procederá de conformidad con lo establecido en los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo parágrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.*

Como respuesta al radicado No.2023EE0152476, el día 18 de septiembre de 2023, con radicado No.12022023E2032193, dirigido a la Líder Auditoría AC FONAM y suscrito por la Jefe de Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se comunicó:

"Respuesta:

Atendiendo la solicitud de información, esta fue solicitada a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DBBSE) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que se adjuntan las respectivas evidencias, ver subcarpeta llamada "Punto 1. DBBSE", en el siguiente enlace PUNTO 1. DBBSE.

(Inserto: imagen de ruta de acceso a carpeta que contiene correos electrónicos de la Oficina de Control Interno del MADS dirigido a las áreas a las que competen las respuestas, de fechas 11, 12 y 14 de septiembre de 2023, asignando las tareas y advirtiendo que la fecha límite de entrega de respuesta es el lunes 18 de septiembre de 2023)

A la fecha la información no ha sido allegada por la dirección de Bosques DBBSE, una vez contemos con dicha información, será enviada por este mismo medio."

El día 19 de septiembre se entregó en una (1) página, como respuesta al punto que concierne, la manifestación de que durante el 2021 y el 2022 la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos adelantó la respectiva gestión para implementar las acciones de restauración en el marco de Decreto 587 del 2010 y que para ello se generaron estudios previos. Así mismo, la página de respuesta, contiene una relación de 7 enunciados regularmente contenidos en documentos de estudios previos y finalmente, la transcripción de los objetivos de los convenios 641 de 2021 y 737 de 2022.

Igualmente, se suministraron dos (2) archivos correspondientes a los estudios previos de los Convenios Interadministrativos Nos.641 de 2021 y 737 de 2022, y un cuadro en Excel que contiene información relacionada con los mismos convenios.

Paralelamente, durante la ejecución del ejercicio auditor, mediante oficio de radicado No. 2023EE0157647 del 15 de septiembre de 2023, dirigido a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y suscrito por la Líder Auditoría AC FONAM, se hizo, entre otros, un nuevo requerimiento de información así:

> *"Subcuenta de inversiones ambientales para protección del recurso hídrico.*
>
> *El artículo 1° del Decreto 587 del 2010 adicionó un numeral al artículo 5° del Decreto 4317 de 2004, el cual señala que "(...) Esta subcuenta estará integrada por los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA –, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el IDEAM. Estos recursos se destinarán a la protección, reforestación y conservación de las cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos municipales y a campañas que incentiven el uso eficiente y ahorro del agua.*
>
> *9. En atención al artículo anterior, favor suministrar relación y monto de recursos provenientes de la aplicación de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA en desarrollo del artículo 7 de la Ley 373 de 1997, en virtud de lo establecido en el decreto 587 de 2010, recaudados por las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto y girados o por girar al Fondo Nacional Ambiental – FONAM.*
>
> *10.Relación y montos de los proyectos beneficiados con estos recursos y la ejecución de estos recursos.*
>
> *11.Procedimiento adoptado por el MADS para el recaudo de los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA."*

Cabe señalar que, este requerimiento se hace en los mismos términos del primer requerimiento y con el mismo plazo.

Es así como, el 28 de septiembre de 2023 mediante radicado No. 41002023E2033673 suscrito por el Subdirector Administrativo y Financiero del MADS, y dirigido a la Líder Auditoría AC FONAM, como respuesta a los numerales 9 y 11, se suministra la información relacionada con los valores recaudados en la Tesorería del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la subunidad FONAM Gestión General, se anexa y se da a conocer que "*el Ministerio cuenta con el*

procedimiento P-A-GFI-08 para el registro de ingresos, independiente de su naturaleza o fuente", lo anterior, como respuesta parcial al requerimiento de información formulado. Con respecto al numeral 10 no se hace ninguna anotación.

En consecuencia, una vez revisada la información recibida, que no se complementó con otra, y tras analizar otra documentación entregada en el marco del proceso auditor, el día 10 de octubre de 2023 mediante radicado No. 2023EE0173772 se reiteró la solicitud de información en los términos presentados a continuación, que se solicitó fuera remitida a más tardar el día 12 de octubre de 2023.

> *"(...) respecto del punto 1 de la solicitud 2023EE0152476, no hay claridad frente a la respuesta, no se detalla toda la información que se solicitó como quiera que la misma se refiere a: "(...) incluir el marco reglamentario, el procedimiento, las propuestas de restauración presentadas, los criterios de selección y aprobación; y la información correspondiente a la asignación y distribución de los recursos, así como las actividades de seguimiento a los mismos y los resultados obtenidos." Además, no se dispone de permisos para obtener acceso a los convenios 641 de 2021 y 737 de 2022, relacionados."*

Como respuesta a la anterior reiteración, mediante radicado No.21002023E2035418 del 12 de octubre de 2023, dirigido a Líder Auditoría AC FONAM suscrito por la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, se transcribe parcialmente el mismo texto inicialmente entregado. Adicionalmente, manifiesta haber solicitado ante la Oficina de Contratos, los permisos de acceso a las carpetas de los convenios No.641 de 2021 y No.737 de 2022, y agrega que:

> *"En dichas carpetas se encuentran los documentos precontractuales, contractuales y de ejecución de los convenios donde se pueden revisar: el marco reglamentario, el procedimiento, las propuestas de restauración presentadas, los criterios de selección y aprobación; y la información correspondiente a la asignación y distribución de los recursos, así como las actividades de seguimiento a los mismos y los resultados obtenidos, información solicitada por la Contraloría."*

Al respecto, es importante reiterar que tal como se ha venido exponiendo, lo solicitado ha sido: *"un documento que describa, de manera completa y detallada, la gestión adelantada por la cartera a su cargo en desarrollo de tal ejercicio de coordinación [coordinación reportada en los documentos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Informe de Rendición de Cuentas - Julio de 2021 a mayo de 2022 de fecha junio de 2022; así como el documento Informe de Gestión – 2021 de fecha enero de 2022, en sus páginas 71 y 75, respectivamente], durante los años 2021, 2022 y 2023 con corte al 30 de junio. Este documento debe incluir el marco reglamentario, el procedimiento, las propuestas de restauración presentadas, los criterios de selección y aprobación; y la información correspondiente a la asignación y distribución de los recursos, así como las*

actividades de seguimiento a los mismos y los resultados obtenidos", indicando adjuntar los respectivos soportes y anexos, en medio magnético en formatos Word y/o Excel.

Atendiendo al hecho de que la información presentada no corresponde a lo solicitado, ni en la documentación a la que se remite al ejercicio auditor se encuentra contenida toda la información requerida, se solicitó reunión con el Grupo de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Oficina de Control Interno.

El día 17 de octubre de 2023 en las instalaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se llevó a cabo reunión entre miembros de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y miembros del Equipo de Auditoría de la Contraloría General de la República, durante la cual se adquirieron compromisos de entrega de información que se cumplieron parcialmente, los días 18 y 19 de octubre de 2023.

Adicionalmente, también el 18 de octubre de 2023, la Oficina de Control Interno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, comparte en la carpeta con el Equipo Auditor, radicado No.21002023E3013759 de fecha 10 de octubre de 2023, suscrito por la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y dirigido a la Oficina de Control Interno, por medio del cual se manifiesta que, *para efectos de la ejecución presupuestal en la vigencia 2021 se expidieron siete (7) certificados de disponibilidad presupuestal de los cuales: dos (2) fueron anulados en su totalidad, y cinco (5) corresponden a cinco (5) convenios con cuatro (4) Corporaciones Autónoma Regionales, cuatro (4) de ellos con vigencias futuras para la restauración (activa y pasiva), rehabilitación y recuperación de hectáreas en sitios de importancia estratégica, en cuencas abastecedoras de acueductos municipales.*

Se concluye entonces que, el número de convenios ejecutados con recursos correspondientes a la vigencia 2021 es diferente al inicialmente informado y documentado. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no suministró de manera completa, oportuna, ni en la forma indicada, la información que le fue requerida; situación que dificultó y entorpeció el normal impulso y el alcance del ejercicio de vigilancia y control fiscal adelantado por la Contraloría General de la República.

CAUSA

Un presumible desconocimiento de las actividades relacionadas con la ejecución de los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, a cargo de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; una inadecuada articulación y comunicación

entre los diferentes actores vinculados al ejercicio de las funciones y desarrollo de procedimientos de la DDBSE, y una deficiente supervisión y vigilancia de las actividades adelantadas por el área en mención, habrían impedido al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible prestar la colaboración debida al ejercicio de evaluación y control fiscal adelantado por la Contraloría General de la República.

EFECTO

El incumplimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de su deber de disponer de lo necesario para garantizar el suministro completo y oportuno de la información requerida por la Contraloría General de la República, en los términos dispuestos para ello, entorpeció el correcto y adecuado impulso del ejercicio de control fiscal, y con ello la posibilidad de realizar una precisa y minuciosa evaluación de la gestión de los recursos, al detalle de cada uno de sus procedimientos, actividades y resultados.

Corolario de lo anterior, se comunica la observación con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante radicado No.12022023E2041598 del 1 de diciembre de 2023 suscrito por la Jefe de la Oficina de Planeación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible da respuesta a las observaciones que le fueron comunicadas el día 22 de noviembre de 2023 con No.2023EE0206733, dirigido al Despacho de la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y suscrito por la Líder Auditoría FONAM de la Contraloría General de la República.

En términos generales y, para empezar, presenta la Entidad una exposición del marco normativo en virtud del cual, con recursos del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) a través de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, coordina con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la financiación de propuestas de restauración cuya prioridad corresponda a cuencas abastecedoras de acueductos municipales con vulnerabilidad de abastecimiento.

Posteriormente, menciona de manera breve los criterios de selección y aprobación de los convenios a financiar a través de los recursos de la Subcuenta de inversiones ambientales para la protección del recurso hídrico del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, que se hace *con base en la información divulgada por el IDEAM en el Estudio Nacional del Agua (ENA) de los años 2014 y 2018, que de manera particular, señala que no menos del 34% de las Subzonas Hidrográficas (SZH) del país presentan Índices de Vulnerabilidad al Desabastecimiento Hídrico (IVHI) de*

medio, alto y muy alto, localizadas en las regiones Pacífico, Caribe, Andina y Orinoquia; información que coincide con las áreas intervenidas con los convenios suscritos. No se da ninguna información adicional.

A renglón seguido, se muestra un cuadro que relaciona por vigencias, los convenios interadministrativos celebrados discriminando número de convenio, valor del convenio y aporte FONAM, número de seguimientos realizados, resultados obtenidos, y parcialmente, su objeto contractual.

Anota sobre el particular que, *las acciones fueron reportadas en el módulo de restauración del Aplicativo del sistema de información Forestal del IDEAM, cuando así fuese requerido. Sin ofrecer más detalles.*

Finalmente, *solicita considerar tener en cuenta las observaciones expuestas con el fin de retirar la incidencia disciplinaria y administrativa, toda vez que, en las anteriores solicitudes realizadas por los auditores de la Contraloría General de la República, se remitieron los soportes que evidencian la gestión realizada por la Cartera.*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Está de más señalar que, la comunicación de los hechos observados no constituye una nueva solicitud de la información reiteradamente requerida, y menos aún, una nueva oportunidad para iniciar con la entrega de ella y/o de responder a nuevos requerimientos que de ella pudieran derivarse para el adecuado ejercicio del control fiscal.

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia dispone que, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, función que ejerce la Contraloría General de la República, incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

En tal sentido, el artículo 268 ibidem establece la atribución constitucional que tiene el Contralor General de la República, para prescribir los métodos y la forma de rendir cuenta los responsables de los fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

De otro lado, los artículos 34 y 35 del Decreto Ley 267 de 2000[8] establecen que los sistemas de planeación, ejecución y control de la vigilancia fiscal, los instrumentos de organización del sistema de trabajo para el cumplimiento de la misión institucional de la Contraloría General, así como las herramientas de gestión de la vigilancia fiscal, serán definidos por el Contralor General de la República que tiene como función la de fijar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal, del control fiscal del Estado y de la demás funciones asignadas a la Contraloría General de la República de conformidad con la Constitución y la ley y dirigir como autoridad superior las labores administrativas y de vigilancia fiscal de las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República de acuerdo con la ley.

Asimismo, el artículo 8 del Decreto Ley 403 de 2020[9] establece que la Contraloría General de la República define las actividades de control mediante la elaboración del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, de acuerdo con los principios, lineamientos, sistemas y procedimientos establecidos en el mencionado decreto y con los procedimientos de unificación y estandarización dictados por el Contralor General de la República.

Finalmente, la Guía de Auditoría de Cumplimiento, adoptada mediante Resolución No.022 de 2018 de la Contraloría General de la República[10], elaborada con base en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, conocidas como ISSAI por sus siglas en inglés, emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), y adaptadas al contexto nacional y al marco jurídico que rige la actuación de la Contraloría General de la República, es la herramienta de trabajo de obligatoria aplicación que estandariza la evaluación independiente, sistemática y objetiva mediante la cual se recopila y obtiene evidencia suficiente y apropiada para establecer si la entidad, asunto o materia a auditar cumplen con las disposiciones de todo orden, emanadas de organismos o entidades competentes.

Es así como, en cumplimiento de la Guía de Auditoría de Cumplimiento, resultado de la fase de planeación del proceso auditor, se prepara un Plan de Trabajo y su correspondiente cronograma, aprobado por el Comité Técnico Sectorial, que no es otra cosa que la herramienta de cabal y estricto cumplimiento que contiene, entre

[8] Decreto 267 del 22 de febrero de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.
[9] Decreto 403 del 16 de marzo de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
[10] Resolución Reglamentaria Orgánica No.022 del 31 de agosto de 2018, de la Contraloría General de la República, 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.

otros aspectos, el alcance, los términos, fechas y plazos que debe cumplir el Equipo Auditor para garantizar la estandarización, trazabilidad y oportunidad de su ejercicio.

Procede de ello, la imperiosa necesidad y obligación de que los sujetos de control atiendan con la oportunidad debida y en los términos requeridos, todas las solicitudes de documentación e información formuladas por el Equipo Auditor, para permitir el adecuado ejercicio del control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República y en consecuencia, facilitar al órgano de control la oportunidad en la presentación de los informes de auditoría sobre la vigencia fiscal objeto de revisión, de tal manera que la evaluación de la gestión fiscal de la administración pública para un período determinado sea conocida por el Congreso y la ciudadanía.

Por otro lado, la Entidad no hizo ninguna referencia a las razones para el incumplimiento observado, ni a las causas que dieran origen a ello.

En ese orden de ideas, y como quiera que la entrega de información y documentación completa no se surtió en la oportunidad debida, a pesar de haberse solicitado reiteradamente, tanto a la Entidad como a la dependencia a cargo de la materia evaluada, situación que no se atendió durante el proceso auditor, es decir, no se pudo superar y entorpeció el ejercicio del control fiscal.

La respuesta de la Entidad no desvirtúa lo observado, en consecuencia, se confirma el hallazgo, con la presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 2. (D2). DESINCENTIVO PARA EL CONSUMO EXCESIVO DE AGUA POTABLE

La baja ejecución de los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA –, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en cabeza de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estaría impidiendo mejorar la capacidad de regulación hídrica en cuencas vulnerables abastecedoras de acueductos municipales a largo y mediano plazo a través de oportunos esfuerzos de recuperación de cobertura forestal y acertadas estrategias de capacitación y divulgación a las comunidades circunvecinas.

CRITERIO

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública instituye los principios que enmarcan las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal y si bien el de planeación, no se encuentra expresamente mencionado, éste se desarrolla en el contenido de la norma, lo mismo que en las disposiciones

constitucionales y en las comprendidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con un importante desarrollo jurisprudencial del Alto Tribunal Administrativo.

En este sentido el Consejo de Estado ha señalado que, a los *principios de la contratación estatal consagrados en la Ley 80 de 1993 se han sumado el de planeación y el de selección objetiva, inherentes a la actividad administrativa contractual y de ineludible acatamiento que, como conducta siempre esperada en la actividad contractual, tienen incidencia en el interés general. En tal sentido, el procedimiento precontractual que adelanta la administración, es un típico procedimiento administrativo, sujeto a los principios orientadores de igualdad, moralidad, economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, señalados en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo y en el artículo 209 de la Constitución Política, significando así que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico*[11].

Para continuar es preciso reseñar que, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 373 del 6 de junio de 1997, por la cual por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, *es deber de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, establecer consumos básicos en función de los usos del agua, desincentivar los consumos máximos de cada usuario y establecer los procedimientos, las tarifas y las medidas a tomar para aquellos consumidores que sobrepasen el consumo máximo fijado.*

Posteriormente, el Decreto 587 del 24 de febrero del 2010, adicionó un numeral al artículo 5° del Decreto 4317 del 21 de diciembre de 2004, norma por la cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental -FONAM, estableciendo que:

> *"3. Subcuenta de Inversiones Ambientales para Protección del Recurso Hídrico: Esta subcuenta estará integrada por los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA–, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el Ideam. Dichos recursos se destinarán a la protección, reforestación y conservación de las cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos municipales y a campañas que incentiven el uso eficiente y ahorro de agua."*

Por otro lado, el Decreto 111 de 1996, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público,* esta versión incorpora las

[11] Sección Tercera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha 3 de diciembre de 2007, expediente No. 24715

modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público a partir de la fecha de su expedición, estableció:

> *"II. De los principios del sistema presupuestal*
>
> *ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).*
>
> *ARTÍCULO 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 11, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3°, Ley 225 de 1995, articulo 22)."*

Asimismo, la 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, ha señalado:

> *"CAPÍTULO II. PRINCIPIOS Y FINALIDADES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.*
>
> *ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen."*

Ahora bien, como quiera que el alcance del proceso auditor versa sobre la gestión adelantada por las autoridades ambientales durante los años 2021 y 2022, es preciso referir la normatividad expedida en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues en tal sentido, el Gobierno nacional, mediante Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del 2020 del Ministerio de Justicia y del Derecho, adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas.

La norma en comento, *aplicable a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado*, ha establecido que:

> *"Artículo 2. Objeto. El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las Autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las Autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.*
>
> *Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las Autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las Autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. (...)*
>
> *En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las Autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las Autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial. (...)" (Subrayado fuera del texto original)*

Con respecto a la prestación de servicios, establece el mismo Decreto:

> *"Artículo 16. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. (...)" (Subrayado fuera del texto original)*

Adicionalmente, es necesario referir que la Circular No.9 de fecha 12 de abril de 2020, del Ministro Ambiente y Desarrollo Sostenible, acota:

> *"(...) en lo que respecta al Sector Administrativo de Ambiente y las Autoridades ambientales competentes del Sistema Nacional Ambiental - SINA, este marco legal aplica al Ministerio de Ambiente, a sus entidades adscritas y vinculadas, a las*

Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y a las Autoridades Ambientales Urbanas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

(...) se hace necesario que, para garantizar la adecuada aplicación de nuestras políticas y regulaciones ambientales, cada una de las entidades con competencias en el tema, den aplicación al Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 y adopten (si no lo han hecho ya), en el marco de sus competencias, las disposiciones específicas que les permita garantizar la prestación de los servicios y la función pública a cargo en materia ambiental. En caso de que con anterioridad la vigencia del Decreto 491 del 28 de marzo del 2020, no se hayan adoptado estas medidas, las mismas deberán ser revisadas y ajustadas a lo dispuesto en dicho decreto." (Subrayado fuera del texto original).

La Ley 734 de 2002[12], establece:

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

Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente".
2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función."

[12] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

Finalmente, la Ley 1952 del 28 de enero de 2019[13], *relacionada con el derecho disciplinario*, establece:

> *"(...) Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*
>
> *Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo (...)".*
>
> *"(...) Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*
>
> *1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...)".*
>
> *3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)*

CONDICIÓN

Mediante comunicación de radicado No.2-2020-053610 de fecha 22 de octubre de 2020, la Directora General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, autorizó cupo de vigencias futuras, previa emisión de concepto favorable por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, el cual cuenta con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No.520 del 26 de agosto

[13] La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de marzo de 2022, a excepción de los Artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraran a regir a partir del 30 de junio de 2021, y el Artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrara a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021

de 2020, expedido por la Jefe de Presupuesto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Lo anterior, con el objeto de garantizar los recursos para la suscripción de cinco (5) Convenios Interadministrativos, enfocados en la restauración (activa y pasiva), rehabilitación y recuperación de hectáreas en sitios de importancia estratégica y ecológica, en cuencas abastecedoras de acueductos municipales, como aparece en la relación presentada a continuación:

Autorización Cupo Vigencias Futuras 2021	
Convenio Interadministrativo Corporación Autónoma Regional	*Valor (millones)*
CVC	$ 780,0
CAM	$ 859,6
CORPOBOYACÁ	$ 593,2
CORPOURABA	$ 384,8
CORPOGUAJIRA	$ 463,8
Total recursos propios MADS	***$3.081.4***

Fuente: Ministerio de Hacienda.
Radicado No.2-2020-053610 del 22 de octubre de 2020

Es así como, durante la vigencia 2021 se encontraron en ejecución cinco (5) Convenios Interadministrativos, uno (1) de ellos suscrito durante la misma vigencia, conforme se expone en el siguiente cuadro:

Convenios Interadministrativos en ejecución durante la vigencia 2021			
No.	*Corporación Autónoma Regional*	*Valor CDP*	*Valor ejecutado*
660-2020	CVC	$ 780.000.000	$ 300.000.000
664-2020	CAM	$ 859.554.367	$ 0
665-2020	CORPOBOYACÁ	$ 625.300.000	$ 481.000.000
692-2020	CORPOURABÁ	$ 526.165.096	$ 404.742.382
641-2021	CORPOBOYACÁ	$ 286.510.942	$ 257.859.848
Valor total		$ 3.077.530.405	$ 1.443.602.230

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Radicado No.21002023E3013759 de 10 de octubre de 2023

El resumen de la apropiación presupuestal inicial, los compromisos, las obligaciones y los valores pagados correspondientes a la vigencia 2021, se muestran en el cuadro presentado a continuación:

Recursos desincentivo por uso excesivo de agua potable con destino a restauración de cuencas en riesgo de desabastecimiento de acueductos municipales Vigencia 2021	
Apropiación presupuestal inicial	$ 8.684.412.378
Valor comprometido	$ 3.077.530.405
Valor obligado	$ 1.443.602.230
Valor pagado	$ 1.443.602.230
Excedentes	$ 5.606.881.973
Valor comprometido y no ejecutado durante la vigencia	$ 1.633.928.175
Ejecución presupuestal	16,62%

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023

Para el caso del año 2022, se suscribió uno (1) Convenio Interadministrativo No.737 de 2022 con la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC con aportes del Fondo Nacional Ambiental –FONAM, por valor de $3.780.000.000.

El resumen de la apropiación presupuestal inicial, los compromisos, las obligaciones y los valores pagados correspondientes a la vigencia 2022, se muestran en el cuadro presentado a continuación:

Recursos desincentivo por uso excesivo de agua potable con destino a restauración de cuencas en riesgo de desabastecimiento de acueductos municipales Vigencia 2022	
Apropiación presupuestal inicial	$ 7.685.513.459
Valor comprometido	$ 3.780.000.000
Valor obligado	$ 3.591.000.000
Valor pagado	$ 3.591.000.000
Excedentes	$ 3.905.513.459
Valor comprometido y no ejecutado durante la vigencia	$ 189.000.000
Ejecución presupuestal	46,72%

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023

Finalmente, a 30 de junio de 2023, fecha de alcance de este ejercicio auditor, no se había materializado ningún esfuerzo en materia de proyectos de inversión dirigidos a la restauración de cuencas vulnerables de abastecimiento de acueductos municipales.

El resumen de la apropiación presupuestal inicial, los compromisos, las obligaciones y los valores pagados correspondientes a la vigencia 2023, se muestran en el cuadro presentado a continuación:

Recursos desincentivo por uso excesivo de agua potable con destino a restauración de cuencas en riesgo de desabastecimiento de acueductos municipales *Vigencia 1er semestre de 2023*	
Apropiación presupuestal inicial	$ 1.369.300.000
Valor comprometido	$ 0
Valor obligado	$ 0
Valor pagado	$ 0
Excedentes	-
Valor no comprometido ni ejecutado a 30 de junio de 2023	$ 1.369.300.000
Ejecución presupuestal a 30 de junio de 2023	0,00%

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023

No obstante, es preciso señalar que durante el mes de octubre de 2023 se celebró el Convenio Interadministrativo No.1177 con el Cabildo Mayor del Pueblo Yanacona, por valor de $ 785.893.400.

En conclusión, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de desconocer permanentemente el principio de anualidad presupuestal, adolece de una adecuada planeación contractual. Mientras tanto, la baja ejecución presupuestal evidenciada, 16,62% para el año 2021, 46,72% para el año 2022 y 0% para el primer semestre de 2023, estaría impidiendo mejorar la capacidad de regulación hídrica en cuencas vulnerables abastecedoras de acueductos municipales a largo y mediano plazo a través de oportunos esfuerzos de recuperación de cobertura forestal y acertadas estrategias de capacitación y divulgación a las comunidades aledañas, conminando a sus pobladores a conseguir el recurso de agua potable de fuentes no seguras.

CAUSA

Durante el periodo de tiempo objeto de evaluación de este proceso auditor, esto es entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2023, el cargo de Director Técnico,

Código 0100, Grado 22, a cargo de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos ha sido desempeñado por seis (6) personas diferentes.

La recurrente interrupción en el ejercicio de las funciones de Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, y los consecuentes traumatismos en la continuidad de la gestión adelantada, habrían impactado en la continuidad de las actividades de coordinación en materia de financiación de propuestas de restauración de cuencas abastecedoras de acueductos municipales con vulnerabilidad de abastecimiento.

Así mismo, persiste en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos una evidente debilidad en materia de capacidades y competencias para articular y coordinar los recursos obtenidos a través del desincentivo para el consumo excesivo de agua potable, y así, avanzar en su ejecución.

Además, se infiere de lo observado que, el MADS no ha retroalimentado con los resultados de la ejecución presupuestal, sus ejercicios de planeación contractual y presupuestal y, en consecuencia, no ha diseñado y adoptado una estrategia que le permita entender y superar las limitaciones estructurales y funcionales de cara a una óptima ejecución presupuestal.

EFECTO

El principio de planeación constituye una garantía para la ejecución presupuestal ordenada, eficiente y eficaz, y como quiera que la actividad contractual debe responder a un ejercicio juiciosamente diseñado y planeado, las deficiencias que en materia de planeación se presentan, representan un riesgo para la gestión administrativa de la Entidad.

Por otro lado, la deficiente ejecución presupuestal anotada, cobra hoy la mayor importancia si tenemos en cuenta que, *una vez cumplidos los criterios técnicos durante cinco (5) trimestres móviles continuos, el pasado viernes 3 de noviembre, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam declaró oficialmente el fenómeno de El Niño en Colombia, señalando que la época seca iniciará en diciembre y podrá extenderse durante varios meses en 2024*[14]

En el mismo sentido, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible advirtió que *se han identificado ciento setenta y seis (176) municipios vulnerables a sufrir desabastecimiento de agua, afectaciones por sequía,*

[14] Presidencia de la República. Boletín. Bogotá D.C., noviembre 4 de 2023. Pese a recientes lluvias, fenómeno de El Niño entra pleno en el país. https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-declara-oficialmente-la-madurez-del-fenomeno-de-El-Nino-231104.aspx

incendios forestales, entre otros; 33 de esos municipios presentan alta susceptibilidad, 78 moderada y 65 baja.[15]

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Salud ha advertido que *la posibilidad de una sequía mayor de lo normalmente esperado, que es lo que se prevé, puede impactar en la salud de la población*[16]. Lo mismo ha hecho el Ministerio de Agricultura al señalar que, *este fenómeno repercute negativamente en el sector agropecuario, a través de variaciones en el rendimiento de algunos cultivos, disminución del caudal de los ríos, incremento en el riesgo de incendios forestales y posibles racionamientos de agua, tanto para riego, como para consumo animal y humano.*[17]

No obstante, y a pesar de tratarse de *un evento climático previsible y predecible, que se genera cada cierto número de años por el calentamiento del océano Pacífico asociado con una disminución de las lluvias en relación con el promedio histórico mensual y aumento de las temperaturas del aire*[18], con corte a 30 de junio de 2023 se encuentran en la Cuenta Única Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al menos seis mil millones de pesos, sin ser ejecutados, habiendo sido recaudados con destino a servir como fuente de inversión de proyectos de restauración en cuencas vulnerables por abastecimiento hídrico de acueductos municipales y a campañas que incentiven el uso eficiente y ahorro de agua.

Cifra que corresponde a un cálculo aproximado de la auditoria, pues el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desconoce el detalle del saldo. Lo anterior por cuanto la cartera, ha omitido el manejo separado de los ingresos que obtiene por los diferentes conceptos establecidos en el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015.

Y es que si bien, ningún recurso fuera suficiente para prevenir los efectos adversos que pudiera ocasionar el fenómeno de El Niño, al respecto es preciso recordar que, los ejercicios de reforestación, protección y conservación, como práctica de prevención que son, siempre serán más económicos, favorables y oportunos que los ingentes esfuerzos a los que puedan verse abocadas comunidades y autoridades para enfrentar los efectos y consecuencias de las difíciles condiciones climáticas que se prevén.

---

[15] (@MinAmbienteCo). Noticias. Bogotá, noviembre 4, 2023. Gobierno Nacional declara oficialmente el fenómeno de El Niño y alerta a continuar preparándose. https://www.minambiente.gov.co/gobierno-nacional-declara-oficialmente-el-fenomeno-de-el-nino-y-alerta-al-pais-a-continuar-preparandose/

[16] Boletín de Prensa No 246 del Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá D.C., octubre 23 de 2023. https://www.minsalud.gov.co/Paginas/alerta-institucional-y-comunitaria-ante-llegada-del-fenomeno-del-nino.aspx

[17] Ministerio de Agricultura. #AtentosConELNIÑO. https://www.minagricultura.gov.co/atentos-clima/Paginas/default.aspx

[18] Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam. Fenómenos del Niño y la Niña http://www.ideam.gov.co/web/siac/ninoynina

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante radicado No.12022023E2041598 del 1 de diciembre de 2023 suscrito por la Jefe de la Oficina de Planeación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible da respuesta a las observaciones que le fueron comunicadas el día 22 de noviembre de 2023 con No.2023EE0206733, dirigido al Despacho de la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y suscrito por la Líder Auditoría FONAM de la Contraloría General de la República.

Con respecto a lo observado, señaló la Entidad:

> *"La información relacionada de los proyectos beneficiados con recursos de la Subcuenta de inversiones ambientales para la protección del recurso hídrico del Fondo Nacional Ambiental – FONAM y su ejecución, corresponde a la información descrita en la observación 1, de este comunicado.*
>
> *Respetuosamente se considera tener en cuenta las observaciones expuestas por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de retirar la incidencia disciplinaria y administrativa, toda vez que, en las anteriores solicitudes realizadas por los auditores de la Contraloría General de la República, se remitieron todos los soportes que evidencian la gestión realizada por esta Cartera."*

No se realizó ninguna explicación o acotación adicional.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Con base en la parcial e incompleta información y documentación suministrada como respuesta a las reiteradas solicitudes de información formuladas por el Equipo Auditor, se obtuvo evidencia necesaria y suficiente para concluir con respecto a la *baja ejecución de los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA –, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, destinados a la protección, reforestación y conservación de las cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos municipales y a campañas que incentiven el uso eficiente y ahorro del agua*, en cabeza de Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Y la información aportada por la Entidad como respuesta del HALLAZGO No.1 (D). ENTREGA DE INFORMACIÓN – DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS -DBBSE, no afecta las conclusiones obtenidas como resultado del proceso auditor.

Asimismo, la Entidad no expuso comentario o argumentación en relación con la baja ejecución presupuestal reprochada, el origen de tal situación, los efectos que de ella devienen ni el desconocimiento del detalle del saldo, por cuanto la Entidad, ha

omitido el manejo separado de los ingresos que obtiene por los diferentes conceptos establecidos en el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015.

Corolario de lo anterior, se valida el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, del cual se correrá traslado a la autoridad competente.

HALLAZGO No. 3. (D3). SEGUIMIENTO CUMPLIMIENTO ACTIVIDADES Y OBJETIVOS DE LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES – POA

Respecto al seguimiento del cumplimiento de actividades y objetivos de los Planes operativos Anuales, a cargo del Ministerio de Medio ambiente y Desarrollo sostenible MADS, no se pudo evidenciar, concepto alguno, por medio del cual, el MADS haya efectuado algún tipo de retroalimentación, corrección y/o concepto sobre los resultados y avances, completos o incompletos, de las actividades y objetivos propuestos dentro de los POA aprobados a cada una de las entidades.

CRITERIO

Ley 489 de 1998

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

Decreto 4317 de 2004[19]

> *"Artículo 1. Naturaleza. El Fondo Nacional Ambiental, Fonam, es un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional.*
>
> *Artículo 2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, (...)*
>
> *Las actuaciones y decisiones del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (...) deberán estar enmarcadas en:*
>
> *· El Plan Nacional de Desarrollo.*
> *· La Política Ambiental.*

[19] *"Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, Fonam"*

El Plan de Acción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Decreto 1076 de 2015[20]

"ARTÍCULO 2.2.9.4.1.1. Naturaleza. El Fondo Nacional Ambiental, Fonam, es un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura. (Decreto 4317 de 2004, art.1)

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete.

Las actuaciones y decisiones del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Consejo de Gabinete, deberán estar enmarcadas en:

1. El Plan Nacional de Desarrollo.

2. La Política Ambiental. 3. El Plan de Acción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el representante legal y ordenador del gasto del Fonam.

(Decreto 4317 de 2004, art. 2)"

Resolución 2140 de 2017[21]

"Artículo 33. Funciones: Son funciones del Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental, las siguientes:

1. *Dictar directrices generales para la administración de los recursos del FONAM.*
2. *Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del FONAM.*
3. *Adoptar el reglamento operativo del FONAM, que contendrá como mínimo los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación del Fondo.*
4. *Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de proyectos de Inversión Ambiental del FONAM.*

[20] *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"*
[21] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *"Por la cual adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y se crean algunas instancias administrativas al interior del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Fondo Nacional Ambiental, y se dictan otras disposiciones"*

5. *Aprobar los Planes Operativos de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.*

6. *Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del FONAM, sin perjuicio de las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de Parques Nacionales Naturales de Colombia.*

7. *Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM.*

8. *Las demás que le sean asignadas por el Ministro y la normatividad que rige la materia.*

Ley 87 de 1993[22]

"Artículo 1. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (...)
Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:
a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
(...)
e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; (...)"

Reglamento Operativo Fondo Nacional Ambiental de abril 12 de 2010

"(...)

1. INTRODUCCIÓN

[22] *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*

Este documento presenta el Reglamento Operativo para el manejo de los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, estableciendo sus políticas administrativas, financieras y operativas en cumplimiento del Artículo 3° del Decreto 4317 de 2004. En éste se definen los criterios básicos y mecanismos de ejecución de los recursos que hacen parte de las Líneas de Financiamiento y Subcuentas del FONAM, así mismo establece los requisitos y los criterios generales y específicos de elegibilidad y sistemas e instrumentos de evaluación y seguimiento.

(...)

Uno de los elementos articuladores y fundamentales dentro de este reglamento Operativo son los ***Planes Operativos Anuales de Inversión - POA*** *los cuales se definen como el instrumento mediante el cual se orientará la asignación y ejecución de los recursos de las subcuentas que hacen parte de las líneas de financiación del FONAM.*

Los POA deberán contener como mínimo: los objetivos, metas a alcanzar en cada vigencia, actividades a desarrollar, recursos a invertir, resultados esperados y cronograma de actividades.

3.1.1.1 Procedimiento para la presentación y aprobación de los Planes Operativos Anuales – POA

Los Planes Operativos Anuales POA deberán ser presentados por las dependencias responsables a la Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio, acorde con los formatos preestablecidos para este fin y con los recursos disponibles para cada vigencia.

La Dirección de Planeación deberá verificar que las metas y actividades propuestas en el POA se encuentren enmarcadas en el proyecto inscrito en el Banco de Proyectos del DNP y dará su viabilidad para que cada responsable justifique su solicitud (...) cualquier modificación que se requiera hacer a los POA aprobados se regirá por el procedimiento establecido para las modificaciones del Plan de Acción.".

3.1.1.3 Seguimiento a la ejecución de los Recursos

Las Direcciones y/o dependencias a las que se les hayan aprobado Planes Operativos POA deberán consignarlos en el Sistema SINAPSIS, y reportarán los avances periódicamente con el fin de que la Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio haga el seguimiento de estos recursos a través de los informes que se expiden para tal fin.

El director o Jefe de dependencia del Ministerio al que se le hayan aprobado Planes Operativos POA a través de estas Subcuentas, será el responsable de su ejecución y en consecuencia de la supervisión de los contratos que se deriven de las mismas.

Ley 734 de 2002[23]

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

(...)

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

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

(...)

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

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

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
(...)".

Ley 1952 de 2019[24]

"(...) 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

[23] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*
[24] *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.*

incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo (...)".

"(...) ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

PROCEDIMIENTO MADS: SEGUIMIENTO DE PLANES OPERATIVOS ANUALES DEL FONAM - LINEA DE DESTINACIÓN ESPECIFICA", código P-E-GIP-17 – Vigencia 22/12/2017.

CONDICIÓN

Como parte del ejercicio auditor aplicado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en adelante MADS, se analizó y evaluó el cumplimiento de las funciones asignadas e implícitas como administrador, director y representante legal del Fondo Nacional Ambiental – FONAM.

Dentro de las funciones implícitas, MADS tiene la responsabilidad de realizar el seguimiento a la aplicación de los planes operativos de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica, y de igual forma, debe determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de estas subcuentas.

En este orden de ideas, evaluando la función *"(...) determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de estas subcuentas."*, que se desarrolla

a través, del procedimiento establecido por el MADS para el seguimiento y control de las subcuentas línea de destinación específica, denominado "SEGUIMIENTO DE PLANES OPERATIVOS ANUALES DEL FONAM - LINEA DE DESTINACIÓN ESPECIFICA" y código P-E-GIP-17, analizando de esta manera, el seguimiento efectuado por MADS a los planes Operativos aprobados por el Comité de Administración y Dirección del FONAM a PNNC, ANLA y DBBSE.

Dentro del procedimiento referenciado anteriormente, la oficina Asesora de Planeación (OAP) del MADS es la responsable de ejecutar esta función de seguimiento; y, como se puede observar dentro del detalle de las actividades registradas, la OAP del MADS es la que solicita, recibe y evalúa los Informes de seguimiento a la ejecución de los planes Operativos Anuales presentados por las diferentes entidades del sector y dependencias del MADS. Quienes, considerando lo establecido en la actividad No. 2[25] del procedimiento, deben presentar los informes en los formatos preestablecidos en el Sistema Integrado de Gestión del MADS para este fin, detallando los avances y cumplimientos de las actividades y objetivos propuestos dentro del respectivo POA. Este formato corresponde al documento de gestión identificado con código F-E-GIP-31 y titulado Plan operativo anual de inversiones FONAM.

A partir de allí, se procedió a verificar los *"Conceptos de evaluación del informe de seguimiento de avance y/o final del proyecto de inversión"* resultado del seguimiento a los POA, y los respectivos informes finales de los proyectos FONAM 2021, 2022 y a junio 2023 aportados por el MADS, los informes presentados por las entidades y dependencias beneficiarias 2021, 2022 y a junio 2023.

Evidenciando las debilidades relacionadas a continuación:

I. La estructura de los informes trimestrales y finales emitidos por el MADS durante los años 2021, 2022 y a junio 2023, corresponde a un compilado de los informes presentados por las entidades y dependencias beneficiaria, en donde no se realiza ningún análisis, retroalimentación y/o conclusión por parte del MADS frente a la labor de seguimiento efectuada.

II. No se pudo evidenciar, concepto alguno, por medio del cual, el MADS haya efectuado algún tipo de retroalimentación, corrección y/o concepto sobre los resultados y avances (completos o incompletos) de las actividades y objetivos propuestos dentro de los POA aprobados a cada una de las entidades.

[25] Actividad No. 2. Recepción del informe de seguimiento para evaluación.

III. Particularmente para el caso de la ANLA, dentro de sus informes se evidencia actividades y objetivos con porcentajes de cumplimiento inferiores al 100%. De igual forma, se evidencia traslado de actividades y objetivos hacia la siguiente vigencia y en ninguna parte de la documentación presentada por el MADS a este ente de control, resultado del seguimiento efectuado, se evidencia llamado de atención alguno, y/o el referenciado "Concepto de evaluación del informe de seguimiento de avance y/o final del proyecto de inversión" en donde se observen conclusiones, acuerdos, retroalimentación u otra acción de mejora frente a la ejecución de las actividades establecidas en el POA y los proyectos de inversión financiados por la línea de destinación específica de FONAM.

Ejemplo: ANLA, a 31 de diciembre de 2021 dentro del proyecto "*FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE LA EVALUACION Y EL SEGUIMIENTO DE LAS LICENCIAS, PERMISOS Y TRAMITES AMBIENTALES EN EL TERRITORIO NACIONAL*", y su línea de ejecución *"Diagnósticos estratégicas – Pasos de fauna región Caribe-Pacífico"* En cuanto a la estrategia de Parcelas Permanentes (Flora), se mantiene en 53% de avance en el diagnóstico y formulación de esta estrategia, por lo tanto, en promedio se mantiene en 74%.

A junio 30 de 2023 dentro del proyecto "*FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL Y TECNOLOGICA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES EN EL TERRITORIO NACIONAL"* y su línea de ejecución "Documentos de lineamientos técnicos 2023, se encuentra compuesto por cuatro (04) lineamientos.

El lineamiento *"Caracterización usuarios Centro de Orientación* se mantiene con un porcentaje del 0% de avance, por lo tanto, en el avance ponderado se mantiene en un 0.85%.

IV. Para el caso de la DBBSE del MADS, se observaron actividades y objetivos con porcentajes de cumplimiento inferiores al 100%, y a su vez, se evidenció la presentación de los informes requeridos por el procedimiento SEGUIMIENTO POA Código: P-E-GIP-17, en su actividad No. 2, en un formato no acorde, al documento de gestión identificado con código F-E-GIP-31, cuya estructura de información se soporta dentro de una hoja de cálculo en archivo Excel.

Para DBBSE del MADS, el contrato de prestación de servicios No. 411 FONAM 2022, a 31 de diciembre de 2022 finalizó la vigencia con un porcentaje de avance del 60%.

A 31 de diciembre de 2022 dentro del proyecto "*CONSERVACIÓN DE CUENCAS HIDROGRAFICAS ABASTECEDORAS DE ACUEDUCTOS MUNICIPALES A NIVEL NACIONAL. (DBBSE)*", en el informe del 4º trimestre cierre del proyecto presentado el valor comprometido es del 49% y el valor pagado es del 47%.

En relación con la revisión y cierre de convenio 737 del 2022, se solicita subsanar lo relacionado al tema financiero y se aprueba dicho trámite, está pendiente la radicación de la cuenta.

De otra parte, está tramitando el pago exigible del convenio 660 de 2021.

Sobre los acercamientos con las organizaciones de base para la ejecución de los recursos 2023, se pone en conocimiento el tema por parte de la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, quién expresa preocupación por los tiempos restantes por los trámites necesarios que hay que surtir para la contratación con este tipo de organizaciones y se escala el tema a nivel del despacho de la Directora y la Viceministra[26]

A junio 30 de 2023 dentro del proyecto *"CONSERVACIÒN DE CUENCAS HIDROGRÀFICAS ABASTECEDORAS DE ACUEDUCTOS MUNICIPALES A NIVEL NACIONAL"*, en el informe del 1er trimestre del proyecto presentado el valor comprometido es del 0% y el valor pagado es del 0%.

Referente a lo anterior, tampoco se logra evidenciar llamado de atención alguno, y/o el referenciado "Concepto de evaluación del informe de seguimiento de avance y/o final del proyecto de inversión" en donde MADS se pronuncie frente a las debilidades descritas.

V. Por su parte, para PNNC, se observaron porcentajes de ejecución de actividades inferiores a 100%, es decir, actividades que no fueron completadas en su totalidad durante la vigencia propuesta y aprobada.

Para PNNC, dentro del proyecto "*ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS NACIONAL*" el avance cuantitativo del objetivo específico *"Disminuir las presiones por uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas que afectan su conservación"* y las actividades asociadas al mismo a 31 de diciembre de 2021, se encontraba al 65,62%.

[26] (Fuente 2º Informe Trimestre 2023).

A junio 30 de 2023 dentro del mismo programa mencionado anteriormente, en el avance indicador "*Áreas cubiertas con jornadas de vigilancia*" se observó que el porcentaje de ejecución de acuerdo a las direcciones territoriales, amazonia 0,26 %, Andes Nororientales 0%, Andes occidentales 0%, Caribe 0%, Orinoquia 30,45 % pacifico 0%.

Predios Saneados. 0,00 %.

Referente a lo anterior, tampoco se logra evidenciar llamado de atención alguno, y/o el referenciado "Concepto de evaluación del informe de seguimiento de avance y/o final del proyecto de inversión" en donde MADS se pronuncie frente a las debilidades descritas.

VI. Así mismo, se observa una ausencia descriptiva y detallada de las actividades técnicas que realizan las entidades ejecutoras para el logro de los productos y objetivos, donde se especifique o relacione, por ejemplo; el número de contratos con sus respectivos objetos de compromiso, que se adquirieron para apuntar al cumplimiento de una meta junto con el recurso financiero que se utilizó para el mismo. Lo anterior, no permite verificar que se está garantizando la adecuada gestión de los recursos, conocer el impacto medioambiental que se ha alcanzado, así como también, evaluar el cumplimiento de las funciones del MADS en su rol de administrador.

Aunado a lo anterior, durante la diligencia efectuada por parte de la CGR al MADS, no se pudo evidenciar seguimiento y control por parte de la OAP del MADS a las entidades y dependencias beneficiarias del FONAM. Coincidiendo esta situación, con la ausencia de actividades de control dentro del procedimiento "SEGUIMIENTO DE PLANES OPERATIVOS ANUALES DEL FONAM - LINEA DE DESTINACIÓN ESPECIFICA" y código P-E-GIP-17.

En este sentido, al analizar las actividades No. 3, 4 y 5 del procedimiento evaluado y los informes de avance y finales aportados a este ente de control, se establece como ineficiente la aplicabilidad de este proceso de gestión, teniendo en cuenta que, por parte de la Oficina Asesora de Planeación de MADS, responsable de la ejecución del proceso, no se emite pronunciamiento, retroalimentación y/o consecuencia frente al incumplimiento de objetivos específicos y actividades aprobadas dentro del POA por parte de las entidades del sector y dependencias beneficiadas con recursos de FONAM, debido a que, el contenido de los informes finales proyectos FONAM 2021, 2022 y a junio 2023, emitidos por OAP del MADS, no determinan el cumplimiento parcial (informes de avance) y/o total (informe final) de las actividades, metas y objetivos del POA y del proyecto de inversión que lo financia. No permite observar la revisión de cumplimiento enfocada en el aspecto técnico y financiero; ni una valoración frente al avance de las metas.

En consecuencia, Las debilidades referenciadas anteriormente representan un incumplimiento a las funciones No. 6 *(Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del FONAM (...))* y 7 *(Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM)* de la Resolución No. 2140 de 2017 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De igual manera, y considerando el Reglamento Operativo del FONAM, estas debilidades representan un incumplimiento a lo establecido en el numeral 3.1.1.3, ya que no se le estaría realizando un adecuado y eficiente seguimiento a los recursos.

CAUSA

Ineficiente gestión del MADS en el proceso[27] de seguimiento de los Planes operativos aprobados a las entidades y dependencias beneficiarias del FONAM, de la línea de destinación especifica.

Ausencia de retroalimentación y control de la evaluación efectuada por el MADS, ante la ejecución de los POA.

Inadecuado e ineficiente función de control y seguimiento a los recursos por parte del MADS a la ejecución a los Planes Operativos financiados con recursos del Fondo Nacional Ambiental - FONAM de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

EFECTO

El control y seguimiento realizado por el MADS no genera valor agregado, ni contribuye a que a las entidades ejecutoras optimicen su gestión para cumplir con la planeación, objetivos y resultados de los POA.

Riesgo de incumplimiento normativo de los principios de la función administrativa, debido a que, el seguimiento de los POA por parte de MADS no se estaría desarrollando con eficiencia, para la ejecución oportuna de los recursos del Fondo Nacional Ambiental asignados a las entidades y dependencias beneficiarias.

[27] "SEGUIMIENTO DE PLANES OPERATIVOS ANUALES DEL FONAM - LINEA DE DESTINACIÓN ESPECIFICA" codificado con número de código P-E-GIP-17

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad en su respuesta allegada el 1° de diciembre de 2023 bajo radicado No. 12022023E2041598 principalmente manifiesta que:

"Es importante tener en cuenta que los recursos de las subcuentas de destinación especifica del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) son recursos propios recaudados por cada entidad, éstas como ordenadoras del gasto son responsables de su ejecución en el marco de la autonomía presupuestal establecida en el artículo 110 de Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, deben tener en cuenta el principio de anualidad y de igual forma son responsables de la constitución de reservas en el marco de la normativa legal vigente.

De igual manera la Ley 1082 de 20215(sic) establece en su "ARTÍCULO 2.2.6.6.1. Seguimiento a los proyectos de inversión pública. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Departamento Nacional de Planeación hacer el seguimiento a los proyectos de inversión pública, para lo cual utilizará el Sistema de Información de Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública de que tratan los artículos 2.2.6.1.1.1 al 2.2.6.1.1.3 del presente decreto, y que se integra al Sistema Unificado de Inversión Pública.

Es importante mencionar que, dentro de cada entidad existen varios instrumentos y procedimientos institucionales que les permiten realizar un adecuado seguimiento de estos recursos y que el mismo no se realiza exclusivamente a través de los informes de avance del POA de FONAM de destinación especifica que presentan las entidades a la secretaria técnica del Fondo.

Por otro lado, es relevante anotar que cada una de las entidades ejecutoras, Parques Nacionales Naturales (PNN) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), como entidades públicas adscritas al Ministerio, cuentan con un plan de acción independiente y un seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión del FONAM, a través de los sistemas establecidos por el Departamento Nacional de Planeación (Sistema Unificado de Inversión Pública hoy plataforma integrada de inversión pública PIIP) y el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dichas entidades con el Ministerio son objeto de auditoria financiera de la Contralora General de la República anualmente, más considerando lo establecido en el artículo 256 de la ley 1753 de 2015, indicando que los directores de las entidades de las subcuentas del FONAM son ordenadoras del Gasto.

Bajo este escenario, el seguimiento específico a la ejecución de los proyectos de inversión se da en varias instancias, siendo la más específica la ejercida directamente por la entidad ejecutora, a través de los sistemas establecidos. En este sentido, la secretaria del FONAM, ejercida por la Oficina Asesora de Planeación, no suple las funciones específicas dadas por la ley a las entidades públicas quienes realizan el seguimiento periódico desde sus Oficinas

Asesoras de Planeación a los proyectos de inversión (Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.6.6.1).

No obstante, la secretaría del FONAM en marco de sus competencias, realiza el seguimiento a los proyectos FONAM de destinación específica, en cada vigencia se solicita trimestralmente (marzo, junio, septiembre y diciembre) un informe cualitativo y cuantitativo que se consolida en el formato (F-E-GIP-31) donde relacionan lo anterior, además de esto un informe en Word de esto mismo, para el último trimestre de igual forma se requiere de este mismo, donde la entidad ejecutora evidencia la totalidad de la ejecución, con el fin revisarlo y dar por cerrado el proyecto de la vigencia en curso, de acuerdo con lo señalado en el decreto 1082 de 2015 Sector Administrativo de Planeación Nacional "ARTÍCULO 2.2.6.1.2. Campo de aplicación. Forman parte del Sistema Unificado de Inversión Pública las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación y deben suministrar la información sobre los proyectos de inversión que demande el sistema", el Departamento Nacional de Planeación cuenta con un Sistema Unificado para realizar el seguimiento de estos recursos y donde las entidades deben reportar la ejecución, tal como lo establece el "ARTÍCULO 2.2.6.1.3. Integración y articulación del Sistema El Sistema Unificado de Inversión Pública integrará la información del Banco Nacional de Programas y Proyectos al que hacen referencia el artículo 27 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 9 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y del Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública de que tratan los artículos 2.2.6.1.1.1 a 2.2.6.1.1.3 del presente decreto, y se articulará al Sistema Unificado de Inversión Pública la información del Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de los Resultados, del Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES del Departamento Nacional de Planeación, del Sistema Integrado de Departamento Administrativo de la Función Pública Decreto 1082 de 2015 Sector Administrativo de Planeación Nacional 179 EVA - Gestor Normativo Información Financiera (SIIF)".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Considerando los planteamientos establecidos por el MADS dentro de su respuesta, la CGR se permite aclarar que, este ente de control, mediante el presente hallazgo no cuestionó la legitimidad y autonomía presupuestal de las entidades y dependencias beneficiarias de los recursos de las subcuentas con destinación específica del Fondo Nacional Ambiental (FONAM). Principalmente, identifica como hallazgo el incumplimiento de la función de seguimiento a los recursos FONAM establecida al MADS a través de la normatividad relacionada en la Resolución 2140 de 2017 y el Reglamento Operativo Fondo Nacional Ambiental.

Frente al planteamiento: *"(...) es importante anotar que al nivel de seguimiento ejercido por la secretaria técnica del FONAM a los POAS (...); es un seguimiento general para efectos de conocer los avances físicos y presupuestales, para conocimiento de los representantes del FONAM (...)"*, la CGR considera alejada de la realidad la anterior interpretación práctica esbozada por la autoridad ambiental (MADS), teniendo en cuenta que, la normatividad que asigna esta función de seguimiento a la ejecución de recursos

FONAM al MADS, no categoriza ni clasifica hasta dónde llega esta función, específica y puntal en lo que ordena.

De acuerdo con lo anterior, los argumentos relacionados por el MADS referentes a sus funciones de seguimiento propias de las entidades ejecutoras u otras entidades de control fiscal y de inversión pública como lo son la CGR y el DNP, resultan improcedente; ya que, las funciones endilgadas a cada entidad y/o dependencia no interfieren entre sí, sino por el contrario, en atención al principio de coordinación se complementan.

Haciendo uso del concepto de **seguimiento** emitido por la Real Academia Española – RAE "(...) *observación, vigilancia, supervisión, inspección y control*", igualmente según el concepto emitido por la ONU, el seguimiento y evaluación se refieren a: "(...) *actividades desarrolladas específicamente para entender cómo se ha aplicado una intervención o programa y qué ha conseguido. Puede incluir la evaluación de la calidad de las actividades llevadas a cabo o si era el momento oportuno para aplicarlas, así como las consecuencias, resultados e impacto de un programa, sus prácticas idóneas y las lecciones aprendidas. El seguimiento se refiere al proceso sistemático y continuo de recopilar, analizar y utilizar información para supervisar el progreso de un programa con el objetivo de cumplir sus objetivos y guiar las decisiones de gestión*[28] (...)"

Se observó que hay seguimiento a la ejecución de los POA FONAM-MADS, pero su función es muy débil no arroja ningún, tipo de resultados, en su función de director y administrador del FONAM-MADS, como lo enuncia el Reglamento Operativo del FONAM en su artículo *3.1.1.3. "El director o jefe de dependencia del Ministerio al que se le hayan aprobado Planes Operativos POA a través de estas Subcuentas, será el responsable de su ejecución y en consecuencia de la supervisión de los contratos que se deriven de las mismas".*

Para finalizar, de acuerdo a lo observado anteriormente y considerando que este ente de control no obtuvo información o evidencia que permita desvirtuar los planteamientos de la CGR, se configura y ratifica el hallazgo manteniendo la presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 4. (D4) FONDO AMBIENTAL DE LA AMAZONÍA

El MADS y el Consejo Decisorio del Fondo Ambiental de la Amazonía, creado mediante el artículo 92 de la Ley 99 de 1993, no han realizado las gestiones para apropiar los recursos de destinación específica en cumplimiento de sus objetivos y deberes, puesto que, como subcuenta desapareció de la vida jurídica del país con la expedición de la Ley 1753 de 2015.

[28] https://www.endvawnow.org/es/articles/1898-seguimiento-y-evaluacin-.html

CRITERIO

Ley 99 de 1993

"Artículo 92. Creación y Naturaleza del Fondo Ambiental de la Amazonía. *Créase el Fondo Ambiental de la Amazonía, como mecanismo para la negociación, canalización y distribución de los recursos de la cooperación técnica y financiera internacional destinada a la ejecución de proyectos ambientales en la zona geográfica de la Amazonía por parte de las corporaciones que tienen jurisdicción en esa zona y del Instituto "SINCHI". Este Fondo constituye un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal."*

Decreto 888 de 1997[29]

Artículo 1°. Naturaleza. El Fondo Ambiental de la Amazonia, "Famazónico", es un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal, con jurisdicción en el territorio de la Amazonía.

Artículo 2°. Objeto. El Famazónico, es un instrumento financiero mediante el cual se prestará apoyo a la ejecución de la política ambiental y al manejo de recursos naturales renovables en la Amazonia Colombiana y se orientará la inversión de acuerdo con planes ambientales, mediante la financiación o contrapartida de proyectos de entidades públicas y privadas, a través de los mecanismos establecidos en la ley.

El Famazónico se constituye como un mecanismo de canalización y distribución de los recursos de la cooperación técnica y financiera internacional destinada a la ejecución de proyectos ambientales en la zona geográfica de la Amazonia Colombiana, por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible que tienen jurisdicción en esa zona y del Instituto de Investigaciones Científicas -Sinchi-.

Artículo 3°. Dirección, administración y representación legal. El Ministro del Medio Ambiente es el representante legal, el ordenador del gasto y tendrá a su cargo la administración y dirección del Famazónico, de acuerdo con los lineamientos trazados por el Consejo Decisorio del Fondo.

Las funciones de administración y dirección del Fondo podrán ser delegadas en el Viceministro del Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 94 de la Ley 99 de 1993.

[29] *"Por el cual se reglamenta el funcionamiento y la administración del Fondo Ambiental de la Amazonia, Famazónico."*

Parágrafo. La Secretaría del Famazónico estará a cargo de la Secretaria General del Ministerio del Medio Ambiente.

Artículo 4°. Integración y funciones del Consejo Decisorio del Famazónico. El Consejo de Gabinete del Ministerio del Medio Ambiente y los directores de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia -Corpoamazonia-, de la Corporación para el Desarrollo del Norte y el Oriente de la Amazonia -CDA- y del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -Sinchi-, constituyen el Consejo Decisorio del Famazónico, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 5°. Sesiones del Consejo Decisorio del Famazónico. El Ministerio del Medio Ambiente, o en su defecto el Viceministro, presidirá el Consejo Decisorio del Famazónico, el cual sesionará cuando menos una vez cada semestre. Será convocado por el Ministro del Medio Ambiente con 20 días calendario de anticipación a la fecha de la reunión.

Para poder sesionar y tomar decisiones requerirá la presencia del Ministro del Medio Ambiente, o en su defecto del Viceministro. El Consejo de Gabinete del Ministerio del Medio Ambiente participará en el Consejo Decisorio del Famazónico con voz, pero sin voto.

Las decisiones del Consejo Decisorio del Famazónico se adoptarán por mayoría absoluta.

Parágrafo. El Consejo Decisorio del Famazónico no podrá aprobar proyectos hasta tanto no(sic)adopte su reglamento operativo.

Artículo 13. Coordinación con otras entidades. El Famazónico establecerá la coordinación interinstitucional con entidades de carácter público o privado con el propósito de intercambiar información que pueda tener efectos en el estudio y ejecución de los proyectos, y evitar la duplicidad en la financiación o contrapartida de los mismos.

Decreto 4317 de 2004

"Artículo 6. Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

(...) 4. Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía. Los recursos que ingresen a esta subcuenta se destinarán a la ejecución de proyectos, obras o actividades ambientales en la Amazonía colombiana."

Decreto 1076 de 2015[30]

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.6. Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

(...) 4. Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonia. Los recursos que ingresen a esta subcuenta se destinarán a la ejecución de proyectos, obras o actividades ambientales en la Amazonía colombiana.

(Decreto 4317 de 2004, art.6)

Ley 734 de 2002[31]

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

(...)

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

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

(...)

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

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

[30] (mayo 26) "*por medio del cual se expide el* **Decreto** *Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*"
[31] *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.*

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
(...)".

Ley 1952 de 2019[32]

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

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo (...)".

"(...) ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

CONDICIÓN

El Fondo Ambiental de la Amazonía que fue creado mediante el artículo 92 de la Ley 99 de 1993, y que, con posterioridad, el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 4317 de 2004 lo establece como una subcuenta de la *"línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica"* así: *"4. Subcuenta del Fondo Ambiental*

[32] *"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".*

de la Amazonia. Los recursos que ingresen a esta subcuenta se destinarán a la ejecución de proyectos, obras o actividades ambientales en la Amazonía colombiana", sin que se hayan establecido las fuentes de recurso para esta subcuenta.

De otra parte, aun habiéndose establecido como una subcuenta del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, desde 2004 hasta 2015, el MADS igualmente no gestionó la asignación de las apropiaciones necesarias para el desarrollo de las políticas ambientales en pro de la zona geográfica de la Amazonia Colombiana.

No obstante, aunque el MADS, informó la radicación en 2020 de un (1) proyecto en el Banco de Proyectos y Programas de Inversiones, solo hasta el 2023 se apropiaron algunos recursos, pero la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos-DBBSE no inició las gestiones para la ejecución de los mismos, de lo que se concluye que el Fondo Ambiental de la Amazonía, treinta (30) años después de su creación no ha cumplido con sus deberes como Fondo ni como subcuenta en el Fondo Nacional Ambiental-FONAM.

Sin embargo, a partir de la expedición de la Ley 1753 de 2015[33] se excluyó el Fondo Ambiental de la Amazonía, de las subcuentas del Fondo Nacional Ambiental-FONAM.

De tal forma que a la fecha se observa que el MADS y el Consejo Decisorio del Fondo no han realizado las gestiones pertinentes para apropiar los recursos de destinación especifica asignados por el artículo 94 de la Ley 99 de 1993 para cumplimiento de los objetivos y deberes del Fondo Ambiental de la Amazonia, como instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables en la Amazonía Colombiana, no se evidencia el establecimiento de mecanismos de coordinación con las diferentes entidades públicas y privadas que ejecutan actividades relacionadas con la Amazonia, así como, transcurridos más de 30 años, tampoco se ha adoptado el Reglamento Operativo para su funcionamiento.

CAUSA

[33] *"Artículo 246 numeral 3. Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituida por los recursos provenientes de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad regulados por esta Convención, los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos que celebre, los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y los provenientes de la aplicación de multas y demás sanciones económicas impuestas por este Ministerio. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta."*

Incumplimiento del artículo 92 de la Ley 99 de 1993 y su decreto reglamentario 888 de 1997, teniendo en cuenta que el MADS insiste en manifestar que el Fondo Ambiental de la Amazonía está operando como una subcuenta del FONAM, pero es necesario aclarar que con la expedición de la Ley 1753 de 2015, la subcuenta desapareció de la vida jurídica del país y en consecuencia retornó a su naturaleza legal como fondo especial con personería jurídica.

Se le están apropiando recursos del Presupuesto General de la Nación a un proyecto de la subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía-FONAM que ya no existe.

EFECTO

Descentralización de los recursos de las diferentes fuentes dispuestas para la atención de las actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos, de utilidad pública e interés social, encaminados al fortalecimiento de la gestión ambiental, la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables de la Amazonía Colombiana.

Subutilización de un instrumento financiero creado legalmente para canalizar recursos para un ecosistema estratégico, como es la Amazonía Colombiana con grandes necesidades y retos ambientales, el hecho de no centralizar las fuentes de financiación establecidas en el artículo 92 de la Ley 99 de 1993, hace que se presente desarticulación en la inversión de recursos tanto de entidades públicas, como de organismos privados.

El incumplimiento de la norma, no permite hacer planeación, obstaculiza la función de seguimiento y control a los recursos y la cuantificación de los logros.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante oficio con radicado 12022023E2041598 del 1 -12-2023 el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible dio respuesta, en algunos de sus apartes dice:

"Si bien el Fondo Ambiental de la Amazonía fue reglamentado en el año 1996, 1999 y 2004 como una subcuenta del FONAM, no se estableció desde esta normativa una fuente especifica de recursos para esta subcuenta, quedando a discreción del Ministerio de Hacienda y Crédito público y de la alta gerencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la asignación de recursos para el cumplimiento de las funciones establecidas para este fondo.

El artículo 246 de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", reglamentó de manera particular las tres subcuentas de la Línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica. (...). La Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía no tiene recursos propios que respalden los ingresos en la normatividad actual.

No obstante, las limitaciones efectivas de la Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía referida en el decreto 1076 de 2015 único reglamentario del sector de ambiente y desarrollo sostenible, no han impedido priorizar y focalizar los recursos por parte del Gobierno Nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Amazonía colombiana, (...)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la subcuenta de demanda de proyectos ha gestionado y distribuido recursos a la región de la amazonia por valor de $123.149 Millones de pesos, durante las vigencias auditadas 2021 a 2023, así:

Al respecto el MADS cita el siguiente proyecto entre otros:

CDA	*IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES CORRECTIVAS PARA LA REDUCCIÓN Y MITIGACIÓN DEL RIESGO OCASIONADO POR LA EROSIÓN EN EL MUNICIPIO DE BARRANCOMINAS DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA*	*2021011000198*	*$20.000,0*	*2021*	*Se distribuyeron los recursos, pero la Corporación no ejecutó el proyecto*

Cifras en millones de pesos

Además, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de Minambiente indica que para dar cumplimiento al proyecto "Implementación de estrategias de reducción a la deforestación y alternativas sostenibles Amazonas, Caquetá, Putumayo, Guaviare, Meta", se estructuró la documentación de un convenio a ser ejecutado por una Entidad sin Ánimo de Lucro (ESAL), que fue publicado en SECOP en septiembre de 2023, resultado de lo cual se postuló WWF, con quienes no fue posible generar el convenio durante el 2023; razón por la cual se realizó solicitud de vigencias futuras, con la cual se busca generar los documentos que permitan a una comunidad en el departamento de Guaviare contribuir a la ejecución de acciones de conservación, gobernanza forestal y manejo forestal sostenible en el bioma amazónico; (...)"

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El MADS en su respuesta, no hace referencia al incumplimiento del artículo 92 de la Ley 99 de 1993, teniendo en cuenta que el MADS insiste en manifestar que el Fondo Ambiental de la Amazonía está operando como una subcuenta del FONAM, sin embargo, no fue contemplada en la Ley 1753 de 2015, se entiende por lo tanto, que continúa como está establecido en la Ley 99 de 1993, permaneciendo en la vida jurídica del país, con el status de establecimiento público por contar con personería jurídica, sin tomar acciones al respecto.

De otra parte, respecto de los recursos la entidad contesta que, "*La Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía no tiene recursos propios que respalden los ingresos en la normatividad actual*, y hace referencia de *"las limitaciones efectivas de la Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía referida en el decreto 1076 de 2015"*, así mismo ,el MADS en su respuesta agrega que *"al proyecto "Implementación de estrategias de reducción a la deforestación y alternativas sostenibles Amazonas, Caquetá, Putumayo, Guaviare, Meta", "se estructuró la documentación de un convenio a ser ejecutado por una Entidad sin Ánimo de Lucro (ESAL), que fue publicado en SECOP en septiembre de 2023, (...) no fue posible generar el convenio durante el 2023; razón por la cual se realizó solicitud de vigencias futuras,(...)",*

Respecto de esto último, sin perjuicio de que se estén ejecutando recursos por otras entidades públicas o sin ánimo de lucro, lo que se debe resaltar del Fondo Ambiental de la Amazonía, es que la Ley 99 de 1993 estableció que los ejecutores de los recursos serían las corporaciones que tienen jurisdicción en esa zona Corpoamazonía, CDA y del Instituto "SINCHI", pero además y como hecho importante la misma norma le otorga a estas entidades la potestad de conformar un consejo decisorio en materia de dirección y administración del Fondo, en él se tomarán las decisiones pertinentes, conforme al estatuto reglamentario que al efecto expida el Gobierno Nacional, por lo tanto le están quitando la posibilidad a las Corporaciones citadas y al SINCHI de decidir sobre el manejo de los recursos tal como quedó establecido en el artículo 94 de la Ley 99 de 1993.
Teniendo en cuenta la situación expuesta, se confirma que el Fondo Ambiental de la Amazonía, después de su creación no ha cumplido con sus deberes como Fondo ni como subcuenta en el FONAM.

Además, no es del caso citar en la respuesta, el proyecto de la CDA "*la "IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES CORRECTIVAS PARA LA REDUCCIÓN Y MITIGACIÓN DEL RIESGO OCASIONADO POR LA EROSIÓN EN EL MUNICIPIO DE BARRANCOMINAS DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA"*, a través de la subcuenta de demanda de proyectos, por cuanto no son recursos del FONAM.

Por lo anteriormente expuesto, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 5. (D5). RECURSOS GENÉTICOS

No se evidencian criterios, procedimientos, y reglamentación, para la destinación, manejo y ejecución de los recursos genéticos, se observa una gestión ineficiente en la medida que no se han invertido dichos recursos.

CRITERIO

Ley 99 de 1993

Artículo 5°. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente;

37) Administrar el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) (...)

Artículo 89. Dirección y Administración del FONAM. Las funciones de dirección y administración del FONAM estarán a cargo del Ministro del Medio Ambiente, quien podrá delegarlas en el Viceministro.

Artículo 90. Recursos. El FONAM contará para su operación con los recursos humanos, físicos y técnicos del Ministerio del Medio Ambiente."

Ley 489 de 1998 [34]

"CAPÍTULO II. PRINCIPIOS Y FINALIDADES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Ley 1753 de 2015[35]

ARTÍCULO 246. Subcuentas del Fondo Nacional Ambiental (Fonam). *El Fondo Nacional Ambiental (Fonam) tendrá tres subcuentas especiales:*
(...)
3. Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituida por los recursos provenientes de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad regulados por esta Convención, ***los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos que celebre****, los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación*

[34] *"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."*
[35] Ley 1753 del 9 de junio de 2015 *"por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*

ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y los provenientes de la aplicación de multas y demás sanciones económicas impuestas por este Ministerio. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta." (Negrilla fuera de texto)

ARTÍCULO 252. *Contratos de acceso a recursos genéticos y/o sus productos derivados. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que a la entrada en vigencia de la presente ley hayan realizado o se encuentren realizando actividades de investigación científica no comercial, actividades de investigación con fines de prospección biológica, o actividades con fines comerciales o industriales, que configuren acceso a recursos genéticos y/o sus productos sin contar con la autorización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tendrán dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para solicitar el contrato de acceso a recursos genéticos y sus productos derivados.*

Las solicitudes que estén en trámite y que hayan realizado o se encuentren realizando acceso a recursos genéticos y/o sus productos derivados, en las condiciones descritas en el inciso anterior deberán informarlo al Ministerio. Desde la radicación de la solicitud y hasta la celebración y perfeccionamiento del contrato de acceso a recursos genéticos y/o sus productos derivados o hasta la denegación del trámite, el solicitante podrá continuar accediendo al recurso genético y/o sus productos derivados.

Aquellas colecciones biológicas existentes a 25 de febrero de 2000, que no puedan acreditar el material obtenido en el marco de actividades de recolección, de proyectos de investigación científica y/o prácticas docentes universitarias finalizadas, podrán registrar por única vez dicho material ante el Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley y de conformidad con los parámetros previstos en las normas que regulan la materia."

<u>Decreto 4317 de 2004</u>

(...) Artículo 2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete.

(...) Artículo 4. *Líneas y fuentes de financiación del Fonam. Para cumplir con sus objetivos, la cuenta del Fonam dispone de dos líneas de financiación:*

1. Financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.
2. Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

La fuente de financiación de la línea de Proyectos de Inversión Ambiental proviene de los recursos ordinarios de inversión, de recursos recaudados para tal fin y de los recursos de crédito externo del Presupuesto General de la Nación, asignados al Fonam.

Los recursos con destinación específica provienen de los recaudos que se generan por la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los servicios de evaluación y seguimiento de licencias y demás instrumentos de control y manejo ambiental, las multas y los recursos para ejecución de proyectos en la Amazonía colombiana.

Parágrafo. Los recursos del Fonam, se manejarán mediante un sistema de subcuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con contabilidad separada.
(...) Artículo 7. Asignación de los recursos del Fonam. La asignación de los recursos del Fonam se hará con base en el Reglamento Operativo para las diferentes líneas de financiación. (...)

Para Línea de Recaudo y Ejecución de Recursos con Destinación Específica, el Reglamento Operativo deberá especificar que el Plan Operativo Anual de Inversión será el único instrumento mediante el cual se podrán asignar estos recursos.

El Plan Operativo Anual de Inversión se deberá elaborar con base en los siguientes criterios:

· Focalizar las inversiones en función de la finalidad de cada una de las subcuentas.

· Contener como mínimo: objetivos, metas a alcanzar en cada vigencia, actividades a desarrollar, recursos a invertir, resultados esperados y cronograma de actividades.

La Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tendrá a su cargo la elaboración y presentación del respectivo Plan para aprobación del Consejo de Gabinete.

Decreto 1076 de 2015[36]

(...) ARTÍCULO 2.2.9.4.1.2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete

(...) ARTÍCULO 2.2.9.4.1.4. Líneas y fuentes de financiación del Fonam. Para cumplir con sus objetivos, la cuenta del Fonam dispone de dos líneas de financiación:

1. Financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.

[36] (mayo 26) "*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*"

2. Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

La fuente de financiación de la línea de Proyectos de Inversión Ambiental proviene de los recursos ordinarios de inversión, de recursos recaudados para tal fin y de los recursos de crédito externo del Presupuesto General de la Nación, asignados al Fonam.

Los recursos con destinación específica provienen de los recaudos que se generan por la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los servicios de evaluación y seguimiento de licencias y demás instrumentos de control y manejo ambiental, las multas y los recursos para ejecución de proyectos en la Amazonía colombiana.

PARÁGRAFO. Los recursos del Fonam, se manejarán mediante un sistema de subcuentas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con contabilidad separada.

(Decreto 4317 de 2004, art.4

(...) ARTÍCULO 2.2.9.4.1.7. Asignación de los recursos del Fonam. La asignación de los recursos del Fonam se hará con base en el Reglamento Operativo para las diferentes líneas de financiación.

Para la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental, el Reglamento Operativo deberá especificar que el proyecto será el único instrumento mediante el cual se podrá acceder a estos recursos.

Los proyectos que se sometan a evaluación y viabilización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la aprobación de su Consejo de Gabinete, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Estar enmarcados en las prioridades establecidas en el Plan de Gestión Regional y el Plan de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales.

2. Estar enmarcados en los Planes de Manejo o en los Planes Operativos de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Para Línea de Recaudo y Ejecución de Recursos con Destinación Específica, el Reglamento Operativo deberá especificar que el Plan Operativo Anual de Inversión será el único instrumento mediante el cual se podrán asignar estos recursos.

El Plan Operativo Anual de Inversión se deberá elaborar con base en los siguientes criterios:

1. Focalizar las inversiones en función de la finalidad de cada una de las subcuentas.

2. Contener como mínimo: objetivos, metas a alcanzar en cada vigencia, actividades a desarrollar, recursos a invertir, resultados esperados y cronograma de actividades.

La Oficina Asesora de Planeación o la dependencia que haga sus veces del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá a su cargo la elaboración y presentación del respectivo Plan para aprobación del Consejo de Gabinete.

(Decreto 4317 de 2004, art. 7)

Decreto 1083 de 2015 [37]

"CAPÍTULO 2. POLÍTICAS DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL.

ARTÍCULO 2.2.22.2.1 Políticas de Gestión y Desempeño Institucional. Las políticas de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998, formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y los demás líderes, se denominarán políticas de Gestión y Desempeño Institucional y comprenderán, entre otras, las siguientes:

1. Planeación Institucional
2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
(...)

16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional"

Resolución 2140 de 2017[38]

"Artículo 33. Funciones: Son funciones del Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental, las siguientes:

1. *Dictar directrices generales para la administración de los recursos del FONAM.*

2. *Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del FONAM.*

3. *Adoptar el reglamento operativo del FONAM, que contendrá como mínimo los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación del Fondo.*

4. *Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de proyectos de Inversión Ambiental del FONAM.*

[37] *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.*
[38] Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

5. *Aprobar los Planes Operativos de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.*

6. *Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del FONAM, sin perjuicio de las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de Parques Nacionales Naturales de Colombia.*

7. *Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM.*

8. *Las demás que le sean asignadas por el Ministro y la normatividad que rige la materia.*

Decreto 111 de 1996[39]

"Artículo 2°. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto (Ley 179 de 1994, art. 64).

Artículo 4°. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio este constituido por fondos públicos y no sean Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta o asimiladas a estas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 179 de 1994, art. 63)

II. De los principios del sistema presupuestal

Artículo 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 11, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3°, Ley 225 de 1995, articulo 22)."

Ley 87 de 1993[40]

[39] *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"* Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público a partir de la fecha de su expedición.
[40] *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones."*

"(...) Artículo 1º. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

PARÁGRAFO. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

Artículo 2º. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características (...)".

Reglamento Operativo Fondo Nacional Ambiental de abril 12 de 2010

"1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Reglamento Operativo para el manejo de los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, estableciendo sus políticas administrativas, financieras y operativas en cumplimiento del Artículo 3° del Decreto 4317 de 2004. En éste se definen los criterios básicos y mecanismos de ejecución de los recursos que hacen parte de las Líneas de Financiamiento y Subcuentas del FONAM, así mismo establece los requisitos y los criterios generales y específicos de elegibilidad y sistemas e instrumentos de evaluación y seguimiento."

3.2. LÍNEA DE RECAUDO Y EJECUCIÓN DE RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA.

La Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio tendrá a su cargo la coordinación de la elaboración y presentación de los Planes Operativos de las Subcuentas de esta línea (...) para su aprobación.

(...)

Para la ejecución de los recursos de las Subcuentas que hacen parte de esta línea de financiación, se deberá contar con uno o más proyectos inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN, los cuales harán parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación, para cada vigencia.

Los responsables de la ejecución de los recursos de cada una de las Subcuentas que hacen parte de esta Línea de Financiación, deben garantizar la adecuada utilización de estos recursos y en consecuencia la supervisión de los contratos que se deriven de la misma.

Ley 734 de 2002[41]

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

[41] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

(...)

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

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

(...)

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

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

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
(...)".

Ley 1952 de 2019[42]

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

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo (...)".

"(...) ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

[42] *"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 (...)".

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

CONDICIÓN

El MADS con memorando No. 12022023E3012938 del 25-09-2023 indica que el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) está integrado por tres subcuentas, entre las cuales está, la Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituida entre otros, por los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos que celebre, al respecto mediante oficio 21002023E2035418 del 12-10-2023 el MADS informa que los recursos provenientes de los Contratos de Acceso a Recursos Genéticos y sus Productos Derivados, a la fecha comprenden un monto por: $79.596.272 que corresponde al registro de ingresos desde el 2017 a la fecha, así:

RECAUDO POR CONTRATOS DE ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS	
VIGENCIA	**VALOR**
2017	59,097,220
2018	104,165
2019	-
2020	11,116,745
2021	1,029,664
2022	8,248,478
2023	-
TOTAL	**79,596,272**

Fuente: Información del MADS

Así mismo, el MADS en el mismo oficio 21002023E2035418 informa que, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos no ha financiado

proyectos con este rubro, y "*por ende no se presenta información sobre dicha financiación y los informes de seguimiento.*"

Dado lo anterior, una vez efectuado el análisis y las indagaciones pertinentes se observa que:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS no ha cumplido con su misionalidad de manera eficiente y oportuna, respecto a la apropiación y ejecución de los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos, que ascienden a $79.596.272, desde el año 2017, los que a la fecha no se han ejecutado y permanecen en la Cuenta Única Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público imposibilitando la atención, protección o recuperación sistemas ambientales relacionados.

CAUSA

Aunque el Reglamento Operativo es la hoja de ruta para administrar el Fondo, Nacional Ambiental, tampoco se evidencian criterios, procedimientos, y reglamentación, para la destinación, manejo y ejecución de estos recursos, no cuenta con un Plan Operativo Anual de Inversión, con objetivos, metas e indicadores para el recaudo y ejecución de los recursos en proyectos realizables para la protección del medio ambiente, en un período determinado.

Ausencia de gestión presupuestal al no planificar y ejecutar los recursos de destinación especifica asignados al MADS, para el cumplimiento de objetivos y funciones a su cargo.

EFECTO

Inobservancia de los principios de la función administrativa, especialmente la celeridad, eficiencia y eficacia, en el cumplimiento de objetivos al estar subutilizados los recursos, pues a pesar de que se han recaudado, estos no han sido comprometidos en el presupuesto para el beneficio de los sistemas ambientales relacionados.

Siendo responsabilidad del MADS, ya que este es el ordenador del gasto encargado de la ejecución de los recursos, y gestor fiscal de los mismos, se evidencia una gestión ineficiente en la medida que no se han invertido dichos recursos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante oficio con radicado 12022023E2041598 del 1 -12-2023 el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible dio respuesta, en algunos de sus apartes dice:

"(...) la considerable variabilidad de los montos recaudados por año, no garantizan montos promedio con los cuales se puedan realizar proyecciones para proyectos de inversión sobre líneas base de ingreso. Teniendo en cuenta estas condiciones, desde el Grupo de Recursos Genéticos de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, se ha estado a la espera de contar al menos con un monto de recaudo representativo que permita destinar dichos recursos a una actividad para el beneficio de los sistemas ambientales relacionados y que tenga un impacto significativo que se traduzca en la eficacia del uso de dichos recursos.

En relación con la no evidencia de criterios, procedimientos, y reglamentación, para la destinación, manejo y ejecución de estos recursos, es importante indicar que en la Decisión Andina 391 de 1996 se establece que los mecanismos financieros que creen o fortalezcan los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, con base en los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos y productos derivados y en recursos de otras fuentes, se podrán utilizar para promover el cumplimiento de los fines de la Decisión, bajo la dirección de la Autoridad Nacional Competente.

Sumado a lo anterior, está el hecho de que son principios de la contratación pública el de transparencia, economía y responsabilidad; respecto a esto, es evidente que con lo dicho hasta el momento, las condiciones particulares del fondo, su incertidumbre en cuanto a su estabilidad y por tanto, su continuidad, hacen que la estructuración de convenios o contratos con estos recursos deban ser analizados con un mayor cuidado que los demás, ya que hay un alto riesgo de incurrir en una violación a los principios citados. Debe además recordarse que los convenios y contratos deben estar estructurados bajo un alto análisis de necesidad y un criterio de planeación que no admiten análisis vagos o generales, sino que por el contrario obligan a las entidades a realizar su mayor esfuerzo para planear de la mejor manera las contrataciones futuras, por ello, en el presente caso no se puede obligar a la entidad a ejecutar un monto que, es muy poco respecto a contrataciones ya estructuradas en la entidad y con el que no se va a poder generar un producto o un beneficio claro y necesario para toda la población. Si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, considera bajo criterio de su personal técnico que con el presupuesto del fondo no se van a lograr tener productos de buena calidad o realizar acciones suficientes tendientes a cumplir con sus obligaciones, pues esta decisión debe ser escuchada, ya que no hacerlo podría generar la inversión injustificada de recursos de la nación."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Independiente del monto de los recursos recaudados, lo cierto es que no se está cumpliendo con las disposiciones presupuestales, por cuanto los recursos no han sido apropiados en el presupuesto para ser ejecutados en los proyectos de los sistemas ambientales relacionados, o ser invertidos a través de mecanismos para cofinanciar otros proyectos.

Adicionalmente, en respuesta del MADS al hallazgo relacionado con el Reglamento Operativo, confirma lo observado, cuando afirma que se elaboró un borrador del

Reglamento, en el cual se hizo referencia, entre otros aspectos, a los *"criterios, procedimientos, reglamentación para el manejo y ejecución de los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos, así como la formulación de un Plan Operativo Anual de Inversión, con objetivos, metas e indicadores para el recaudo y ejecución de los recursos en un período determinado(...)"*

Por lo anterior, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 6. (D6). REGLAMENTO OPERATIVO DEL FONAM

El Reglamento Operativo no se actualiza desde el 2010, las entidades y dependencias ejecutoras de los recursos del FONAM, no cuentan con una hoja de ruta coherente y congruente con la normatividad vigente.

CRITERIO

Ley 99 de 1993

Artículo 5º. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente;

37) Administrar el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) (....)

Artículo 89. Dirección y Administración del FONAM. Las funciones de dirección y administración del FONAM estarán a cargo del Ministro del Medio Ambiente, quien podrá delegarlas en el Viceministro.

Artículo 90. Recursos. El FONAM contará para su operación con los recursos humanos, físicos y técnicos del Ministerio del Medio Ambiente."

Decreto 4317 de 2004[43]

Artículo 2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete.

Las actuaciones y decisiones del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Consejo de Gabinete, deberán estar enmarcadas en:

· El Plan Nacional de Desarrollo.
· La Política Ambiental.

El Plan de Acción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

[43] Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, Fonam.

Parágrafo. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el representante legal y ordenador del gasto del Fonam.

Artículo 3. Funciones del Consejo de Gabinete. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del Fonam.
2. Adoptar el reglamento operativo del Fonam, que contendrá como mínimo los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación del Fondo.
3. Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental.
4. Aprobar el Plan Operativo de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.
5. Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del Fonam.

Artículo 4. Líneas y fuentes de financiación del Fonam. Para cumplir con sus objetivos, la cuenta del Fonam dispone de dos líneas de financiación:

1. Financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.
2. Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

La fuente de financiación de la línea de Proyectos de Inversión Ambiental proviene de los recursos ordinarios de inversión, de recursos recaudados para tal fin y de los recursos de crédito externo del Presupuesto General de la Nación, asignados al Fonam.

Los recursos con destinación específica provienen de los recaudos que se generan por la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los servicios de evaluación y seguimiento de licencias y demás instrumentos de control y manejo ambiental, las multas y los recursos para ejecución de proyectos en la Amazonía colombiana.

Parágrafo. Los recursos del Fonam, se manejarán mediante un sistema de subcuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con contabilidad separada.

Artículo 5. Subcuentas de la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental. Las subcuentas de esta línea están destinadas a la financiación o cofinanciación de proyectos con recursos ordinarios de inversión o de empréstitos externos. Su finalidad es apoyar la formulación e implementación de la política ambiental del país.
(...)
Artículo 6. Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

1. Subcuenta del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
2. Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental.
3. Subcuenta para administrar la expedición de permisos de importación y exportación CITES o no CITES y de la fabricación y distribución de sistemas de marcaje.
4. Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía.

Artículo 7. Asignación de los recursos del Fonam. La asignación de los recursos del Fonam se hará con base en el Reglamento Operativo para las diferentes líneas de financiación.

Para la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental, el Reglamento Operativo deberá especificar que el proyecto será el único instrumento mediante el cual se podrá acceder a estos recursos.

Los proyectos que se sometan a evaluación y viabilización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la aprobación de su Consejo de Gabinete,
(...)
Para Línea de Recaudo y Ejecución de Recursos con Destinación Específica, el Reglamento Operativo deberá especificar que el Plan Operativo Anual de Inversión será el único instrumento mediante el cual se podrán asignar estos recursos.
(...)
La Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tendrá a su cargo la elaboración y presentación del respectivo Plan para aprobación del Consejo de Gabinete.

Decreto 1076 de 2015[44]

"ARTÍCULO 2.2.9.4.1.1. Naturaleza. El Fondo Nacional Ambiental, Fonam, es un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura. (Decreto 4317 de 2004, art.1)

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete.

Las actuaciones y decisiones del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Consejo de Gabinete, deberán estar enmarcadas en:

1. El Plan Nacional de Desarrollo.

[44] (mayo 26) *"por medio del cual se expide el* ***Decreto*** *Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"*

2. La Política Ambiental. 3. El Plan de Acción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el representante legal y ordenador del gasto del Fonam.

(Decreto 4317 de 2004, art. 2)"

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.3. Funciones del Consejo de Gabinete. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del Fonam.

2. Adoptar el reglamento operativo del Fonam, que contendrá como mínimo los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación del Fondo.

3. Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental.

4. Aprobar el Plan Operativo de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

5. Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del Fonam.

(Decreto 4317 de 2004, art.3)

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.4. Líneas y fuentes de financiación del Fonam. Para cumplir con sus objetivos, la cuenta del Fonam dispone de dos líneas de financiación:

1. Financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.

2. Recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

La fuente de financiación de la línea de Proyectos de Inversión Ambiental proviene de los recursos ordinarios de inversión, de recursos recaudados para tal fin y de los recursos de crédito externo del Presupuesto General de la Nación, asignados al Fonam.

Los recursos con destinación específica provienen de los recaudos que se generan por la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los servicios de evaluación y seguimiento de licencias y demás instrumentos de control y manejo ambiental, las multas y los recursos para ejecución de proyectos en la Amazonía colombiana.

PARÁGRAFO. Los recursos del Fonam, se manejarán mediante un sistema de subcuentas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con contabilidad separada.

(Decreto 4317 de 2004, art.4)

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.5. Subcuentas de la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental. Las subcuentas de esta línea están destinadas a la financiación o cofinanciación de proyectos con recursos ordinarios de inversión o de empréstitos externos. Su finalidad es apoyar la formulación e implementación de la política ambiental del país.
(...)

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.6. Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

1. Subcuenta del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
2. Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental.
3. Subcuenta para administrarla expedición de permisos de importación y exportación CITES o no CITES y de la fabricación y distribución de sistemas de marcaje
4. Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonia. Los recursos que ingresen a esta subcuenta se destinarán a la ejecución de proyectos, obras o actividades ambientales en la Amazonía colombiana.

(Decreto 4317 de 2004, art.6)

(...) ARTÍCULO 2.2.9.4.1.7. Asignación de los recursos del Fonam. La asignación de los recursos del Fonam se hará con base en el Reglamento Operativo para las diferentes líneas de financiación.

Para la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental, el Reglamento Operativo deberá especificar que el proyecto será el único instrumento mediante el cual se podrá acceder a estos recursos.

Los proyectos que se sometan a evaluación y viabilización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la aprobación de su Consejo de Gabinete,
(...)
Para Línea de Recaudo y Ejecución de Recursos con Destinación Específica, el Reglamento Operativo deberá especificar que el Plan Operativo Anual de Inversión será el único instrumento mediante el cual se podrán asignar estos recursos.
(...)
La Oficina Asesora de Planeación o la dependencia que haga sus veces del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá a su cargo la elaboración y presentación del respectivo Plan para aprobación del Consejo de Gabinete.

(Decreto 4317 de 2004, art. 7)

Ley 1753 de 2015[45]

"ARTÍCULO 246. Subcuentas del Fondo Nacional Ambiental (Fonam). *El Fondo Nacional Ambiental (Fonam) tendrá tres subcuentas especiales:*

1. Subcuenta para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales. Esta subcuenta estará integrada por los recursos provenientes de la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y del Ecoturismo, así como del producto de las concesiones en dichas áreas. El Director de Parques Nacionales Naturales de Colombia tendrá la función de ordenador del gasto de esta subcuenta.

2. Subcuenta para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), constituida por los recursos provenientes del pago de los servicios de evaluación y seguimiento a las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental de competencia de la ANLA, los recursos recaudados por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres No Cites, la aplicación de multas y demás sanciones económicas impuestas por esta autoridad. La ordenación del gasto de esta subcuenta estará en cabeza del Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

3. Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituida por los recursos provenientes de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad regulados por esta Convención, los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos que celebre, los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y los provenientes de la aplicación de multas y demás sanciones económicas impuestas por este Ministerio. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta."

[45] Ley 1753 del 9 de junio de 2015 *"por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*

Resolución 2140 de 2017[46]

Artículo 31. Creación y Adopción- Créese y adóptese el Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental como la instancia encargada de definir las políticas administrativas, financieras y operativas del FONAM.

"Artículo 33. Funciones: Son funciones del Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental, las siguientes:

1. *Dictar directrices generales para la administración de los recursos del FONAM.*
2. *Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del FONAM.*
3. *Adoptar el reglamento operativo del FONAM, que contendrá como mínimo los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación del Fondo.*
4. *Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de proyectos de Inversión Ambiental del FONAM.*
5. *Aprobar los Planes Operativos de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.*
6. *Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del FONAM, sin perjuicio de las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de Parques Nacionales Naturales de Colombia.*
7. *Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM.*
8. *Las demás que le sean asignadas por el Ministro y la normatividad que rige la materia.*

Reglamento Operativo Fondo Nacional Ambiental de abril 12 de 2010

"1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Reglamento Operativo para el manejo de los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, estableciendo sus políticas administrativas, financieras y operativas en cumplimiento del Artículo 3° del Decreto 4317 de 2004. En éste se definen los criterios básicos y mecanismos de ejecución de los recursos que hacen parte de las Líneas de Financiamiento y Subcuentas del FONAM, así mismo establece los requisitos y los criterios generales y específicos de elegibilidad y sistemas e instrumentos de evaluación y seguimiento."

[46] *"Por la cual se adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y se crean algunas instancias administrativas al interior del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Fondo Nacional Ambiental y se dictan otras disposiciones"*

2.4 ESTRUCTURA OPERATIVA El Decreto 4317 de 2004 establece la siguiente estructura y funciones del FONAM: Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Representante Legal y Ordenador del Gasto del FONAM. Consejo de Gabinete: Es la instancia de toma de decisiones del FONAM, sus funciones específicas son las siguientes.

Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del FONAM o Adoptar el Reglamento Operativo del FONAM. o Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental. o Aprobar el Plan operativo de Inversión Anual para las Subcuentas de la Línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica. o Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las Subcuentas del FONAM. Las decisiones tomadas por el Consejo de Gabinete constarán en Actas.

Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional Según lo establecido en el Decreto 4317 la Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tiene como función la Coordinación de la elaboración y presentación para aprobación del Consejo de Gabinete, de los Planes Operativos de las Subcuentas de la Línea de Recaudo y hacer seguimiento a la Ejecución de los recursos del Fondo.

3.2. LÍNEA DE RECAUDO Y EJECUCIÓN DE RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA. La Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio tendrá a su cargo la coordinación de la elaboración y presentación de los Planes Operativos de las Subcuentas de esta línea al Consejo de Gabinete para su aprobación."

Ley 87 de 1993[47]

"(...) Artículo 1º. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos

[47] *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*

existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

PARÁGRAFO. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

Artículo 2º. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características (...)".

Ley 734 de 2002[48]

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

[48] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

(...)

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

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

(...)

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

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

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
(...)".

<u>Ley 1952 de 2019[49]</u>

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

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo (...)".

"(...) ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

[49] *"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 (...)".

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

CONDICIÓN

El Reglamento Operativo para el manejo de los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, establece sus políticas administrativas, financieras y operativas en cumplimiento del Artículo 3° del Decreto 4317 de 2004. *"En éste se definen los criterios básicos y mecanismos de ejecución de los recursos que hacen parte de las Líneas de Financiamiento y Subcuentas del FONAM, así mismo establece los requisitos y los criterios generales y específicos de elegibilidad y sistemas e instrumentos de evaluación y seguimiento."*[50]

Evaluada la funcionalidad del Reglamento Operativo del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, se evidencia las siguientes deficiencias:

- Desde la adopción del Reglamento Operativo, en 2010, se omitió reglamentar la aplicación del artículo 4 de la Ley 1333 de 2009[51], para los recursos por concepto de multas recaudados por la ANLA, desde su creación mediante Decreto 3573 de 2011.

- Aunque el Reglamento Operativo es la hoja de ruta para administrar el Fondo, no se evidencia criterios, procedimientos, reglamentación para el manejo y ejecución de los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos, así como la formulación de un Plan Operativo Anual de Inversión, con objetivos, metas e indicadores para el recaudo y ejecución de los recursos en un período determinado.

[50] Reglamento Operativo de 2010 del FONAM
[51] *"ARTÍCULO 4º. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento. Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana."*

- Se establecen las funciones del Consejo de Gabinete, sin embargo, actualmente el mismo no opera, en su remplazo está funcionando el Comité de Administración y Dirección, creado con la resolución 2140 de 2017.

CAUSA

Inefectividad de las acciones de mejora realizadas para el cumplimiento del plan de mejoramientos vigente.

Falta de planeación y coordinación de las dependencias que integran la administración y dirección del FONAM, dado la diversidad fuentes de recursos que canaliza.

Deficiencias de control Interno, por no hacer seguimiento a los procesos administrativos que deben regir al Fondo, de acuerdo con la normatividad vigente.

EFECTO

El Reglamento Operativo no contempla procedimientos administrativos actualizados, que desarrolle la normatividad expedida después de 2010, en relación con el recaudo, distribución, asignación y transferencia de los recursos con destinación específica y distribución de recursos de la Línea Financiación por demanda de proyectos de Inversión.

Las entidades y dependencias ejecutoras de los recursos del FONAM, no cuentan con una hoja de ruta coherente y congruente con la normatividad vigente, que contribuya al cumplimiento de políticas, estrategias, metas y objetivos para el manejo de los recursos del FONAM, y también que sea un instrumento de evaluación y seguimiento de esos recursos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante oficio con radicado 12022023E2041598 del 1 -12-2023 el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible dio respuesta, en algunos de sus apartes dice:

"Las acciones establecidas en el plan de mejoramiento para el FONAM suscrito con la Contraloría General de la República, durante la vigencia 2019, se han gestionado durante los años 2021 y 2022, siendo así que desde el periodo comprendido entre el mes de mayo a noviembre de 2022, se elaboró un borrador de Reglamento Operativo del Fondo Nacional Ambiental FONAM en el cual se hizo referencia a los recursos por concepto de multas recaudados por la ANLA, criterios, procedimientos, reglamentación para el manejo y ejecución de los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos,

así como la formulación de un Plan Operativo Anual de Inversión, con objetivos, metas e indicadores para el recaudo y ejecución de los recursos en un período determinado, se establecieron otras funciones a cargo del Consejo de Gabinete, se reglamentaron funciones para la Secretaría técnica con el fin de mejorar la administración y funcionamiento del FONAM, (...)."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Con la respuesta de la Entidad se confirma la desactualización y deficiencias del Reglamento Operativo, y aunque cuenta con un borrador para su actualización en atención al plan de mejoramiento suscrito durante la vigencia 2019, no ha sido posible el cumplimento de la acción de mejora establecida, por no definir acciones que estén al alcance del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y que le permita ser efectiva, y no depender del accionar de terceros.

Por lo anterior, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 7. (D7). APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO PROYECTOS DE INVERSIÓN AMBIENTAL, LINEA DE FINANCIACIÓN POR DEMANDA-MADS

Los procedimientos para la aprobación y seguimiento de los proyectos de inversión ambiental de la Línea de Financiación por Demanda de FONAM presenta una falta de alineación con las disposiciones establecidas en el Título 6 Capítulo 4 del Decreto 1082 de 2015 *"Programación Presupuestal de los Proyectos de Inversión Pública"*, la inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) no se realiza en la vigencia anterior, lo que impide la inclusión de los proyectos en el Plan Operativo Anual de Inversiones desde el inicio de la vigencia correspondiente afectó la ejecución oportuna de los recursos en las entidades beneficiadas.

Las entidades ejecutoras no cumplen oportunamente con la presentación de informes trimestrales y finales de avance de la ejecución presupuestal y el MADS se muestra permisivo por lo que la información en el SPI no se encuentra actualizada y no es coherente con la ejecución real de los proyectos.

CRITERIOS

Decreto 1082 de 2015 [52]

> *(...) "Artículo 2.2.6.4.1. Programación presupuestal de los proyectos de inversión. El Departamento Nacional de Planeación elaborará el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Una vez aprobado por el CONPES, el Ministerio de Hacienda y Crédito*

[52] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional

Público lo incluirá en el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido por el artículo 28 de la Ley 152 de 1994, y por los artículos 8, 37 y 49 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Artículo 2.2.6.4.2. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. El Plan Operativo Anual de Inversiones, se elaborará con base en la información de los proyectos de inversión que se hubieren registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos a más tardar el 1° de junio del año anterior al que se está programando, atendiendo las disposiciones del presente título.

Artículo 2.2.6.4.3. Procedimiento para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, el Departamento Nacional de Planeación tendrá en cuenta los cupos máximos de inversión por sector administrativo cuando así proceda, y por entidad, acorde con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Con base en los cupos definidos y comunicados, cada entidad elaborará una propuesta de distribución entre los proyectos registrados, la cual será remitida al Departamento Nacional de Planeación en la fecha que este señale, por el jefe de la oficina de planeación o quien haga sus veces en la respectiva entidad, previo aval del ministerio o departamento administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada, o de la instancia designada para emitir dicho aval cuando se trate de entidades que no hagan parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Con fundamento en el anteproyecto de presupuesto y la propuesta remitida por las entidades y considerando las restricciones presupuestales, las orientaciones de política definidas y el contenido del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación procederá a elaborar la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones que será sometida a aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), a más tardar el 15 de julio de la vigencia anterior a la que se programa.

En caso de que la entidad no remita al Departamento Nacional de Planeación la propuesta de distribución del cupo de inversión correspondiente en la fecha definida, este ajustará la propuesta de distribución de acuerdo con las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 2.2.6.4.4. Modificaciones a la propuesta de inversiones de la entidad. Si desde el momento en que la entidad remite la propuesta de distribución al Departamento Nacional de Planeación y hasta la presentación del proyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), surgieran restricciones presupuestales o de política que impliquen una modificación a la propuesta de inversiones, el Departamento Nacional de Planeación podrá adelantar los ajustes requeridos, considerando las prioridades propuestas por la entidad.

Artículo 2.2.6.4.5. Regionalización del proyecto de presupuesto de inversión. Para cumplir con la distribución indicativa del presupuesto de inversión por departamentos, según lo dispuesto por el artículo 8 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el artículo 2.8.1.5.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Hacienda y Crédito Público, las entidades a las cuales aplica el presente título deberán identificar en sus proyectos de inversión desde la fase de formulación, el monto de la inversión a realizar en los departamentos. Durante las fases previas a la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), deberán realizar los ajustes a la información sobre regionalización que se requieran.

Una vez sea expedido el decreto de liquidación del presupuesto, las entidades actualizarán la regionalización acorde con las apropiaciones. De igual forma este ejercicio procederá en cualquier otro momento durante el ciclo del proyecto de inversión, cuando se realicen modificaciones a las condiciones iniciales del proyecto a las apropiaciones correspondientes al mismo, y en consecuencia se requiera ajustar la regionalización.

El Departamento Nacional de Planeación tendrá a disposición de la ciudadanía la información sobre regionalización.

Artículo 2.2.6.4.6. Modificaciones al proyecto de presupuesto de inversión. Sin perjuicio de lo establecido por el artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las propuestas de modificación que realicen las entidades al componente de inversión del proyecto de Ley Anual de Presupuesto serán suscritas por el representante legal y remitidas al Departamento Nacional de Planeación para su evaluación, concepto favorable y trámite ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En estos casos, corresponderá a la entidad solicitante la actualización de la información de los proyectos de inversión.

Artículo 2.2.6.5.1. Actualización de los proyectos de inversión. La actualización de los proyectos de inversión tiene como propósito garantizar la consistencia entre la estructuración de los proyectos de inversión que han sido registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos y las apropiaciones contenidas en la Ley Anual del Presupuesto o en las autorizaciones para comprometer presupuesto de vigencias futuras aprobadas.

La actualización procederá durante el ciclo del proyecto de inversión cuando se determinen cambios en las condiciones iniciales del proyecto que impliquen ajustes al mismo. Para este fin se realizará un análisis de coherencia técnica y presupuestal con el fin de establecer si el proyecto ajustado a las condiciones presupuestales definidas para su ejecución cumple con los objetivos y las metas propuestas, si demanda ajuste en el tiempo y/o requerimiento futuro de recursos, para proceder a la reprogramación física y financiera del proyecto, así como a la reprogramación de las metas anuales, entre otros aspectos.

En todo caso, cualquier actualización a un proyecto de inversión requerirá del cumplimiento de los requisitos contenidos en los artículos 2.2.6.3.5, 2.2.6.3.6 y 2.2.6.3.7 del presente decreto.

Artículo 2.2.6.5.2. Actualizaciones obligatorias de los proyectos de inversión. Procederá la actualización de los proyectos de inversión en los siguientes eventos:

1. Cuando al momento de iniciar la ejecución de los proyectos de inversión se requiera adelantar el ajuste de las condiciones definidas en el Banco Nacional de Programas y Proyectos frente a las apropiaciones contenidas en la Ley Anual de Presupuesto y su respectivo Decreto de Liquidación.

2. De manera previa a la realización de modificaciones a las apropiaciones presupuestales que afecten los proyectos de inversión.

3. Cuando se considere que la ejecución de los proyectos de inversión se extenderá a otras vigencias fiscales y se espere recibir recursos del Presupuesto General de la Nación durante las mismas.

4. Cuando se requiera adelantar el ajuste de los proyectos de inversión cuya ejecución se encuentre sujeta al cumplimiento de lo previsto por el inciso final del artículo 2.2.6.3.7 del presente decreto.

Artículo 2.2.6.5.3. Ajustes que implican la formulación de un nuevo proyecto de inversión. Cuando la variación en las condiciones de un proyecto de inversión en ejecución en el Banco Nacional de Programas y Proyectos implique la revisión y ajuste del nombre del proyecto, de sus objetivos, o la inclusión de nuevas actividades que no sean coherentes con el objetivo del mismo, corresponderá a la entidad responsable de su ejecución formular y adelantar la evaluación previa de un nuevo proyecto de inversión en los términos que señala el presente título.

Artículo 2.2.6.6.1. Seguimiento a los proyectos de inversión pública. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Departamento Nacional de Planeación hacer el seguimiento a los proyectos de inversión pública, para lo cual utilizará el Sistema de Información de Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública de que tratan los artículos 2.2.6.1.1.1 al 2.2.6.1.1.3 del presente decreto, y que se integra al Sistema Unificado de Inversión Pública.

El seguimiento a los proyectos de inversión se basará como mínimo en los indicadores y metas de gestión y de producto, en el cronograma y en la regionalización, de conformidad con la información contenida en el Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN), para la formulación del proyecto, así como en la información de ejecución presupuestal registrada en el SIIF. Esta información permitirá reflejar los avances físicos, financieros, cronológicos y regionales, y conocer el estado del proyecto frente a los objetivos definidos.

La información que se suministre sobre los avances que el proyecto obtiene durante la vigencia presupuestal será responsabilidad de la entidad ejecutora del mismo.

Artículo 2.2.6.6.2. Reportes de seguimiento a los proyectos de inversión. Las entidades ejecutoras deberán reportar mensualmente al sistema que administra el Departamento Nacional de Planeación el avance logrado por el proyecto durante ese período.

Las oficinas de planeación de las entidades ejecutoras, o quien haga sus veces, serán las responsables de verificar la oportunidad y calidad de la información registrada en el sistema.

Artículo 2.2.6.7.1. Evaluación posterior de los proyectos de inversión pública. Con el propósito de garantizar la asignación y ejecución eficiente y efectiva de los recursos de inversión, y en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, se realizarán evaluaciones posteriores de los proyectos de inversión en que se requiera, de acuerdo a los criterios definidos por el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 2.2.6.8.1. Suministro de información por parte de las entidades territoriales. De conformidad con lo establecido en el Título 4, Parte 6, Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Hacienda y Crédito, las entidades territoriales suministrarán la información que demande el sistema frente a los recursos de inversión pública transferidos del Presupuesto General de la Nación por concepto de regalías, del Sistema General de Participaciones, u otros conceptos.

Artículo 2.2.6.8.2. Suministro de información por parte de las Empresas Industriales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, suministrarán la información que demande el sistema frente a los recursos de inversión pública.

Artículo 2.2.6.8.3. Red Nacional de Bancos de Proyectos. De conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Ley 152 de 1994, el Departamento Nacional de Planeación podrá organizar las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los bancos de programas y proyectos y los sistemas de información con que cuenten las entidades territoriales a una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, siempre que dichos sistemas hayan cumplido con los requisitos necesarios para su integración o articulación.

Ley 87 de 1993[53]

(...) "ARTÍCULO 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño

[53] "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:
a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

Decreto 111 de 1996[54]

(...) ARTÍCULO 8. El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, art. 5; L. 179/94, art. 2).

ARTÍCULO 9. Banco nacional de programas y proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación. En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el fondo nacional de proyectos para el desarrollo, deberán reglamentar el funcionamiento del banco nacional de programas y proyectos. Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del banco nacional de programas y proyectos (L. 38/89, art. 32; L. 179/94, art. 55, inc. 12)

ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha

[54] Estatuto Orgánico de Presupuesto

y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).

ARTÍCULO 23. La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo. Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento. Esta disposición se aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas. El gobierno reglamentará la materia. El gobierno presentará en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras (L. 179/94, art. 9).

ARTÍCULO 37. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público-dirección general del presupuesto nacional en el proyecto de ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el plan operativo anual, siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos (L. 38/89, art. 33; L. 179/94, art. 55, inc. 3 y 18).

ARTÍCULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

<u>Ley 1952 de 2019</u>[55]

"(...) 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

[55] *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.*

de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley."

"Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo (...) "

(...) "ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

Ley 734 de 2002[56]

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

(...) ARTÍCULO 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

[56] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

(...) 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.
2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
(...)".

Ley 489 de 1998[57]

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

Decreto 4317 de 2004[58]

"Artículo 2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete.

Las actuaciones y decisiones del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Consejo de Gabinete, deberán estar enmarcadas en:

El Plan Nacional de Desarrollo.
La Política Ambiental.
El Plan de Acción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el representante legal y ordenador del gasto del Fonam.

Artículo 3. Funciones del Consejo de Gabinete. Son funciones del Consejo de Gabinete:
1. Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del Fonam.(...)

---

[57] *"Por la cuál(sic)se dictan normas sobre la organización(sic) 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."*
[58] *"Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, Fonam."*

3. Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental.
5. Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del Fonam.
Artículo 4. Líneas y fuentes de financiación del Fonam. Para cumplir con sus objetivos, la cuenta del Fonam dispone de dos líneas de financiación:

1. Financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.
(...) La fuente de financiación de la línea de Proyectos de Inversión Ambiental proviene de los recursos ordinarios de inversión, de recursos recaudados para tal fin y de los recursos de crédito externo del Presupuesto General de la Nación, asignados al Fonam.(...)

Parágrafo. Los recursos del Fonam, se manejarán mediante un sistema de subcuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con contabilidad separada.

Artículo 5. Subcuentas de la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental. Las subcuentas de esta línea están destinadas a la financiación o cofinanciación de proyectos con recursos ordinarios de inversión o de empréstitos externos. Su finalidad es apoyar la formulación e implementación de la política ambiental del país.

Estas subcuentas son:

1. Subcuenta de inversiones ambientales. Es una subcuenta destinada a la financiación o cofinanciación de proyectos con recursos provenientes de crédito externo, como apoyo a la formulación e implementación de las políticas ambientales del país, conforme a las condiciones de negociación pactadas.
2. Subcuenta de apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esta subcuenta contará con los recursos provenientes de las multas que imponga el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se destinará al financiamiento de proyectos, planes, programas y actividades en materia de recursos naturales renovables y del medio ambiente.
3. Adicionado por el Decreto Nacional 587 de 2010.

Artículo 7. Asignación de los recursos del Fonam. La asignación de los recursos del Fonam se hará con base en el Reglamento Operativo para las diferentes líneas de financiación.

Para la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental, el Reglamento Operativo deberá especificar que el proyecto será el único instrumento mediante el cual se podrá acceder a estos recursos.

Los proyectos que se sometan a evaluación y viabilización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la aprobación de su Consejo de Gabinete, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

Estar enmarcados en las prioridades establecidas en el Plan de Gestión Regional y el Plan de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Estar enmarcados en los Planeas(sic) de Manejo o en los Planes Operativos de las Areas(sic) del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

La Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tendrá a su cargo la elaboración y presentación del respectivo Plan para aprobación del Consejo de Gabinete."

Decreto 1076 de 2015[59]

"(...) ARTÍCULO 2.2.9.4.1.2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete

Las actuaciones y decisiones del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el

Consejo de Gabinete, deberán estar enmarcadas en:

1. El Plan Nacional de Desarrollo.
2. La Política Ambiental.
3. El Plan de Acción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el representante legal y ordenador del gasto del Fonam. (Decreto 4317 de 2004, art. 2)
ARTÍCULO 2.2.9.4.1.3. Funciones del Consejo de Gabinete. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del Fonam.
3. Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental.
5. Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del Fonam. (Decreto 4317 de 2004, art.3)(...)

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.4. Líneas y fuentes de financiación del Fonam. Para cumplir con sus objetivos, la cuenta del Fonam dispone de dos líneas de financiación:

1. *Financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.*
2. *La fuente de financiación de la línea de Proyectos de Inversión Ambiental proviene de los recursos ordinarios de inversión, de recursos recaudados para tal fin y de los recursos de crédito externo del Presupuesto General de la Nación, asignados al Fonam.*

[59] *"por medio del cual se expide el **Decreto** Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"*

PARÁGRAFO. Los recursos del Fonam, se manejarán mediante un sistema de subcuentas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con contabilidad separada.

(Decreto 4317 de 2004, art.4)

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.5. Subcuentas de la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental. Las subcuentas de esta línea están destinadas a la financiación o cofinanciación de proyectos con recursos ordinarios de inversión o de empréstitos externos. Su finalidad es apoyar la formulación e implementación de la política ambiental del país.

Estas subcuentas son:

1. Subcuenta de inversiones ambientales. Es una subcuenta destinada a la financiación o cofinanciación de proyectos con recursos provenientes de crédito externo, como apoyo a la formulación e implementación de las políticas ambientales del país, conforme a las condiciones de negociación pactadas.
2. Subcuenta de apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta subcuenta contará con los recursos provenientes de las multas que imponga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se destinará al financiamiento de proyectos, planes, programas y actividades en materia de recursos naturales renovables y del medio ambiente.
3. Subcuenta de Inversiones Ambientales para Protección del Recurso Hídrico: Esta subcuenta estará integrada por los recursos provenientes de los desincentivas económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-, en desarrollo del artículo 7 de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el Ideam. Dichos recursos se destinarán a la protección, reforestación y conservación de las cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos municipales y a campañas que incentiven el uso eficiente y ahorro de agua.

(Decreto 4317 de 2004, art.5 modificado por Decreto 587 de 2010, art.1)

(...) ARTÍCULO 2.2.9.4.1.7. Asignación de los recursos del Fonam. La asignación de los recursos del Fonam se hará con base en el Reglamento Operativo para las diferentes líneas de financiación.

Para la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental, el Reglamento Operativo deberá especificar que el proyecto será el único instrumento mediante el cual se podrá acceder a estos recursos.

Los proyectos que se sometan a evaluación y viabilización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la aprobación de su Consejo de Gabinete, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Estar enmarcados en las prioridades establecidas en el Plan de Gestión Regional y el Plan de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales.

3. Estar enmarcados en los Planes de Manejo o en los Planes Operativos de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

4. La Oficina Asesora de Planeación o la dependencia que haga sus veces del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá a su cargo la elaboración y presentación del respectivo Plan para aprobación del Consejo de Gabinete.

(Decreto 4317 de 2004, art. 7)"

Decreto 3570 de 2011[60]

"ARTÍCULO 10°. Funciones de la Oficina Asesora de Planeación. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, las siguientes:

3. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal de los planes, programas y proyectos del Ministerio y del Sector Administrativo.

4. Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos del Ministerio y de las entidades del Sector y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajustes a los mismos.

5. Desarrollar y validar los indicadores de gestión, producto e impacto del sector y hacer el seguimiento a través de los sistemas establecidos para el efecto.

8. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal y viabilizar las modificaciones presupuestales del Ministerio y de las entidades del Sector ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

15. Definir e implementar criterios para la operación de los fondos del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."

Resolución 2140 de 2017[61]

"Artículo 33. Funciones: Son funciones del Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental, las siguientes:

9. Dictar directrices generales para la administración de los recursos del FONAM.

---

[60] *"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."*
[61] Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

10. Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del FONAM.

11. Adoptar el reglamento operativo del FONAM, que contendrá como mínimo los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación del Fondo.

12. Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de proyectos de Inversión Ambiental del FONAM. (...)

13. Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del FONAM, sin perjuicio de las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

14. Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM.

15. Las demás que le sean asignadas por el Ministro y la normatividad que rige la materia."

Decreto 1068 DE 2015[62]

ARTÍCULO 2.8.3.4. Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

Manual de Procedimiento del Banco Nacional de Programas y Proyectos, BPIN 2011

(...) 4.1.4. Consideraciones del Registro de un Proyecto

Una vez se ha perfeccionado el registro, el proyecto será susceptible de ser financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación y puede incorporarse al Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI y al respectivo Proyecto de Ley Anual de Presupuesto.

En cuanto a la ***oportunidad de registro*** *de los proyectos de inversión debe tenerse en cuenta que el Banco Nacional de Programas y Proyectos permanece abierto para registrar proyectos durante todo el año. Sin embargo, si se pretende que el proyecto haga parte del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) que se incorporará al Presupuesto de la siguiente vigencia presupuestal, el proyecto de inversión debe estar registrado en el BPIN a más tardar el primero (1°) de junio del año anterior al que se está programando.*

[62] *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"*

Es importante precisar que si, por voluntad del Congreso de la República se incorporan proyectos de inversión durante el trámite del proyecto de ley Anual de Presupuesto, éstos deben ser registrados en el BPIN de manera previa a la aprobación de la respectiva ley.

Reglamento Operativo Fondo Nacional Ambiental de abril 12 de 2010

(...) 2.3.1. LÍNEA DE FINANCIACIÓN POR DEMANDA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN AMBIENTAL

La fuente de financiación de la línea de Proyectos de Inversión Ambiental proviene de los recursos ordinarios de inversión, de recursos recaudados para tal fin y de los recursos de crédito externo del Presupuesto General de la Nación, asignados al FONAM. Las Subcuentas de esta Línea están destinadas a la financiación o cofinanciación de proyectos, con la finalidad de apoyar la formulación e implementación de la política ambiental del país. Hacen parte de esta Línea las siguientes Subcuentas (...)

CONDICIÓN

De la revisión y análisis de la información remitida por el MADS en relación con los recursos del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, correspondiente a los proyectos de inversión de la Línea de Financiación de Proyectos por Demanda vigencias 2021, 2022 y a junio 2023, se tiene que:

Para el año 2021 se asignó apropiación inicial de recursos de $168.000.000.000 con adición presupuestal de $50.000.000.000 para un total apropiado de $218.000.000.000[63] de los cuales se distribuyeron $158.238.733.433 beneficiándose veinte (20) entidades[64] correspondientes al 47% del total del sector, quedando pendiente por distribuir $59.761.266.567 equivalentes al 27% de la apropiación definitiva, constituyéndose al final de vigencia en pérdida de apropiación por dicha cuantía.

Para el año 2022 presentó una apropiación definitiva de recursos de $266.095.294.739[65] distribuyéndose $211.287.873.082 de los cuales se beneficiaron diecisiete (17) entidades del sector[66] equivalentes al 40%, sin embargo,

[63] Decreto 1805 de 2020 *"Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"* y Decreto 1199 de 2021 *"Por el cual se liquidan los recursos adicionados en la Ley 2155 de 2021 al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2021."*

[64] 19 corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM

[65] Decreto 1793 de 2021 *"Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2022, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"*

[66] 16 corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

al final de la vigencia se presentó pérdida de apropiación por $54.807.421.657 que corresponde al 21% de la apropiación definitiva.

Para el año 2023 con un presupuesto asignado de $369.679.862.938[67] al corte de agosto 30 se distribuyeron $236.875.000.000, que representa el 64%, del presupuesto asignado beneficiándose nueve (9) entidades del sector[68] que representan el 21% del total.

LINEA DE FINANCIACIDN DE PROYECTOS POR DEMANDA								
VIGENCIA	APROPIACIONES DEFINITIVAS	RECURSOS DISTRIBUIDOS	%DISTRIBUCIÓN	PÉRDIDA APROPIACIÓN	% PÉRDIDA-APROBACIÓN	No. PROYECTOS APROBADOS	ENTIDADES BENEFICIADAS	% ENTIDADES-BENEFICIADAS
2021	218.000.000.000	158.238.733.433	73%	59.761.266.567	27%	36	20	47%
2022	266.095.294.739	211.287.873.082	79%	54.807.421.657	21%	23	17	40%
2023	369.679.862.938	236.875.000.000	64%			14	9	21%
TOTAL	**853.775.157.677**	**606.401.606.515**	**71%**	**114.568.688.224**	**24%**	**73**	**46**	

Fuente: Información FONAM

Analizado el procedimiento de aprobación de los proyectos, realizado por el MADS se observó que dichas actividades se realizan con posterioridad a la asignación de los recursos en los decretos de liquidación del presupuesto, como consecuencia de lo anterior se evidenció que la viabilización de los mismos se llevó a cabo, sin tener en cuenta lo establecido en Título 6 Capítulo 4 del Decreto 1082 de 2015[69] *"Programación Presupuestal de los Proyectos de Inversión Pública"*, de tal forma que la inscripción en el BPIN no se realiza en vigencia anterior, situación por la cual los proyectos no se incluyen en el Plan Operativo Anual de Inversiones[70] para ser gestionados desde el inicio de la vigencia correspondiente, lo que no permitió la ejecución oportuna de los recursos en las entidades beneficiadas, como se observó en los siguientes casos:

Proyecto Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico CDA

Proyecto para la *"Implementación de acciones correctivas para la reducción y mitigación del riesgo ocasionado por la erosión en el Municipio de Barrancominas Departamento del Guainía*, ficha BPIN 2021011000198 por $20.000.000.000, proceso iniciado con la

[67] Decreto 2590 de 2022 "*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"*

[68] 3 corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del MADS, Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA-MADS y Dirección Integral del Recurso Hídrico-DIRH-MADS, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

[69] Título 6 Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública- Capítulo 4 Programación Presupuestal de los Proyectos de Inversión Pública

[70] Decreto 1082 de 2015 *"Artículo 2.2.6.4.2. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. El Plan Operativo Anual de Inversiones, se elaborará con base en la información de los proyectos de inversión que se hubieren registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos a más tardar el 1 de junio del año anterior al que se está programando, atendiendo las disposiciones del presente título".*

radicación de las solicitudes del pronunciamiento básico el día 02 de febrero de 2021, acta de aprobación del proyecto 20 de abril de 2021, socialización del pronunciamiento técnico el 01 de septiembre de 2021, CDP con fecha de 25 de octubre de 2021, publicación en SECOP I de la apertura del proceso convocatoria pública mediante LP-CDA-003-2021 el 30 de octubre, con cierre y entrega de propuesta el día 02 de diciembre de 2021, como resultado se obtuvo que no recibieron propuestas, por lo tanto lo declararon desierto mediante resolución No. 444 de 02 diciembre de 2021. Por lo anterior, se adelantó proceso de selección de menor cuantía con el numero SAMECU-CDA-007-2021 el cual se aperturó el 18 de diciembre de 2021 y no se recibió propuesta declarándose nuevamente desierto el proceso, así las cosas, no fue posible comprometer los recursos para esta vigencia.

Proyecto Corporación de Desarrollo Sostenible para el San Jorge y la Mojana CORPOMOJANA

Proyecto para la *"Restauración activa en áreas de importancia ambiental de los Municipios Guaranda, San Benito Abad, La Unión, Caimito, Sucre y San Marcos, jurisdicción de Corpomojana"* ficha BPIN 2021011000144 por $12.930.611.637, inició el proceso radicación de las solicitudes del pronunciamiento básico el día 18 de mayo de 2021, socialización del pronunciamiento técnico el 20 de agosto de 2021, CDP con fecha de 11 de septiembre de 2021, acta de aprobación del proyecto 13 de octubre de 2021, mediante Resolución N° 569 del 06 de diciembre de 2021, se abrió proceso licitatorio N°005-2021 para contratar el proyecto, habiendo culminado el termino para la presentación de oferta, no hubo proponentes; razón por la cual a través del acto administrativo N° 713 del 21 de diciembre 2021, se declaró desierto el proceso y así las cosas, no fue posible comprometer los recursos para esta vigencia.

REGISTRO DE EL BANCO NACIONAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION					
VIGENCIA	No. PROYECTOS APROBADOS	AÑO BPIN 2020 Y ANTERIORES	AÑO BPIN 2021	AÑO BPIN 2022	AÑO BPIN 2023
2021	36	3	33		
2022	23	1	9	13	
2023	14	1			13
TOTAL	**73**	**5**	**42**	**13**	**13**

Fuente: Información FONAM

Los 36 proyectos de inversión aprobados del 2021, 33 cuentan con código BPIN del mismo año de aprobación, para el año 2022 de los 23 proyectos aprobados 13 proyectos fueron registrados el mismo año de aprobación y para el año 2023 de los 14 proyectos aprobados 13 con registro BPIN del presente año, circunstancia que muestra la inoportunidad en la aprobación, registro en el Banco de Programas y

Proyectos e inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversiones con el fin de que los recursos sean distribuidos al inició de cada vigencia.

De los cincuenta y nueve (59) proyectos aprobados en 2021 y 2022, doce (12) de ellos por valor de $59.544 millones, no fueron ejecutados por las corporaciones, debido a que pesar de haberse asignado los recursos, los procesos de contratación se iniciaron, pero no concluyeron con la firma del compromiso, generando pérdidas de apropiación por dicha cuantía.

Lo anterior, como consecuencia de la demora en procedimiento de evaluación y aprobación, realizado con posterioridad a la expedición del Decreto de Liquidación del Presupuesto.

Adicionalmente respecto del procedimiento de seguimiento técnico y financiero a cargo del MADS, a la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, evaluada la ejecución de esta función, se observó que las entidades ejecutoras no cumplen oportunamente con la presentación de los informes trimestrales de avance, así mismo en lo relacionado con los informes finales[71], suceso al que el MADS se muestra permisivo y no requiere su cumplimiento, por lo que la gestión de seguimiento a la ejecución de estos recursos es igualmente inoportuna, o en algunos casos no se realiza:

Para el proyecto aprobado a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER en 2022, actualmente en ejecución, el informe de avance con corte a 31 de marzo de 2023[72], fue presentado hasta el 5 de junio de 2023, devuelto a la Corporación con calificación cualitativa "No se Acepta" y se tiene que, a la fecha de noviembre 2023, no han sido subsanadas las observaciones y no se muestran resultados del seguimiento.

[71] *"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. ARTÍCULO 10°. Funciones de la Oficina Asesora de Planeación. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, las siguientes: 3. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal de los planes, programas y proyectos del Ministerio y del Sector Administrativo."*

[72] *"Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley 3570 de 2011, las entidades, deberán remitir a la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los informes en los plazos que se señalan para cada uno de ellos: a)los informes trimestrales sobre el estado de avance de la ejecución física y financiera del proyecto, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la finalización de cada trimestre de vigencia" Informe sobre el estado de avance de la ejecución física y financiera del respectivo proyecto con corte al 31 de diciembre de cada vigencia, a más tardar el primero de marzo de año. c)Informe final sobre la ejecución técnica y financiera del proyecto, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la finalización de proyecto, el cual debe contener: Un informe que dé cuenta, entre otros, de los contratos ejecutados, la utilización de los recursos, los recursos no ejecutados, acompañados de sus respectivos soportes; ii. Certificación avalada por el Supervisor/Interventor del Proyecto en la que conste que el ciento por ciento (100%) del proyecto fue debidamente ejecutado; iii. Copia del recibo de consignación en el Tesoro Nacional por concepto de la devolución de recursos no ejecutados y/o rendimientos financieros cuando corresponda.*

SEGUIMIENTO PROYECTOS DE INVERSIÓN LÍNEA DE FINANCIACIÓN POR DEMANDA						
Entidad	Proyectos	Valor por fuente de financiación (Mill)	Estado del Proyecto Reportado por el MADS	Seguimiento BPIN		
				Avance Financiero	Avance Fisico	Avance Gestión
IDEAM	1	$ 6,438	Ejecutado	100%	0%	0%
CODECHOCO	1	$ 3,110	Ejecutado	46%	0%	0%
CSB	1	$ 8,521	Ejecutado	40%	0%	0%
CARSUCRE	1	$ 5,352	Ejecutado	38%	0%	0%
CARSUCRE	1	$ 10,357	Ejecutado	36%	0%	0%
CDA	1	$ 2,000	Ejecutado	5%	0%	48%
CRA-CORPOMOJANA-CORPOGUAVIO-CODECHOCO--CORTOLIMA-CVS-CORPOCESAR-CARSUCRE-CORPOURABA-CORPOAMAZONIA-CROPOGUAJIRA-CDMB	19	$ 63,617	Ejecutado	0%	0%	0%
CVS-CORPOCALOAS-CARDIQUE-CORPOBOYACA-CDA-CVS-CAR-CRQ-CORPOMOJANA-CORPOCESAR	11	$ 58,844	Se asignaron recursos pero la entidad no los ejecutó	0%	0%	0%
Total Proyectos 2021	**36**	**$ 158,239**				
Fuente de Información: FONAM y BPIN						

Para la vigencia 2021 de los 36 proyectos aprobados, el MADS reporto ejecución total en 25 proyectos, lo que no es coherente con el reporte de seguimiento del Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión-BPIN en el cual se refleja que 5 de ellos presentan ejecuciones financieras menores al 50% y 19 proyectos con ejecución del 0%; así mismo el nivel de ejecución física y de gestión es del 0%.

SEGUIMIENTO PROYECTOS DE INVERSION LÍNEA DE FINANCIACIÓN POR DEMANDA						
				Seguimiento BPIN		
Entidad	Proyectos	Valor por fuente de financiación (Mill)	Estado del Proyecto Reportado por el MADS	Avance Financiero	Avance Fisico	Avance Gestion
CRA	1	$ 3,222	Ejecutado	99%	42%	18%
CODECHOCO	1	$ 4,173	En Ejecución	85%	0%	0%
CVC	1	$ 10,219	En Ejecución	58%	6%	5%
CODECHOCO	1	$ 11,705	En Ejecución	38%	0%	0%
CDMB	1	$ 4,831	En Ejecución	38%	71%	42%
CSB	1	$ 11,783	En Ejecución	28%	0%	0%
PNN	1	$ 22,703	Ejecutado	1%	0%	0%
CARDER-CORPOGUAJIRA-CVS-CORPOCHIVOR-CORPOMAG-CORPOCESAR-CAR-CRQ-CSB-CORPOAMAZONAS-CORPOGUAVIO-PNN	15	$ 141,955	En Ejecución	0%	0%	0%
CORPPBOYACA	1	$ 700	Se asignaron recursos pero la entidad no los ejecutó	0%	0%	0%
Total Proyectos 2022	**23**	**$ 211,291**				
Fuente de Informacion: FONAM Y BPIN						

Igual situación se presenta para 2022, que, de los 23 proyectos aprobados, 2 de ellos se reportaron por el MADS como ejecutados, no obstante, en BPIN el proyecto de PNN se muestra con avance financiero del 1%, con ejecución física y de gestión del 0%, así mismo el proyecto de la CRA indica avance físico del 42% y gestión del 18%.

De 15 proyectos en ejecución se muestran avances financieros, físicos y de gestión del 0%, lo que evidencia que el MADS, ha omitido solicitar los informes a las

entidades beneficiarias, para cumplir con el seguimiento a su cargo, a la ejecución de los recursos en cada trimestre, y de hecho a la fecha se desconoce, si ya están concluidos.

El MADS, en comunicaciones del 1 y 14 de septiembre de 2023 a la CGR, se refiere al respecto del seguimiento de los proyectos de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC por $10.219.236.222 y de Parques Nacionales Naturales de Colombia de $22.702.593.342, en los siguientes términos: *"(...) para el caso de este proyecto, no se ha presentado informes de avance y finales. Razón por la cual la secretaria técnica del Fondo Nacional Ambiental requirió mediante oficio la presentación de dichos informes. Por el anterior expuesto el procedimiento P-E-GIP-15, no aplica"*

CAUSA

Inobservancia Decreto 1082 de 2015[73] *"Articulo 2.2.6.4.2. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones"*. Esta situación se genera por falta de oportunidad en la gestión del registro de los proyectos, en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN), los cuales se registraron con posterioridad al 1 de junio de la vigencia anterior y no se incluyeron en el Plan Operativo de Inversiones.

Ausencia de seguimiento técnico y financiero a la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional Ambiental -FONAM, como función primordial del MADS, en las entidades ejecutoras cuyos proyectos pertenecen a la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.

Falta al principio de planeación y tramites adicionales al incorporar los recursos al Fondo Nacional Ambiental – FONAM, ya que como se mencionó anteriormente la ordenación del gasto corresponde a las unidades ejecutoras de los mismos.

EFECTO

Genera una inadecuada gestión en el ciclo de los proyectos de inversión pública, por los recursos asignados y no programados en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), afectando la eficacia, la igualdad e incluso al objeto del proceso, el interés público que se pretende satisfacer con el objeto del proyecto.

Incumplimiento del principio de anualidad por parte de las entidades beneficiadas que presentan bajos porcentajes de ejecución, reservas presupuestales no justificadas en situaciones de fuerza mayor o imprevisibles y perdidas de apropiación de los recursos del Fondo Nacional Ambiental, asignados para ejecutar durante la vigencia.

[73] *"Decreto 1082 de 2015 Titulo 6 capítulo 4 en cuanto a la Programación Presupuestal de los Proyectos de Inversión Pública."*

Cancelación de los Proyectos aprobados que no se pueden llevar a cabo, así mismo de las actividades, investigaciones, programas y proyectos, que están encaminados al fortalecimiento, a la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo de los recursos naturales renovables y de desarrollo sostenible, como lo define su objetivo misional.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El Fondo Nacional Ambiental-FONAM dio respuesta a la observación mediante oficio con número de radicado 12022023E2042028 del 04 de diciembre de 2023, remitida mediante correo electrónico.

En su respuesta FONAM manifestó que:

"El Fondo Nacional Ambiental – FONAM realiza el proceso de programación presupuestal de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Decreto 1082 de 2015 "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de planeación Nacional". Para el efecto es importante tener en cuenta el procedimiento establecido en este decreto para la asignación de recursos en los proyectos de inversión que serán incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversión POAI.

> *"Artículo 2.2.6.4.3. Procedimiento para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, el Departamento Nacional de Planeación tendrá en cuenta los cupos máximos de inversión por sector administrativo cuando así proceda, y por entidad, acorde con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

Con base en los cupos definidos y comunicados, cada entidad elaborará una propuesta de distribución entre los proyectos registrados, la cual será remitida al Departamento Nacional de Planeación en la fecha que este señale, por el jefe de la oficina de planeación o quien haga sus veces en la respectiva entidad, previo aval del ministerio o departamento administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada, o de la instancia designada para emitir dicho aval cuando se trate de entidades que no hagan parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Con fundamento en el anteproyecto de presupuesto y la propuesta remitida por las entidades y considerando las restricciones presupuestales, las orientaciones de política definidas y el contenido del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación procederá a elaborar la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones que será sometida a aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), a más tardar el 15 de julio de la vigencia anterior a la que se programa."

De acuerdo con este artículo, para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) de cada año, con base en el cupo informado por el Departamento Nacional de

Planeación – DNP y el artículo 2.2.6.4.3. del Decreto 1082 de 2015, el FONAM elabora la propuesta de distribución entre los proyectos de inversión registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de inversión Nacional – BPIN a 1 de junio del correspondiente año.

Como se puede observar en la tabla No. 1 las cuotas de inversión para los años 2021, 2022 y 2023 fueron informadas al FONAM por el DNP el 10, 9 y 8 de julio respectivamente para cada año; adicionalmente para la vigencias 2021 y 2022 no hubo cuota del aporte nacional, solamente recursos propios de las tres subcuentas de destinación específica; excepto para la vigencia 2023 que el DNP informó una cuota de $169.679.862.938 de aporte nacional, razón por la cual la distribución se hizo al proyecto "APOYO A LAS ENTIDADES DEL SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, BENEFICIARIAS DEL FONDO NACIONAL AMBIENTAL NACIONAL - FONAM NACIONAL", con código BPIN 201801100107, dado que era el único registrado en el BPIN.

Tabla 1. Cuotas de inversión 2021, 2022 y 2023 informadas por el DNP

PRESUPUESTO VIGENCIA	FECHA comunicación cuota de inversión	ENTIDAD	NACION	PROPIOS	TOTAL
2021	10-07-2020	FONAM GESTION GENERAL	0	133.210.200.000	133.210.200.000
2022	09-07-2021	FONAM GESTION GENERAL	0	149.062.423.239	149.062.423.239
2023	08-07-2022	FONAM GESTION GENERAL	169.679.862.938	162.526.201.513	332.206.064.451

Al respecto es importante mencionar que el proceso de programación presupuestal inicia en los primeros días del mes de febrero de cada año, cuando se les solicita a las entidades del Sector elaborar sus proyectos de inversión para la siguiente vigencia; y para el caso de los proyectos de inversión que se financian con recursos del FONAM, como en los cinco (5) primeros meses de cada año no se conocía con qué recursos contaría el FONAM no era viable solicitarle a las entidades que formularon proyectos de inversión de tal forma que a primero (1°) de junio estuvieran registrados en el BPIN y aprobados por el DNP, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones de la Metodología General Ajustada - MGA del DNP.

Vale la pena mencionar que para las vigencias 2022 y 2023 se incluyeron los recursos del impuesto nacional al carbono, de tal forma que para la vigencia 2022 le asignaron $266.095.294.739, de los cuales $243.800.000.000 son de dicho impuesto y $22.295.294.739 de recurso 11; y para la vigencia 2023, si bien mediante comunicación del DNP del 8 de julio de 2023, informaron una cuota de $169.679.862.938, en la ley de presupuesto quedó con una asignación de $369.679.862.938 de proveniente de este impuesto. Para la vigencia 2022, la distribución de estos recursos estaba supeditada el recaudo efectivo del Impuesto Nacional al Carbono, por lo cual requería autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar estos trámites presupuestales.

Adicionalmente, se informa que este proyecto tiene una marcación denominada "Distribución Previo Concepto", la cual de acuerdo con los "Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano", corresponde a una operación presupuestal que se encuentra condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos. Una vez cumplidos estos, las entidades afectadas podrán desagregar parcial o totalmente los recursos asignados a un gasto global o a un proyecto de inversión, discriminando entre uno o varios subproyectos. Para el caso de inversión, se requiere previamente que el DNP-DIFP emita concepto favorable y levante la restricción existente sobre la partida presupuestal afectada. Esta operación se realiza sobre los proyectos que tienen la marca o leyenda "Distribución previo concepto DNP" la cual es impuesta por las direcciones técnicas del DNP a proyectos globales.

El proceso de ejecución de los recursos de este proyecto se da en la medida que se distribuyen recursos a los proyectos de inversión de las entidades del sector, previo cumplimiento de todas las condiciones y requisitos de formulación y presentación establecidos en la Metodología General Ajustada (MGA) y por el Banco Único de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación. Una vez los proyectos son evaluados y cuentan con pronunciamiento técnico favorable por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pasan a ser evaluados, viabilizados y registrados por el DNP; y con el concepto favorable del DNP se procede a realizar el trámite de distribución de recursos a las entidades beneficiarias, mediante Acuerdo del FONAM, con la respectiva aprobación de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, las entidades beneficiaras del FONAM presentaron proyectos a financiar con recursos de la respetiva vigencia fiscal, pero una vez recibidos y evaluados por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Departamento Nacional de Planeación, se evidenció que algunos presentaron deficiencias de carácter técnico en la formulación lo que generó devolución para ajustes y reprocesos en la evaluación, viabilización y registro de los proyectos, que originó demoras y en varios casos los proyecto no lograron ser viabilizados.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la segunda parte de la observación:

"Adicionalmente respecto del procedimiento de seguimiento técnico y financiero a cargo del MADS, a la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, evaluada la ejecución de esta función, se observó que las entidades ejecutoras no cumplen oportunamente con la presentación de los informes trimestrales de avance, así mismo en lo relacionado con los informes finales, suceso al que el MADS se muestra permisivo y no requiere su cumplimiento, por lo que la gestión de seguimiento a la ejecución de estos recursos es igualmente inoportuna, o en algunos casos no se realiza"

Nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

Se anexan documentos soporte (carpeta 1) de la gestión realizada en el 2022, que demuestran que, si bien las entidades ejecutoras no cumplen oportunamente con la presentación de los informes trimestrales de avance, la Oficina Asesora de Planeación del

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como Secretaría Técnica del Fondo Nacional Ambiental (FONAM), en cumplimiento de las funciones de seguimiento, ha solicitado a la presentación de los mismos.

En la vigencia 2022, se solicitó a las Corporaciones, la presentación de los informes (vigencia 2021 y 2022) de avance y finales de manera oportuna, en el marco de lo establecido en el Decreto 2140 de 19 octubre 2017 y en el Decreto ley 3570 de 2011. Asimismo, anexó una guía para la presentación de los mismos.

Corporación	Radicado	Fecha
CRA	1200-2-0215	14/03/2022
CORPOMOJANA	1200-2-0216	14/03/2022
CORPOGUAVIO	1200-2-0218	14/03/2022
CVS	1200-2-0219	14/03/2022
CRQ	1200-2-0220	14/03/2022
CSB	1200-2-0221	14/03/2022
IDEAM	1200-2-0222	14/03/2022
CORPOGUAJIRA	1200-2-0223	14/03/2022
CORTOLIMA	1200-2-0224	14/03/2022
CDMB	1200-2-0225	14/03/2022
CDA	1200-2-0226	14/03/2022
CARDIQUE	1200-2-0227	14/03/2022
CODECHOCO	1200-2-0228	14/03/2022
CARSUCRE	1200-2-0229	14/03/2022
CORPOAMAZONIA	1200-2-0230	14/03/2022
CORPOBOYACA	1200-2-0231	14/03/2022
CORPOCALDAS	1200-2-0232	14/03/2022
CORPOCESAR	1200-2-0233	14/03/2022
CAR	1200-2-0234	14/03/2022

Posteriormente, en el año 2023 el MADS envió comunicaciones a las Corporaciones, donde solicita nuevamente la presentación de los informes de avance y/o finales, junto con las respectivas subsanaciones, esta vez, indicando específicamente los proyectos y dando un plazo perentorio para ello.

La gestión realizada se resume en la siguiente tabla y los oficios se anexan en la carpeta denominada: "carpeta 1 – gestión 2023":

No.	Entidad	Radicado	Fecha	Informes solicitados	Plazo Perentorio
1	DOAT – Ministerio de Ambiente	12022023E3014598	27/10/2023	1 proyecto 2023	15/11/2023

2	CORPOAMAZONIA	12022023E2037109	27/10/2023	3 proyectos 2023	15/11/2023
3	CDA	12022023E2037125	27/10/2023	2 proyectos 2023	15/11/2023
4	CORALINA	12022023E2037127	27/10/2023	1 proyecto 2023	15/11/2023
5	PARQUES NACIONALES	12022023E2037131	27/10/2023	2 proyectos 2023	15/11/2023
6	SINCHI	12022023E2037134	27/10/2023	2 proyectos 2023	15/11/2023
7	DGIRH– Ministerio de Ambiente	2022023E3014597	27/10/2023	1 proyecto 2023	15/11/2023
8	DCCGR – Minambiente	12022023E3014592	27/10/2023	1 proyecto 2023	15/11/2023
9	CORPOGUAVIO	12022023E2029575	1/09/2023	1 proyecto 2022 3 proyectos 2021	11/09/2023
10	CORPOMOJANA	12022023E2029583	1/09/2023	1 proyecto 2022 2 proyectos 2021	11/09/2023
11	CORPOURABA	12022023E2029584	1/09/2023	1 proyecto 2022 2 proyectos 2021	11/09/2023
12	CORTOLIMA	12022023E2029585	1/09/2023	1 proyecto 2021 1 proyecto 2017	11/09/2023
13	CRA	12022023E2029586	1/09/2023	1 proyecto 2022 1 proyecto 2021 1 proyecto 2017 1 proyecto 2014	11/09/2023
14	IDEAM	12022023E2029587	1/09/2023	1 proyecto 2021 1 proyecto 2017	11/09/2023
15	CRQ	12022023E2029588	1/09/2023	1 proyecto 2022	11/09/2023
16	CVC	12022023E2029590	1/09/2023	1 proyecto 2022	11/09/2023
17	CVS	12022023E2029591	1/09/2023	1 proyecto 2022 1 proyecto 2017 1 proyecto 2016	11/09/2023
18	CORPOAMAZONIA	12022023E2029440	29/08/2023	3 proyectos 2022 1 proyecto 2021	11/09/2023
19	CAR C/marca	12022023E2029522	29/08/2023	1 proyecto 2022	11/09/2023
20	CAM	12022023E2029534	29/08/2023	1 proyecto 2018	11/09/2023
21	CARDER	12022023E2029542	29/08/2023	1 proyecto 2022	11/09/2023
22	CARDIQUE	12022023E2029544	29/08/2023	1 proyecto 2022	11/09/2023
23	CARSUCRE	12022023E2029550	29/08/2023	1 proyecto 2022 4 proyectos 2021	11/09/2023
24	CAS	12022023E2029553	29/08/2023	1 proyecto 2017	11/09/2023

25	CODECHOCO	12022023E2029555	29/08/2023	2 proyectos 2022 2 proyectos 2021	11/09/2023
26	CORPOCESAR	12022023E2029560	29/08/2023	3 proyectos 2022 2 proyectos 2021 4 proyectos 2018 2 proyectos 2017 1 proyecto 2016	11/09/2023
27	CORPOGUAJIRA	12022023E2029574	29/08/2023	2 proyectos 2022 1 proyecto 2021	11/09/2023
28	CSB	12022023E2029589	29/08/2023	2 proyectos 2022 1 proyecto 2021	11/09/2023

Por lo anterior, se puede evidenciar que no es posible afirmar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se muestre permisivo y no requiera el cumplimiento de la presentación de los informes trimestrales de avance y los informes finales.

De otro lado, también es importante mencionar que, aunque la realización del seguimiento se dificulta al no contar con la totalidad de los informes de avance y/o finales, la secretaría técnica del FONAM ha sido proactiva y hace uso de otros mecanismos, fuentes o sistemas de información para dar cabal cumplimiento a sus obligaciones y para ello, utiliza como insumo el reporte de ejecución presupuestal mensual del SIIF Nación de la vigencia y el rezago presupuestal, enviando comunicaciones mensuales a las entidades ejecutoras con las alertas pertinentes.

En este sentido, la gestión realizada se resume en la siguiente tabla y los oficios se anexan en la carpeta denominada: "carpeta 2 – seguimiento financiero":

Informe	***Comunicaciones enviadas***
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – junio 2022	*15*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – Julio 2022	*17*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – agosto 2022	*17*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – septiembre 2022	*16*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – octubre 2022	*16*

Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – noviembre 2022	*19*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – diciembre 2022	*19*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – febrero 2023	*14*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – marzo 2023	*18*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – abril 2023	*16*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – mayo 2023	*14*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – junio 2023	*15*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – julio 2023	*16*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – agosto 2023	*16*
Seguimiento ejecución presupuestal proyectos FONAM – septiembre 2023	*21*
Total	***249***

En este sentido, de manera atenta se considera que no posible afirmar que la gestión de seguimiento a la ejecución de estos recursos sea inoportuna o que en algunos casos no se realice."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El Fondo Nacional Ambiental - FONAM en la respuesta no es clara teniendo en cuenta que, si bien se conocen los recursos para el proyecto *general "APOYO A LAS ENTIDADES DEL SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, BENEFICIARIAS DEL FONDO NACIONAL AMBIENTAL NACIONAL - FONAM NACIONAL".* Para poder registrar el proyecto macro debe tener un estimativo de los recursos asignados tal como menciona la entidad fue registrado oportunamente antes del 1 de junio de la vigencia anterior y en consecuencia ya se contaba con monto estimado para distribuir a las entidades del sector, lo relevante del procedimiento es que la inoportunidad en la aprobación y registro de los proyectos de inversión de las entidades beneficiarias no solo se inobserva la normatividad, relacionad con el principio de anualidad, que las rige sino que lo más importante es que las inversiones llegan tardíamente a las regiones con más necesidades ambientales, dado como se ha reiterado a lo largo de la observación los recursos que se logran comprometer se ejecutan en la vigencia siguiente, los restantes

constituyen pérdida de apropiación, en perjuicio de las necesidades ambientales a las regiones a donde van dirigidos.

Con referencia al seguimiento técnico y financiero a cargo del MADS, a la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, se revisó la información suministrada con la respuesta, en la cual se suministraron veinte (20) oficios con fecha del 12 de marzo de 2022 enviados a las entidades solicitando los informes de avance y finales de 2021 y 2022, por lo que se evidencia que en 2021 no se realizó el seguimiento a la ejecución de los recursos, correspondiente a cada trimestre del 2021, así mismo el Grupo de Apoyo Técnico, Evaluación y Seguimiento a Proyectos de Inversión del Sector Ambiental no aportó los soportes del resultado de las consultas en el SPI y su comparación con los informes de avance y finales radicados por las entidades ejecutoras, así mismo los resultados pertinentes, tal como se establece en el procedimiento y formato de informe de seguimiento a proyectos de inversión.

Adicionalmente, se observó que en la verificación de los soportes enviados tanto en la respuesta de la observación como los suministrados durante la ejecución de la auditoria en el seguimiento de los proyectos, no es coherente la información que se reporta en el sistema SPI, y en el SIIF Nación, así:

Seguimiento de Presupuesto SIIF NACIÓN CVC- Ejecución de recursos de proyectos FONAM 2022 con corte diciembre 2022

PROYECTO	APR. VIGENTE	CDP	COMPROMISO	OBLIGACIÓN	PAGO	RESERVA CONSTITUIOA	% EJECUCIÓN	BPIN
IMPLEMENTACION DE ACCIONES DE RESTAURACION EN LOS MUNICIPIOS DE FLORIDA, TULUA Y YUMBO, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	$ 10,219,236,222	$ 10,219,236,222	$ 9,410,115,625	$ 5,928,372,844	$ 5,928,372,844	$ 3,481,742,781	58%	2022011000041

Fuente de Información: FONAM-Radicado: 2022023E2025388-julio 31 de 2023

Seguimiento de Presupuesto SIIF NACIÓN CVC- Ejecución de recursos de proyectos FONAM 2022 con corte junio 2023

PROYECTO	COMPROMISO	OBLIGACIÓN	PAGO	% EJECUCIÓN	BPIN
IMPLEMENTACION DE ACCIONES DE RESTAURACION EN LOS MUNICIPIOS DE FLORIDA, TULUA Y YUMBO, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	$ 3,481,742,781	$ 3,481,742,781	$ 2,352,528,906	68%	2022011000041

Fuente de Información: FONAM-Radicado: 2022023E2025388-julio 31 de 2023

Seguimiento Proyecto CVC - 2022 en BPIN

PROYECTO	VALOR FINANCIACIÓN	Seguimiento BPIN			
		Avance Financiero	Avance Fisico	Avance Gestión	BPIN
IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE RESTAURACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE FLORIDA, TULUÁ Y YUMBO, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	$ 10,219,236,222	58%	6%	5%	2022011000041

Fuente de Información: BPIN-corte enero 26 de 2023

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC, con el Proyecto BPIN 2022011000041 en SIIF Nación el seguimiento de este, presente un avance de ejecución al 30 de junio de 2023 del 68% y en SPI (BPIN) presenta un avance financiero del 58%.

Como se muestra en la tabla, el seguimiento al Proyecto BPIN 2022011000041 en SIIF Nación presenta un avance de ejecución a junio de 2023 del 68%, sin embargo, en el sistema SPI (BPIN) presenta un avance financiero del 58%.

Del mismo modo en comunicado enviado por el MADS-Oficina Asesora de Planeación con radicado 12022023E2029590 del 01 de septiembre de 2023 a la

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC, *"Asunto: Urgente. Presentaciones informes de avance o finales proyectos con recursos asignados del FONAM.*

Respetado director Suárez: La Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como Secretaría Técnica del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y en cumplimiento de las funciones de seguimiento, de manera urgente solicita a la Corporación, como beneficiaria de los recursos de inversión ambiental del Fondo Nacional Ambiental, la presentación de los informes de avance y/o finales, junto con las respectivas subsanaciones, para lo cual se dará como plazo máximo el 11 de septiembre de 2023. En este sentido, a continuación, se relacionan los proyectos a los cuales se han distribuido recursos en la vigencia 2021- 2022 y a la fecha no contamos con los respectivos informes o subsanaciones de los mismos, a saber:

Proyecto	Valor Financiado	Estado	Observaciones
IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE RESTAURACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE FLORIDA, TULUÁ Y YUMBO, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	$ 10,219,236,222	Ejecución	No ha presentado Informes de avance ni final
Fuente de Información: FONAM-Radicado: 12022023E2029590-septiembre 01 de 2023			

Los anteriores ejemplos muestran que el seguimiento a la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, es inoportuna debido a que las entidades ejecutoras no cumplen con la presentación de los informes de avance trimestrales y finales, situación por la cual la información que reporta el sistema SPI se encuentra desactualizada.

Por lo anterior se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.2. Resultados relacionados con el Objetivo Específico 2

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA - PNNC

HALLAZGO No. 8. (D8) DESTINACIÓN DEL RECAUDO DE LAS TASAS DE USO DE AGUA (TUA)[74]

Se evidenció que los recursos que fueron recaudados por conceptos de Tasas de Uso de Agua (TUA), no fueron destinados a lo establecido en la norma; a la protección y recuperación del recurso hídrico o la conservación de los páramos. Por un valor para el 2021 de $172.788.031, el 2022 de $396.279.671 y a corte de junio de 2023 de $253.789.823.

[74] Vigencias 2021, 2022 y a junio de 2023 de la subcuenta parques- FONAM

CRITERIO

Ley 99 de 1993[75]

"(...) Artículo 43: Tasas por uso del agua. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente, que se destinarán equitativamente a programas de inversión en: conservación, restauración y manejo integral de las cuencas hidrográficas de donde proviene el agua, el sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el desarrollo de sistemas y tecnologías ahorradoras del recurso, programas de investigación e inventario sobre el recurso de comunicación educativa sobre el uso racional del agua en las regiones y sistemas de monitoreo y control del recurso.

El sistema y método para la determinación de la tarifa de la tasa por utilización de agua será el siguiente:

Tarifa mínima: La tarifa mínima será establecida por el Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos promedio nacionales para la restauración y conservación por hectárea en zonas de protección y conservación de cuencas.

Factor regional: La autoridad ambiental competente le aplicará un factor regional a la tarifa mínima. Esta autoridad, al final de cada semestre comparará el uso total del agua con la meta establecida. El factor regional se incrementará semestralmente, en una cuantía establecida por el Ministerio del Medio Ambiente, cuando la autoridad ambiental identifique que no se está alcanzando la meta de uso de agua previamente establecida. Al alcanzar la meta de uso de agua, el factor regional no se incrementará. La meta de uso de agua se concertará de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio del Medio Ambiente."

Decreto 1076 de 2015[76]

"(...) TÍTULO 9. CAPÍTULO 6. SECCIÓN 1. ARTÍCULO 2.2.9.6.1.18. Destinación del recaudo de la tasa. De conformidad con el parágrafo 2 del artículo 216 de la ley 1450 de 2011, los recursos provenientes de la aplicación del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán de la siguiente manera:

[75] *"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."*
[76] Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la fecha de su expedición.

a) En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;

b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;

c) En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces.

Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos."

Ley 1930 de 2018[77]

(...) "Artículo 25. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 adicionado por el artículo 108, Ley 1151 de 2007 y modificado por el artículo 216 Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera:

a) En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;

b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;

c) En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.

Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

Un porcentaje de los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua se destinarán de manera prioritaria a la conservación de los páramos, a través de la subcuenta establecida para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental

[77] *"Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia"*

(Fonam), bajo la reglamentación que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca o en la formulación y adopción del Plan."

Ley 734 de 2002[78]

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

"Articulo 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[79]

"(...) 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

[78] *"Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Las presuntas conductas que se presentan, tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019."*
[79] *"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario"*

violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

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

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

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

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

CONDICIÓN

De la revisión y análisis de la información financiera remitida por PNNC correspondiente a los compromisos del presupuesto de gasto de inversión de la subcuenta Parques – FONAM para las vigencias 2021, 2022 y a junio de 2023 del POA con rubro presupuestal C-3202-0900-8 denominado "*Administración de Los Recursos Provenientes de La Tasa por Uso de Agua para La Protección y Recuperación del Recurso Hídrico En Áreas Del Sistema De Parques Nacionales Naturales de Colombia Nacional*", se identificaron Registros Presupuestales "RP" que sumados ascienden para la vigencia 2021 $172.788.031, vigencia 2022 $396.279.671 y a corte de junio de 2023 $253.789.823 asociados a contratos cuyos objetos de compromiso están relacionados con arrendamientos de sedes administrativas y operativas, pagos de ARL, compra de papelería y elementos de escritorio, reparaciones preventivas y correctivas de vehículos, servicios de aseo y limpieza, entre otros, los cuales no corresponden a la destinación especifica establecida por la normatividad, concerniente a la protección y recuperación del recurso hídrico o conservación de páramos.

CAUSA

Ausencia o ineficiente aplicación de controles internos efectivos que aseguren que los fondos se asignen y utilicen exclusivamente para los fines prescritos en el literal a, b y c parágrafo 2 artículo 25 Ley 1930 de 2018 para actividades de protección

recuperación y monitoreo del recurso hídrico y elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas, entre otros.

EFECTO

La inadecuada asignación o destinación de los recursos recaudados por concepto de TUA, estaría impidiendo que se materialicen esfuerzos para realizar actividades en materia ambiental, encaminadas a proteger, conservar, preservar y revertir el deterioro de los páramos y los recursos hídricos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"RESPUESTA DADA POR LA DTOR A TRAVÉS DEL ORFEO NO. 20237010020783 DE FECHA 14 DE NOVIEMBRE

En el año 2019, se adelantó espacio de coordinación con la Oficina Asesora de Planeación de la Entidad, Dirección Territorial Orinoquia y equipo del PNN Chingaza, para adelantar la actualización del proyecto a "Administración De Los Recursos Provenientes De La Tasa Por Uso De Agua Para La Protección Y Recuperación Del Recurso Hídrico En Áreas Del Sistema De Parques Nacionales Naturales De Colombia Nacional" teniendo en cuenta que, para adelantar la ejecución de las actividades planificadas para la protección, recuperación y monitoreo de la subzona hidrográfica del Rio Guatiquia y Guayuriba, se identificó la necesidad de incluir una actividad orientada al soporte del seguimiento administrativo y financiero. De igual forma, la programación de las necesidades básicas para la ejecución de las actividades tales como los arrendamientos, mantenimiento, insumos o materiales requeridos para atender los requerimientos técnicos, logísticos, de ejecución y seguimiento de las mismas. Dicha actualización fue aplicada a partir del 31 de diciembre del 2019, de tal manera que la programación del 2020 estuviera alineada a la ejecución del proyecto.

Por lo anterior cada proceso señalado va encaminado al cumplimiento de metas asignadas al proyecto.

Anexos: ficha-ebi-proyecto-tasas-2019-2018011000087 y ficha-ebi-proyectotasas-2020-2018011000087. ANEXOS 1 Y 2.

RESPUESTA DADA POR OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN A TRAVÉS DEL ORFEO NO. 20231400004253 DE FECHA 14 DE NOVIEMBRE DE 2023

Frente a la observación, es importante mencionar que los objetos allí relacionados como son: arrendamientos de sedes administrativas y operativas, pagos de ARL, compra de papelería y elementos de escritorio, reparaciones preventivas y correctivas de vehículos, servicios de aseo y limpieza, son contratos de insumos que contribuyen indirectamente al cumplimiento de las metas del proyecto "Administración de los recursos provenientes de la tasa por uso de agua para la protección y recuperación del recurso hídrico en áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia Nacional" en su cadena de valor,

donde el proyecto tiene por objetivo "Aumentar el grado de conservación in situ de las áreas protegidas para garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico".

De lo anterior, es preciso informarle al equipo Auditor de la Contraloría, que las áreas protegidas son la razón de ser de la misionalidad de Parques Nacionales Naturales y requieren de insumos para garantizar la operación y el cumplimiento de las actividades de los productos del proyecto de inversión, por lo cual si no cuentan con las sedes administrativas y operativas, si los vehículos no cuentan con las condiciones adecuadas de mantenimiento y seguridad para los funcionarios y contratistas de la entidad en las regiones, se verían comprometidos los ejercicios o recorridos de prevención, vigilancia y control, la prestación de los servicios ecoturísticos, el saneamiento predial, los procesos de restauración, los procesos de educación ambiental (elementos de papelería) y acuerdos de uso ocupación y tenencia; todas estas acciones apuntan a las metas del proyecto y la protección del recurso hídrico, lo cual tiene un impacto sustancial para el desarrollo de la conservación de la biodiversidad en Colombia."

ANÁLISIS DE LA REPUESTA

PNNC argumenta que los objetos relacionados en la observación, tales como: arrendamientos de sedes administrativas y operativas, pagos de ARL, compra de papelería y elementos de escritorio, reparaciones preventivas y correctivas de vehículos, servicios de aseo y limpieza, entre otros, contribuyen indirectamente al cumplimiento de las metas del proyecto "*Administración De Los Recursos Provenientes De La Tasa Por Uso De Agua Para La Protección Y Recuperación Del Recurso Hídrico En Áreas Del Sistema De Parques Nacionales Naturales De Colombia Nacional*", debido a que con dichos insumos garantizan la operación de las áreas protegidas que son la razón de ser de su misionalidad.

No obstante, aunque este Ente de control no ignora la importancia de adquirir dichos compromisos, se permite rememorar a la entidad, que para cubrir esas "*necesidades básicas*" cuenta con el rubro de gastos de funcionamiento, el cual está destinado para las actividades habituales que se deriven de las funciones de su objeto misional. Así mismo, realiza el recaudo de otros recursos que no cuentan con destinación específica y que podría utilizar para sufragar los compromisos que se deriven de su operación.

En otras palabras, la entidad no puede desvirtuar la inobservancia y evidentes ausencias de controles a la destinación exclusiva que establece la Ley 1930 de 2018, sobre estos recursos para actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico o de manera prioritaria para la conservación de páramos.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional[80] ha sido enfática en reafirmar, porque estos recursos están clasificados como Tasa Nacional con destinación específica, debido a que es un costo que se le realiza a un usuario con el fin de reinvertirlo al mismo tema. Al respecto, sostiene: "(...) *Las contribuciones previstas en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, tienen el carácter de tasas nacionales con destinación específica, pues tales contribuciones procuran la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación por parte de las autoridades ambientales de los servicios. (...)*"

Por las razones anteriormente expuestas, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 9. (D9) OPORTUNIDAD EN EL COBRO DE LAS TASAS DE USO DE AGUA (TUA)81

Se evidenció una gestión de cobro inoportuna para la vigencia 2021 y 2022 para algunos usuarios o sujetos pasivos de los recursos por concepto de Tasas de Uso de Agua (TUA), reflejándose una inobservancia a los plazos establecidos por la norma y colocando en riesgo las metas de ingresos de cada vigencia.

CRITERIO

Ley 99 de 1993[82]

> *"(...) Artículo 43: Tasas por uso del agua. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente, que se destinarán equitativamente a programas de inversión en: conservación, restauración y manejo integral de las cuencas hidrográficas de donde proviene el agua, el sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el desarrollo de sistemas y tecnologías ahorradoras del recurso, programas de investigación e inventario sobre el recurso de comunicación educativa sobre el uso racional del agua en las regiones y sistemas de monitoreo y control del recurso.*
>
> *El sistema y método para la determinación de la tarifa de la tasa por utilización de agua será el siguiente:*

[80] Sentencia C-495 de 1996 en donde la Corte Constitucional define las diferencias entre una Tasa, una contribución y un ingreso corriente
[81] Vigencias 2021 y 2022 de la subcuenta parques- FONAM.
[82] *"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."*

Tarifa mínima: La tarifa mínima será establecida por el Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos promedio nacionales para la restauración y conservación por hectárea en zonas de protección y conservación de cuencas.

Factor regional: La autoridad ambiental competente le aplicará un factor regional a la tarifa mínima. Esta autoridad, al final de cada semestre comparará el uso total del agua con la meta establecida. El factor regional se incrementará semestralmente, en una cuantía establecida por el Ministerio del Medio Ambiente, cuando la autoridad ambiental identifique que no se está alcanzando la meta de uso de agua previamente establecida. Al alcanzar la meta de uso de agua, el factor regional no se incrementará. La meta de uso de agua se concertará de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio del Medio Ambiente."

Decreto 155 de 2004[83]

"(...) Artículo 14. Forma de Cobro. Las Autoridades Ambientales Competentes cobrarán las tasas por utilización de agua mensualmente mediante factura expedida con la periodicidad que estas determinen, la cual no podrá ser mayor a un (1) año.

Parágrafo. Las facturas se expedirán en un plazo no mayor a 4 meses después de finalizar el período objeto de cobro. La autoridad ambiental competente no podrá cobrar períodos no facturados."

Decreto 1076 de 2015[84]

"ARTÍCULO 2.2.9.6.1.14. Forma de Cobro. Las Autoridades Ambientales Competentes cobrarán las tasas por utilización de agua mensualmente mediante factura expedida con la periodicidad que estas determinen, la cual no podrá ser mayor a un (1) año.

PARÁGRAFO. Las facturas se expedirán en un plazo no mayor a 4 meses después de finalizar el período objeto de cobro. La autoridad ambiental competente no podrá cobrar períodos no facturados."

Decreto 465 de 2020[85]

"(...) Artículo 7. Adicionar el artículo 2.2.9.6.1.14 del Decreto 1076 de 2015, con el siguiente parágrafo transitorio:

[83] *"Por el cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas por utilización de aguas y se adoptan otras disposiciones."*
[84] Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la fecha de su expedición.
[85] *"Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19"*

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la entrega de las facturas de cobro de la tasa por utilización de agua correspondiente a la vigencia 2019 podrán entregarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria.

En caso que como consecuencia de la emergencia sanitaria a que se refiere el presente parágrafo, se acumulen los pagos de las tasas de los años 2019 y 2020, las Autoridades Ambientales Competentes suscribirán con sus usuarios, acuerdos de pago.

Las Autoridades Ambientales Competentes deberán informar a sus usuarios por los medios de comunicación institucional disponibles, que la factura del cobro de la tasa por utilización de agua causada en la vigencia 2019 se entregarán dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria."

Decreto 655 de 2022[86]

"(...) ARTÍCULO 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto regular la fase de Aislamiento Selectivo, Distanciamiento Individual Responsable y Reactivación Económica Segura, que regirá en la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19."

Ley 734 de 2002[87]

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

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

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

[86] *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura."*
[87] *"Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Las presuntas conductas que se presentan, tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019."*

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[88]

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

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

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

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

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

CONDICIÓN

Una vez verificada la información suministrada por PNNC en relación con la causación y recaudo de los recursos de Tasas por Uso de Agua (TUA), se evidenció que el cobro por este concepto correspondiente a la vigencia 2021 fue realizado en el año 2023 para algunos sujetos pasivos cuya facturación o valor a cobrar asciende a $28.398.063.

[88] *"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario"*

Si bien, el Gobierno nacional, a causa de la emergencia económica y sanitaria generada por la Pandemia COVID – 19 a través del Decreto 465 de 2020 reglamentó transitoriamente un alivio para que el cobro de esta Tasa se realizara dentro de los 4 meses siguientes una vez finalizada la emergencia, es preciso indicar, que mediante el Decreto 655 de 2022 a partir de junio de 2022 le puso fin a la misma.

Por otra parte, con respecto al cobro por concepto de estos recursos de TUA para la vigencia 2022, a corte de junio de 2023, término de la Auditoria de Cumplimiento efectuada por este ente de control a la subcuenta Parques – FONAM, no había sido liquidada y por ende cobrada.

CAUSA

Ineficiente gestión administrativa y económica a falta de control, diligencia, seguimiento y celeridad por parte de las dependencias de PNNC encargadas de la liquidación, facturación y cobro de los ingresos de TUA, producida por las debilidades en la coordinación y comunicación entre dichas dependencias.

EFECTO

El recaudo inoportuno de los recursos pone en riesgo el cumplimiento de las metas de ingresos, lo que se ve reflejado en la tardía ejecución o no inversión de los mismos en actividades tendientes a la conservación y protección del recurso hídrico. Por otro lado, se incurre en riesgo de caducidad de la acción de cobro, en concordancia con el artículo 2.2.9.6.1.14 del Decreto 1076 de 2016, que establece la imposibilidad de cobrar lo no facturado.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Es importante resaltar que Parques Nacionales sí ha realizado la liquidación de las tasas por uso de agua, tal y como se aprecia en los memorandos adjuntos; para la vigencia 2022, se adjuntan los memorandos de liquidación del segundo semestre de 2022; así mismo, cabe mencionar, que, para una serie de usuarios, la liquidación se realizó el día 26/09/2023, dando tiempo al alivio económico y reactivación económica postpandemia, tal y como se le expresó en diferentes oportunidades al Ente de Control; en ese orden de ideas, la participación de los 28.398.063 sobre los 7.026 millones que se liquidaron y facturaron para el año 2022 es de 0.4%.

Finalmente, cabe mencionar que las liquidaciones se han venido realizando conforme a la normatividad vigente, tal y como se aprecia en los archivos adjuntos."

ANÁLISIS DE LA REPUESTA

La entidad aduce que sí ha realizado la liquidación de las tasas por uso de agua de la vigencia 2022, para ello, adjunta los memorandos de liquidación del segundo semestre. Sin embargo, dichas liquidaciones corresponden al usuario con mayor porcentaje de recaudo por este concepto, para el cual, este Ente de control no tiene observación.

Por otro lado, PNNC sostiene que la liquidación correspondiente a la vigencia 2022 para una serie de usuarios la realizó el día 26/09/2023, con la justificación de un tiempo de alivio económico postpandemia, reflejando las deficiencias en la gestión administrativa e inobservancia a la normativa, con respecto a los plazos establecidos por el gobierno nacional una vez se levantara la emergencia económica. Lo cual reafirma el pronunciamiento de la CGR acerca de la inoportunidad en el cobro de este recaudo.

En lo que se refiere a la participación de 0.4% que tienen los $28.398.063 sobre el total liquidado y facturado en el año 2022 correspondiente a la vigencia 2021, la CGR se permite aclarar que el porcentaje de representatividad, no absuelve a la entidad de ejercer una eficiente, diligente y oportuna gestión de cobro, toda vez que, los recursos que se recaudan por este concepto, además de tener destinación específica, contribuyen a que se cumplan las metas de ingresos, y por ende, el principio presupuestal sobre unidad de caja.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 10. (D10) MANUAL DE PROCEDIMIENTOS RECAUDO Y APLICACIÓN DE RECURSOS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA[89]

Se evidencia la ausencia de un manual de procedimientos para el recaudo y aplicación de los recursos por concepto de Tasas de Uso de Agua (TUA) y las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE), donde se estandaricen las actividades y controles para llevar a cabo estos procesos.

CRITERIO

Ley 87 de 1993[90]

> *"Artículo 1. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación*

[89] Transferencias del Sector Eléctrico (TSE) y Tasas de Uso de Agua (TUA) subcuenta PNNC - FONAM
[90] *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*

adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (...)

Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;

b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...)

e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;

f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; (...)"

Decreto 1083 de 2015[91]

"(...) CAPÍTULO 5. ELEMENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE FORTALEZCAN EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ESTADO.

ARTÍCULO 2.2.21.5.1 Racionalización de la gestión institucional. Las entidades y organismos del Estado implementarán acciones para el desarrollo racional de su gestión. Para tal efecto, identificarán los procesos institucionales, de tal manera que la gestión de las diferentes dependencias de la organización, se desarrollen articuladamente en torno a dichos procesos, los cuales se racionalizarán cuando sea necesario.

ARTÍCULO 2.2.21.5.2 Manuales de procedimientos. Como instrumento que garantice el cumplimiento del control interno en las organizaciones públicas, éstas elaborarán, adoptarán y aplicarán manuales a través de los cuales se documentarán y formalizarán los procedimientos a partir de la identificación de los procesos institucionales."

[91] *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública."*

Ley 734 de 2002[92]

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

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

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

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

Ley 1952 de 2019[93]

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

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo."

[92] "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Las presuntas conductas que se presentan, tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.
[93] *"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario"*

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

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

A corte de junio de 2023, Parques Nacionales Naturales de Colombia, no cuenta con un manual de procedimientos relacionado con el recaudo y aplicación de los recursos de destinación especifica: Transferencias del Sector Eléctrico (TSE) y Tasas de uso de Agua (TUA), donde se estandaricen las actividades desarrolladas por la Entidad respecto del manejo de este tipo de recursos, ni un flujograma donde se establezcan y organicen las tareas, las áreas o dependencias que intervienen en ellas, así como los mecanismos de control, seguimiento y monitoreo de los procesos.

CAUSA

Ineficiente gestión organizacional y administrativa, aunado con ausencias de mecanismos de control interno, ocasionados por debilidades en la comprensión y aplicación de las normativas vigentes concernientes con el uso de herramientas de estandarización y control, como lo son los manuales de procedimientos.

EFECTO

Desgaste administrativo, imposibilidad de la unificación y claridad en la ejecución del proceso y riesgos de inoportunidad o pérdida en el recaudo de estos recursos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Al interior de la Entidad, el recaudo es una actividad que está dentro de los procedimientos del Grupo de Gestión Financiera. De igual forma también participa de manera previa a dicho recaudo, el procedimiento de evaluación y seguimiento de concesión de aguas, así como lo concerniente a las transferencias del sector eléctrico (Procedimiento pendiente de adopción). Así mismo, la destinación de dichos recursos está establecida por la normatividad aplicable vigente."

ANÁLISIS DE LA REPUESTA

Con base al pronunciamiento realizado por la entidad sobre el recaudo como una actividad dentro de los procedimientos del Grupo de Gestión Financiera, donde además participa de manera previa al recaudo, el procedimiento de evaluación y seguimiento de concesión de aguas, la CGR, se permite aclarar que no desconoce las funciones de recaudo y otorgamiento de permisos y seguimiento de concesión de aguas que tiene PNNC en cabeza del Grupo de Gestión Financiera y el Grupo de Tramites y Evaluación Ambiental, respectivamente.

Por tanto, lo anterior, no controvierte el hecho cuestionable por este Ente de control, referente a la ausencia de un procedimiento interno individualizado y documentado donde establezca el procedimiento de recaudo de los recursos de destinación especifica por concepto de Tasas de Uso de Agua al interior del sistema de gestión de PNNC.

Con respecto al manual para el proceso de recaudo de las Transferencias del Sector Eléctrico, la entidad asevera lo planteado por la CGR, al manifestar que el mismo se encuentra en proceso de adopción.

Para finalizar, si bien la destinación de los recursos está establecida por la normatividad vigente, los manuales de procedimientos sirven como instrumentos para garantizar control, por tal razón, reforzarían al interior de la entidad, los mecanismos para su aplicabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 11. INFORMES DE EJECUCIÓN PLANES OPERATIVOS ANUALES VIGENCIAS 2021 Y 2022

La evaluación de los informes de cierre de los Planes Operativos Anuales (POA) revela deficiencias relacionadas con la falta de desglose detallado de partidas presupuestales, dificultad para determinar desviaciones presupuestales, carencia de explicaciones detalladas y ausencia de documentación respaldatoria de las inversiones, además, se destaca la falta de un análisis normativo y la insuficiencia de indicadores de desempeño.

CRITERIO

Resolución 2140 de 2017[94]

*"(...) articulo 33- **FUNCIONES:***

...

5. Aprobar los Planes Operativos de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación especifica.

7. Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM (...)"

Decreto único reglamentario 1076 de 2015[95]

"(...) ARTÍCULO 2.2.9.4.1.7. Asignación de los recursos del Fonam.
El Plan Operativo Anual de Inversión se deberá elaborar con base en los siguientes criterios:
1. Focalizar las inversiones en función de la finalidad de cada una de las subcuentas.
2. Contener como mínimo: objetivos, metas a alcanzar en cada vigencia, actividades a desarrollar, recursos a invertir, resultados esperados y cronograma de actividades (...)".

Reglamento Operativo Fondo Nacional Ambiental de abril 12 de 2010

"(...) Seguimiento a la ejecución de los Recursos

La Subdirección Administrativa y Financiera de la Unidad de Parques reportará mensualmente los informes contables y financieros al Grupo de Finanzas y Presupuesto del Ministerio, discriminados para cada uno de los proyectos en los cuales fueron apropiados recursos del FONAM.

En caso de requerir ajustes en los Planes Operativos aprobados, la Unidad de Parques Nacionales seguirá el procedimiento establecido para la modificación de plan de acción definido en el Sistema de Gestión de Calidad del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (...)".

CONDICIÓN

En la información remitida por PNN en respuesta al requerimiento con radicado CGR 2023EE0152162 en el numeral 22 seguimiento a la ejecución de los POA, se remitieron los informes de cierre de cada vigencia, del análisis se evidenciaron deficiencias en su información tales como:

[94] Por la cual se adopta el modelo integral de planeación y gestión y se crean algunas instancias administrativas al interior del MADS y FONAM, y se dictan otras disposiciones,
[95] El objeto de este decreto es compilar la normatividad expedida por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades reglamentarias conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, para la cumplida ejecución de las leyes del sector Ambiente.

1. Los informes no contienen el desglose detallado de las partidas presupuestales y sus asignaciones, cuál fue el presupuesto apropiado para cada meta, así como su compromiso y su obligación, no es claro ninguno de estos valores en las metas descritas en cada informe.
2. Al no existir un desglose del presupuesto es difícil determinar sí hubo desviaciones significativas entre el presupuesto asignado y los gastos reales.
3. Inexistencia de una explicación detallada de cualquier desviación presupuestaria, razones de las desviaciones, ya sea por cambios en las condiciones del mercado, emergencias u otros factores inesperados.
4. La no existencia de documentos que respalden los gastos realizados como contratación directa, procesos de selección y/o acuerdos pertinentes con proveedores o contratistas.
5. Se omite presentar un análisis de la normatividad que refleje el cumplimiento de políticas internas y regulaciones externas durante la ejecución del presupuesto.
6. Los indicadores clave de desempeño no muestran datos que justifiquen el cumplimiento de la meta, sobre el rendimiento financiero y operativo en relación con los indicadores establecidos y análisis de las variaciones y tendencias.
7. Los informes no incluyen recomendaciones para mejorar la ejecución del presupuesto en las siguientes vigencias, lecciones aprendidas durante el proceso y acciones correctivas propuestas.
8. Los formatos para la presentación de los informes de cierre remitidos al MADS, no son unificados, de tal forma que cada vigencia y para cada POA se utiliza un formato diferente, lo cual indica la falta de articulación para la construcción, seguimiento y control de los POA.

CAUSA

Deficiencia en los informes de cierre de los POA por ausencia de procedimientos que definan la ruta de revisión, los objetivos del informe y las conclusiones a las que se debe llegar,

Ausencia de respaldo documental y análisis adecuados de los indicadores.

EFECTO

Impide el seguimiento efectivo de los recursos del Fondo Nacional Ambiental-FONAM lo que no permite la detección de bajos niveles de ejecución.

Incumplimiento de metas y objetivos en la ejecución de los programas y proyectos ambientales financiados por el FONAM, con el fin de generar un valor agregado a tener en cuenta en las siguientes vigencias.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Este Ente de control realizó la comunicación de observaciones a Parques Naturales Nacionales de Colombia, mediante radicado CGR 2023EE0194858 de fecha 3 de noviembre de 2023, en consecuencia, la entidad dio respuesta mediante radicado PNNC 20232301931071 de fecha 15 de noviembre de 2023, de lo que se destaca:

"(...) 1. Los Planes Operativos Anuales, formato remitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contienen la información y desglose de los valores para cada una de las metas programadas en cada vigencia, así:

[illegible]	[illegible]	Meta de la Entidad	Indicador de la Meta	Actividad	Producto	PRESUPUESTO APROPIACIÓN [illegible]
						Rezago
Implementar la eficiencia en las estrategias de manejo para la administración de las áreas protegidas.	IV. Medio por la sostenibilidad, producción conservando y restaurando productividad y biodiversidad y riqueza natural - activos estratégicos de la Nación	54.200	Número de áreas con [illegible] con [illegible] de vigilancia.	1. Prevenir y mitigar riesgos, amenazas y acciones [illegible] que afectan la gobernabilidad de las áreas protegidas.	Informe de proyecto de vigilancia y control de las áreas protegidas	$ 213.634.559
				2. Evaluar el estado y conocimiento de las áreas [illegible] sobre el área protegida, mediante el ejercicio de la autoridad ambiental.		$ 190.449.723
				3. Realizar regulaciones al proceso de planificación y ejecución de los recursos asignados para la implementación de las estrategias de manejo.		$ 449.647.157

EJECUCIÓN PRESUPUESTO I		EJECUCIÓN PRESUPUESTO II		EJECUCIÓN PRESUPUESTO III		EJECUCIÓN PRESUPUESTO IV		Avance Cuantitativo	Avance Cualitativo
Valor comprometido	Valor pagado	Valor comprometido	Valor pagado	Valor comprometido	Valor pagado	Valor comprometido	Valor pagado		
$ 453.430.018	$ 98.534.440	$ 508.450.018	$ 264.386.802	$ 589.374.980	$ 440.237.077	$ 606.965.986	$ 602.951.105	100.07%	Con corte a 31 de diciembre de 2022 se documenta un área viable cubierta con recorridos de PVC de 54.235 hectáreas acumuladas para el año 2022, que equivale en el 70.19% del total del área protegida, cumpliendo en un 100.07% a meta programada para la vigencia, información validada por el grupo DSR de PNNC
$ 149.373.000	$ 17.051.266	$ 172.373.000	$ 60.889.266	$ 172.373.000	$ 132.421.566	$ 190.449.723	$ 190.449.723		
$ 275.246.000	$ 35.520.666	$ 362.742.225	$ 119.662.986	$ 364.568.176	$ 228.122.899	$ 439.511.093	$ 431.059.448		

(...)

1. Desde la Oficina Asesora de Planeación y de acuerdo con el procedimiento "SEGUIMIENTO PROYECTOS DE INVERSIÓN" identificado con el código DE_PR_08, trimestralmente se generan alertas sobre el estado de avance de los proyectos de inversión.

2. Frente a la estandarización de los formatos y en relación con los Planes Operativos Anuales POA, es preciso aclarar que es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien suministra estos formatos, y para la vigencia 2023, se actualizó tal como se refleja a continuación:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	PLAN OPERATIVO ANUAL 2021 FONDO NACIONAL AMBIENTAL - FONAM	MADSIG
VERSIÓN 3	Proceso: Gestión integrada del Portafolio de Planes, Programas y Proyectos Vigencia: 10-03-2021	CÓDIGO: [illegible]

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	FONDO NACIONAL AMBIENTAL - FONAM PLAN OPERATIVO ANUAL	MADSIG
Versión 12	Vigencia: [illegible]	[illegible]

Como se evidencia con las anteriores imágenes, para las vigencias 2021 y 2022 el formato se actualizó y frente a la información reportada por Parques Nacionales al Ministerio de Ambiente, no se recibieron observaciones por parte del Ministerio."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La entidad afirma que los Planes Operativos incluyen el desglose de los valores asignados y ejecutados por cada meta propuesta, utilizando los formatos proporcionados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Sin embargo, la Contraloría General de la República (CGR) observó que en la columna "*Avance Cualitativo*" de los Planes Operativos se hace referencia a información en informes anexos, indicando "*Para ampliar información revisar el informe Anexo*", esto implica que la información en los informes anexos debe ser más detallada que la incluida en los planes, permitiendo al lector identificar claramente los valores asignados, comprometidos y obligados por cada meta, así como los recursos cualitativos y cuantitativos para el cumplimiento de las metas del FONAM.

Además, los formatos de los informes anexos carecen de identificación y caracterización dentro del sistema de gestión documental de la entidad, la falta de estándares claros podría dar lugar a variaciones en la calidad y relevancia de la información consignada en los informes.

ENCABEZADO DE LOS INFORMES ANEXOS A LOS PLANES OPERATIVOS

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

INFORME EJECUTIVO GESTIÓN PNN 2021 - BPIN 2017011000179 - ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

Vigencia 2021

Fuente: Documentación enviada por PNNC

Por todo lo anterior, se configura como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 12. (D11) PLANIFICACIÓN PRESUPUESTAL

En la revisión de los Planes Operativos Anuales (POA) para las vigencias 2021 y 2022 de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se encontraron falencias entre la asignación presupuestal y la ejecución, a pesar de que hay un porcentaje promedio de cumplimiento de metas elevado en ambas vigencias, se observa un bajo nivel de ejecución presupuestal, alcanzando un 65% y 66% en 2021, y un 54% y 71% en 2022 para los 4 POA evaluados, este desajuste entre la asignación y la ejecución sugiere deficiencias en la planificación y asignación de recursos para las actividades, poniendo en evidencia la poca eficacia de la gestión presupuestal en la Administración de las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales y la Administración de los recursos provenientes de la tasa por uso de agua.

CRITERIO

Decreto 111 de 1996[96]

> *"(...) ARTÍCULO 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (L. 38/89, art. 8; L. 179/94, art. 4)*
>
> *ARTÍCULO 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9; L. 179/94, art. 5).*
>
> *ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10). (...)" (Subrayado fuera de texto).*

Resolución 0034 de 2021[97]

> *"(...) ARTÍCULO 1. Realizar la distribución de apropiaciones por asignaciones internas en el SIIF Nación de los siguientes recursos del presupuesto de inversión del Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia fiscal 2021*
>
> *FONDO NACIONAL AMBIENTAL – SECCION 32-04-01 ASIGNACION INTERNA 3204-01-100 UNIDAD DE PARQUES NACIONALES PRESUPUESTO DE INVERSION (...)".*

[96] Este decreto compila las normas de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
[97] Por el cual se efectúa una distribución de asignaciones internas del presupuesto de gastos de inversión del FONAM para la vigencia fiscal 2021.

Resolución 0008 de 2022[98]

"(...) ARTÍCULO 1. Realizar la distribución de apropiaciones por asignaciones internas en el SIIF Nación de los siguientes recursos del presupuesto de inversión del Fondo Nacional Ambiental –FONAM para la vigencia fiscal 2022

FONDO NACIONAL AMBIENTAL – SECCION 32-04-01 ASIGNACION INTERNA 3204-01-100 UNIDAD DE PARQUES NACIONALES PRESUPUESTO DE INVERSION (...)"

Resolución 2140 de 2017[99]

"(...) Articulo 33- FUNCIONES: Son funciones del Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental, las siguientes:

1. *Dictar directrices generales para la administración de los recursos del FONAM.*
2. *Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del FONAM.*
3. *Adoptar el reglamento operativo del FONAM, que contendrá como mínimo los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación del fondo.*
4. *Aprobar los proyectos a financiar con los recursos provenientes de la línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental del FONAM.*
5. *Aprobar los planes operativos de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de los recursos con destinación especifica.*
6. *Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del FONAM, sin perjuicio de las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y de Parques Nacionales Naturales de Colombia.*
7. *Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM. (...)"*

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Febrero 25 de 2009. Exp. 16103[100]

"La planeación constituye una fase previa y preparatoria del contrato, que determina su legitimidad y oportunidad para la consecución de los fines del Estado y permite políticamente su incorporación al presupuesto, por cuanto la racionalidad de los recursos públicos implica que todo proyecto que pretenda emprender la

[98] Por la cual se efectúa una distribución en asignaciones internas del presupuesto de gastos de inversión del Fondo Nacional Ambiental – FONAM para la vigencia fiscal 2022.
[99] Por el cual se reglamenta el FONAM.
[100] La responsabilidad contractual de las entidades públicas. elementos normativos de imputación a las actuaciones administrativas el principio propio de la contratación pública, entre los cuales se encuentran la reciprocidad de prestaciones y la buena fe.

Administración Pública debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica, así como el impacto social que ésta tenga en la satisfacción de las necesidades públicas. Se trata de obtener una sólida justificación del gasto público con el objeto de lograr un manejo óptimo de los recursos financieros del Estado. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido repetidamente que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable, antes de asumir compromisos específicos en relación con los términos de lo que podrá llegar a ser un contrato y por supuesto mucho antes de su adjudicación y consiguiente celebración, la elaboración previa de estudios y análisis serios y completos", los cuales contemplen "las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes[...], los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales,..."

Ley 1952 de 2019[101]

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

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

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

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

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

[101] *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 734 de 2002[102]

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

"Articulo 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:

2. *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.*

CONDICIÓN

Evaluada la asignación presupuestal apropiada para las vigencias auditadas, se tiene que:

VALORES APROPIADOS PARA LOS POA VIGENCIAS 2021 Y 2022

Vigencia 2021[103]		Vigencia 2022[104]	
POA Administración de las áreas del sistema de PNN	POA Administración de los recursos provenientes de la tasa por uso de agua	POA Administración de las áreas del sistema de PNN	POA Administración de los recursos provenientes de la tasa por uso de agua
$20.831.635.825	$8.168.364.175	$30.174.486.542	$12.683.200.000
Total, vigencia 2021: $29.000.000.000		Total, vigencia 2022: $42.857.686.542	

[102] *"Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Las presuntas conductas que se presentan, tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019."*

[103] Resolución 0034 del 19 de enero de 2021 del MADS mediante la cual se realizó la distribución del presupuesto de inversión para la vigencia 2021 y que previamente había sido aprobado el POA, según acta de Comité de Dirección y Administración número 40 del 23 de diciembre de 2020.

[104] Resolución 0008 del 3 de enero de 2022 del MADS mediante la cual se realizó la distribución del presupuesto de inversión para la vigencia 2022 y que previamente había sido aprobado el POA, según acta de Comité de Dirección y Administración número 51 del 26 de noviembre de 2021.

Fuente: Documentación remitida por PNNC

De la revisión de los POA al cierre de las vigencias, se observó bajo nivel de ejecución presupuestal del 65% y 66% en 2021, igualmente el 54% y 71% para 2022, lo que no es coherente con los porcentajes de cumplimiento de las metas propuestas, que en promedio para 2021 se muestran en el 87% y 103% y en 2022 99% y 111%, respectivamente para cada POA.

En este contexto llama la atención en 2021 el porcentaje promedio de cumplimiento de las metas fue mayor que los porcentajes de la ejecución presupuestal, y en 2022 se muestra una tendencia similar, lo que evidencia deficiencias en la planificación para la asignación de los recursos de las actividades y/o en la definición de metas de los POA.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS POA VIGENCIAS 2021 Y 2022

Vigencia 2021 POA Administración de las áreas del sistema de PNN			Vigencia 2021 POA Administración de los recursos provenientes de la tasa por uso de agua		
Valor Apropiado	% Promedio Comprometido	% Promedio pagado	Valor Apropiado	% Promedio Comprometido	% Promedio pagado
$ 20.831.635.825	82	65	$8.168.364.175	70	66
Vigencia 2022 POA Administración de las áreas del sistema de PNN			Vigencia 2022 POA Administración de los recursos provenientes de la tasa por uso de agua		
Valor Apropiado	% Promedio Comprometido	% Promedio pagado	Valor Apropiado	% Promedio Comprometido	% Promedio pagado
$30.174.486.542	79	54	$12.683.200.000	85	71

Fuente: Documentación remitida por PNNC

GRÁFICA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS METAS, PARA LA VIGENCIA 2021 POA ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNNC

Fuente: Documentación remitida por PNNC

METAS Y % DE AVANCE POA 2021 ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN RELACIONADOS EN LA GRÁFICA ANTERIOR

Número	Descripción Meta	% de Avance
1	Número hectáreas cubiertas con jornadas de vigilancia Indicador: 4,384,724 Ha	108,34%
2	Número de documentos de Acuerdos de uso suscritos con campesinos que ocupan las áreas protegidas realizados y/o en implementación Indicador: 477	65,62%
3	Número de hectáreas en proceso de restauración Indicador: 12,787	99,58%
4	Número de iniciativas de nuevas áreas en proceso de declaratoria Indicador: 1.391	0%
5	Número de visitantes que ingresan a las áreas protegidas nacionales indicador: 822.751	128,96%
6	Número de Documentos de lineamientos técnicos con instrumentos económicos y financieros realizados Indicador: 1	100,00%
7	Número de procesos educativos en lo formal e informal en el marco de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental en implementación Indicador: 3.536 y 5	112,18%
8	Número de documentos de investigación realizados Indicador: 9	100,00%
9	Número de Documentos de planeación realizados Indicador: 5	60,00%
10	Número de infraestructura mejorada Indicador: 1 y 1	81,50%
11	Administración y Manejo de las áreas protegidas PNNC Indicador: 62	100,00%

Fuente: Documentación remitida por PNNC

GRAFICA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS METAS, PARA LA VIGENCIA 2021 POA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA TASA POR USO DE AGUA

Fuente: Documentación remitida por PNNC

METAS Y % DE AVANCE POA 2021 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA TASA POR USO DE AGUA RELACIONADOS EN LA GRÁFICA ANTERIOR

Número	Descripción Meta	% de Avance
1	Número Áreas cubiertas con jornadas de vigilancia Indicador: 54,180	100,00%
2	Número de predios saneados Indicador: 1	100,00%
3	Número de documentos de lineamientos técnicos con acuerdos de uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas Indicador: 1	100,00%
4	Número de hectáreas en Áreas en proceso de restauración Indicador: 50Ha	100,00%
5	Número de visitantes que ingresan a las áreas protegidas nacionales Indicador: 7.500	117,47%
6	Número de documento de lineamientos técnicos para la administración del recurso hídrico Indicador: 1	100,00%
7	Número de documentos de investigación realizados Indicador: 5	100,00%
8	Número de personas capacitadas Indicador: 300	106,33%

Fuente. Documentación remitida por PNNC

GRAFICA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS METAS, PARA LA VIGENCIA 2022 POA ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNNC

% de Ejecución x Meta

Fuente: Documentación remitida por PNNC

METAS Y % DE AVANCE POA 2022 ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN RELACIONADOS EN LA GRÁFICA ANTERIOR

Número	Descripción Meta	% de Avance
1	Número hectáreas cubiertas con jornadas de vigilancia Indicador: 249.087 Ha	100,00%
2	Número de documentos de Acuerdos de uso suscritos con campesinos que ocupan las áreas protegidas realizados y/o en implementación Indicador: 28	100,00%
3	Número de hectáreas en proceso de restauración Indicador: 3847 Ha + 443.321 Ha	97,08%
4	Número de iniciativas de nuevas áreas en proceso de declaratoria y/o ampliación. Indicador: 6.072.662 Ha	100,00%
5	Número de visitantes que ingresan a las áreas protegidas nacionales indicador: 1.400.000	101,35%
6	Número de Documentos de lineamientos técnicos realizados Indicador: 1	100,00%
7	Número de procesos educativos en lo formal e informal en el marco de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental en implementación Indicador: 2,659 y 185	100,00%
8	Número de documentos de investigación realizados Indicador: 9	100,00%
9	Número de Documentos de planeación realizados Indicador: 3	100,00%
10	Número de infraestructuras ecoturísticas construidas. Indicador: 7 y 4	100,00%

11	Número de infraestructuras construidas para la administración, la vigilancia y el control de las áreas protegidas. Indicador: Sin indicador	NA
12	Número de infraestructuras ecoturísticas mejoradas. Indicador: 10	100,00%
13	Número de infraestructuras mejoradas para la administración, la vigilancia y el control de las áreas protegidas. Indicador: 13 + 12	92,31%
14	Administración y Manejo de las áreas protegidas PNNC. Indicador: 20.686.203 Ha	100,00%

Fuente: Documentación remitida por PNNC

GRAFICA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS METAS, PARA LA VIGENCIA 2021 POA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA TASA POR USO DE AGUA

Fuente: Documentación remitida por PNNC

METAS Y % DE AVANCE POA 2021 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA TASA POR USO DE AGUA RELACIONADOS EN LA GRÁFICA ANTERIOR

Número	Descripción Meta	% de Avance
1	Número Áreas cubiertas con jornadas de vigilancia Indicador: 54,200	100,07%
2	Número de predios saneados Indicador:1	200,00%
3	Número de documentos de lineamientos técnicos con acuerdos de uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas Indicador: 1	100,00%
4	Número de hectáreas en Áreas en proceso de restauración Indicador: 50	100,02%
5	Número de visitantes que ingresan a las áreas protegidas nacionales Indicador: 16,000	87,14%

6	Número de documento de lineamientos técnicos para la administración del recurso hídrico Indicador: 1	100,00%
7	Número de documentos de investigación realizados Indicador: 5	100,00%
8	Número de personas capacitadas Indicador: 500	100,00%

Fuente. Documentación remitida por PNNC

CAUSA

Baja ejecución presupuestal en los POA de las vigencias 2021 y 2022 por deficiencias en la planificación, evidenciando una falta de estudio riguroso en cómo distribuir eficientemente los recursos entre las diferentes metas propuestas, bajo el entendido de que se asignan más recursos frente a los que las metas requieren.

Ineficiencia en la gestión de recursos, demoras en la implementación de proyectos, y falta de capacidad para ejecutar los recursos presupuestados en el período fiscal correspondiente.

EFECTO

El desaprovechamiento de los recursos asignados por la baja ejecución presupuestal, ocasionó inoportunidad en el cuidado y protección de las áreas naturales bajo la responsabilidad de los Parques Nacionales Naturales.

Debilidades en la planificación presupuestal de los Planes Operativos Anuales, causando falta de oportunidad y efectividad en el logro de metas del Plan Nacional de Desarrollo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Este Ente de control realizó la comunicación de observaciones a Parques Naturales Nacionales de Colombia, mediante radicado CGR 2023EE0194858 de fecha 3 de noviembre de 2023, en consecuencia, la entidad dio respuesta mediante radicado PNNC 20232301931071 de fecha 15 de noviembre de 2023, de lo que se destaca:

"(...) Para la subcuenta FONAM , tanto de administración de las áreas y de los recursos provenientes de la tasa por uso de agua, se tiene dos recursos, el de Ingresos Corrientes (20) y el de Otros Recursos de Tesorería (R21); para el caso del R21, estos recursos son asignados al SIIF desde el inicio de la resolución de distribución de presupuesto, sin embargo para el R20 no opera de la misma forma y estos son asignados una vez se obtenga el ingreso y sea certificado por parte del Grupo de Gestión financiera.

La anterior claridad se hace con el fin de señalar que los valores informados por el organismo de control, difieren en el sentido que fueron señalados los de la resolución de

asignación de presupuesto, mas no los que realmente fueron certificados y cargados al SIIF. Para el caso de la DIRECCION TERRITORIAL ORINOQUIA sería:

2021

PROYECTO	ASIGNADO	COMPROME-TIDO	% EJECU-TADO	CDP SIN RPC	PAGADO	% PA-GADO
FONAM ADMON	1437993199	1107581159	77	0	1054393019	73
FONAM TASAS	8161395889	4963603202	61	0	3433784274	42

2022

PROYECTO	ASIGNADO	COMPROME-TIDO	% EJECU-TADO	CDP SIN RPC	PAGADO	% PA-GADO
FONAM ADMON	2,237,066,628.12	2,138,395,570.98	96%	0	1,818,521,020.02	81%
FONAM TASAS	10,954,250,947.00	10,160,443,654.23	93%	0	5,537,975,821.89	51%

"(...) VIGENCIA 2022

Para esta vigencia la ejecución de la DTOR es de un 96 % en administración FONAM y 93% para FONAM tasas, de conformidad con lo certificado y asignado en SIIF, la diferencia con el valor informado por el organismo de control de $1.728.949.053 no fueron asignados, por ende, no se podía ejecutar.

La Oficina Asesora de Planeación adelanta anualmente, mediante la metodología de planeación estratégica, la programación del Plan Anual de Acción - PAA de la siguiente vigencia, ejercicio donde participan todas dependencias de la entidad, quienes definen y presupuestan sus metas institucionales, acorde con el presupuesto asignado.

En tal sentido, desde la Oficina Asesora de Planeación trimestralmente se generan alertas sobre el avance físico y presupuestal de los proyectos de inversión, donde se refleja la ejecución de los recursos, productos, avances gráficos de las metas para cada corte y se realizan las respectivas recomendaciones. A manera de ejemplo, se extrae una parte del contenido de la comunicación enviada en las alertas antes mencionadas, así:

"De acuerdo a los reportes oficiales de seguimiento a los proyectos de inversión a cargo de la entidad, nos permitimos remitir el estado de avance acumulado de los mismos para el tercer trimestre de 2022 con el ánimo de:

- *Las dependencias de Nivel Central analicen en coordinación con los responsables de las Direcciones Territoriales, la ejecución del Plan de Acción Anual 2022 y los procesos previstos en el Plan de Adquisiciones que permita avanzar en la gestión y garantizar el cumplimiento de los productos y resultados de la vigencia.*

Por otro lado, es importante revisar, validar y verificar mensualmente la información a registrar en los avances de los indicadores de Producto, Gestión y Financiero, los cuales deben ser coherentes, oportunos, de calidad y verificables, con la finalidad de que sus porcentajes de avance sean homogéneos, esto quiere decir, que la ejecución física depende del avance de la ejecución financiera, así mismo en los casos que aplique, se reitera la necesidad de la articulación con las Direcciones Territoriales, a fin de garantizar los reportes regionalizados y la consolidación de las cifras a nivel nacional".

Se adjunta una muestra de las alertas generadas por la Oficina Asesora de Planeación para el tercer trimestre de 2022, en el siguiente orden: a) Anexo 1 - Alerta Subdirección de Gestión y Manejo SGM; b) Anexo 2 – Alerta SSNA; y c) Anexo 3 – Alerta Tasas (...)".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La CGR, en una primera instancia, desea aclarar que la observación comunicada se refiere a la apropiación definitiva, como se detalla en la siguiente tabla:

VALORES APROPIADOS PARA LOS POA VIGENCIAS 2021 Y 2022

Vigencia 2021		Vigencia 2022	
POA Administración de las áreas del sistema de PNN	POA Administración de los recursos provenientes de la tasa por uso de agua	POA Administración de las áreas del sistema de PNN	POA Administración de los recursos provenientes de la tasa por uso de agua
$20.831.635.825	$8.168.364.175	$30.174.486.542	$12.683.200.000
Total, vigencia 2021: $29.000.000.000		Total, vigencia 2022: $42.857.686.542	

Fuente: Documentación remitida por PNNC

En este mismo contexto, la CGR considera que Parques Nacionales Naturales de Colombia no responde a lo observado, porque la relatoría y referenciación realizada se refiere al valor apropiado en la vigencia 2021 de $4.080.404.652 y el énfasis en la Dirección Territorial Orinoquia. El trabajo de auditoría no se enfoca únicamente en esta Dirección, sino en toda la entidad.

En una segunda instancia, la observación se centra en la flexibilidad de los indicadores asignados a las metas propuestas en los Planes Operativos Anuales de la entidad. Si se lograron cumplir algunas de las metas en la vigencia 2021 sin ejecutar todo el recurso asignado, para la vigencia 2022 se mantuvo esta condición asegurando solo el cumplimiento de las metas propuestas, en este sentido, el avance de las metas físicas deben ser homogéneas con el avance de la ejecución financiera, tal como lo dice la entidad en su respuesta *"con la finalidad de que sus porcentajes de avance sean homogéneos, esto quiere decir, que la ejecución física depende del avance de la ejecución financiera"* por lo que se evidencia una debilidad en la planificación de los POA.

Por lo anterior se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 13. MODIFICACIÓN FORMA DE PAGO DTCA-SUM-9-2021

El contrato de suministro DTCA-SUM-9-2021, suscrito el 12 de abril de 2021, con el propósito de fortalecer los recorridos de prevención, vigilancia y control en áreas protegidas, presenta incongruencias en la forma de pago, ya que las condiciones contractuales establecen un pago en dos momentos, vinculado a la prestación efectiva de bienes y servicios, la revisión documental evidencia la aprobación del pago de cuatro facturas por el supervisor del contrato, sumando un total de $19.782.198, esta acción contradice la cláusula séptima del contrato, que especifica un pago en dos fases y carece de la debida motivación para modificar el acuerdo original entre las partes.

CRITERIO

Manual de contratación y de supervisión, para la vigencia 2021[105] adoptado por la Resolución 112 de 2020.

> *"(...) 4.9 SUPERVISION E INTERVENTORÍA La supervisión es el seguimiento integral que debe hacer la Entidad Estatal a la ejecución de un contrato para asegurar que cumpla con su propósito. La supervisión del contrato requiere revisión constante de la ejecución de las prestaciones del contrato, sus aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos... 4.9.1. RESPONSABILIDADES Y ATRIBUCIONES DEL SUPERVISOR E INTERVENTOR Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual del contrato vigilado para verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual (...)".*

Ley 87 de 1993[106]

> *"(...) ARTÍCULO 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*
>
> *a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
> *b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*

[105] Funciones de los funcionarios de PNN en la supervisión de contratos, manual de contratación vigente para el año 2021.
[106] Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características (...)".

Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado de Colombia Compra Eficiente[107]:

"(...) A. ¿Qué es la Supervisión?
La supervisión de un contrato estatal consiste en "el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados" (...)".

Contrato de suministro DTCA-SUM-9-2021[108]

"(...) 7. FORMA DE PAGO: PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA - FONAM pagará al CONTRATISTA en dos pagos el valor del contrato, de acuerdo a la prestación y/o entrega efectiva de los bienes y/o servicios, previa entrega de la factura y constancia de cumplimiento emitida por el supervisor del contrato (...)".

CONDICIÓN

El 12 de abril de 2021 se suscribió el contrato de suministro DTCA-SUM-9-2021, el cual dio inicio el 11 de febrero de 2021 con objeto *"Contratar a precio unitario fijo suministro de raciones de campaña tipo refrigerios para el consumo del PNN Corales de Profundidad, PNN Los Corales del Rosario y de San Bernardo y SFF El Corchal, de acuerdo con las condiciones que se establezcan en los respectivos estudios previos, con el fin de fortalecer los recorridos de prevención, vigilancia y control"*, por un valor de $20.000.000 y un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2021.

En este contexto, la forma de pago descrita en las condiciones adicionales del contrato *"(...) 7. FORMA DE PAGO: PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA - FONAM pagará al CONTRATISTA en dos pagos el valor del contrato, de acuerdo a la prestación y/o entrega efectiva de los bienes y/o servicios, previa entrega de*

[107] Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado.
[108] Cláusulas contractuales contrato de suministro DTCA-SUM-9-2021

la factura y constancia de cumplimiento emitida por el supervisor del contrato; igualmente, como requisito previo para autorizar el pago del contrato, verificará que el contratista se encuentre al día en el pago y/o cumplimiento de sus obligaciones con los aportes a seguridad social y parafiscales, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y la ley 828 de 2003. Todos los pagos estarán sujetos al Programa Anual Mensualizado de Caja P.A.C. y al cumplimiento de los procedimientos presupuestales (...)" (subrayado fuera de texto)."

De la revisión documental se evidenció la aprobación por parte del supervisor de 4 facturas por la ejecución del contrato de suministro, así:

1. *"(...) Por consiguiente, se autoriza el pago de la factura o factura equivalente a contrato de Suministro de Raciones de campaña N° 009 del 12 de abril del 2021 por valor de UN MILLON NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS TRESCIENTOS VEINTE PESOS M/CTE ($1.956.320) Facturas de ventas N° J31-455 Se deja constancia que, de acuerdo con la revisión de aportes de salud y pensión, el contratista se encuentra al día en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1150 de 2007, frente al tema de seguridad social. La presente certificación se firma para trámite de pago (...)".*
2. *"(...) Por consiguiente, se autoriza el pago de la factura J31 No.552 por valor de (Dos millones novecientos noventa y nueve mil seiscientos noventa y siete pesos m/cte.) $2.999.697, por el suministro de las raciones de campo del PNN Corales de Profundidad. La presente certificación se firma para trámite de pago (...)".*
3. *"(...) Por consiguiente, se autoriza el pago de la factura equivalente al contrato de Suministro de Raciones del Área Protegida correspondiente N° 009 del 2021 por valor de SEIS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS PESOS Y UN PESOS M/CTE ($ 6.999.800) Factura de ventas N° J31 -779 Se deja constancia que, de acuerdo con la revisión de aportes de salud y pensión, el contratista se encuentra al día en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1150 de 2007, frente al tema de seguridad social. La presente certificación se firma para trámite de pago (...)".*
4. *"(...) Por consiguiente, se autoriza el pago de la factura equivalente al contrato de Suministro de Raciones del Área Protegida correspondiente N° 009 del 2021 por valor de SIETE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISEIS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS M/CTE ($ 7.826.381) Factura de ventas N° J31 -580 Se deja constancia que, de acuerdo con la revisión de aportes de salud y pensión, el contratista se encuentra al día en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1150 de 2007, frente al tema de seguridad social. La presente certificación se firma para trámite de pago (...)".*

Es decir, la supervisión del contrato autorizó el pago de 4 facturas que suman $19.782.198, contradiciendo lo estipulado en la forma de pago del contrato suscrito entre las partes sin la debida motivación, que sustentara dicha modificación,

incumpliendo la cláusula séptima del contrato con la cual se pactó hacerlo en dos momentos.

CAUSA

Deficiencias en la supervisión, control y seguimiento del contrato.

Debilidades de control en la ejecución de los procedimientos de ejecución contractual, que no permitieron detectar las diferencias en las condiciones de pago establecidas en las cláusulas del contrato.

EFECTO

Incumplimiento de la cláusula séptima del contrato, originando riesgo en la adecuada recepción de bienes y servicios.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Este Ente de control realizó la comunicación de observaciones a Parques Naturales Nacionales de Colombia, mediante radicado CGR 2023EE0194858 de fecha 3 de noviembre de 2023, en consecuencia, la entidad dio respuesta mediante radicado PNNC 20232301931071 de fecha 15 de noviembre de 2023, de lo que se destaca:

"(...) Desde la Dirección Territorial Caribe de PNNC, en atención a la observación (6) es preciso indicar que se acoge lo indicado en la misma, sin embargo, es preciso advertir que existió un error en la estructuración del proceso, toda vez que el mismo obedeció a un contrato de suministro, por lo tanto su ejecución es de tracto sucesivo, situación que obedeció a su ejecución, pues en la medida que allegaban los bienes requeridos, se realizaron los respectivos informes de cumplimiento del contrato y que sumados se encuentran conforme al presupuesto registrado (...)"

ANALISIS DE LA RESPUESTA

La entidad acepta la observación realizada por este ente de control, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 14 (D12) PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y SEGUIMIENTO DE CONTRATOS- SECOP

Consultada la plataforma SECOP II, se evidenciaron deficiencias respecto del cargue de los documentos relacionados con el proceso contractual desarrollado por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

CRITERIO

Constitución Política de Colombia de 1991[109]

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

Ley 489 de 1998[110]

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

Ley 80 de 1983[111]

(...) "Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos porColombia.

Artículo 5. De los derechos y deberes de los contratistas. Para larealización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

---

[109] *Constitución Política de Colombia de 1991*

[110] *"Por la cual se dictan normas sobre la organización yfuncionamiento de las entidades del orden nacional"*

[111] *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contrataciónde la Administración Pública"*

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamientos que pudieran presentarse.

Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas"

Ley 1474 de 2011[112]

(...) "Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

[112] *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."*

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

Ley 1150 del 2007[113]

(...) "Artículo 7. de las garantías en la contratación. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato"

Ley 1712 de 2014[114]

(...) "Artículo 10. Publicidad de la contratación. *Tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción"*

Ley 1952 de 2019[115]

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

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

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

Decreto 1510 de 2013[116]

---

113 "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos."
114 "Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional."
115 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública "
116 "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública"

(...) "Artículo 19. publicidad en el secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto"

Decreto 1082 de 2015[117]

(...) "Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación.

Decreto 1081 de 2015[118]

(...) "Artículo 2.1.1.2.1.7. publicación de la información contractual. de conformidad con el literal (c) del artículo 3 de la ley 1150 de 2007, el sistema de información del estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el sistema electrónico para la contratación pública (secop).
los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.
los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el sistema electrónico para la contratación pública (secop).

artículo 2.1.1.2.1.8. publicación de la ejecución de contratos. para efectos del cumplirniento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato"

Decreto 103 DE 2015[119]

---

[117] *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"*
[118] "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República"
[119] *"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones"*

(...) "Artículo 7°. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop).

Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione. Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop)"

Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente[120]

(...) "El Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos. El SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos, los entes de control y la ciudadanía en general.

Artículo 3°. De la contratación pública electrónica. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.
Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual: a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 2° de la presente ley según lo defina el reglamento; Ley 1150 de 2007 b) Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía; c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos y; d) Integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal a la contratación pública.

[120] Circular externa única de Colombia Eficiente

Parágrafo 1°. En ningún caso la administración del Secop supondrá la creación de una nueva entidad.

El Secop será administrado por el organismo que designe el Gobierno Nacional, sin perjuicio de la autonomía que respecto del SICE confiere la Ley 598 de 2000 a la Contraloría General de la República.
Parágrafo 2°. En el marco de lo dispuesto en los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 190 de 1995 los recursos que se generen por el pago de los derechos de publicación de los contratos se destinarán en un diez por ciento (10%) a la operación del Sistema de qué trata el presente artículo"

CONDICIÓN

Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC, identificó la problemática de pérdida de ecosistemas naturales presentes en las áreas protegidas y sus zonas de influencia, lo que motivó la propuesta y presentación en el año 2022 del Proyecto: "*Implementación de acciones para la conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos en áreas protegidas y sus zonas de influencia Nacional*", por un valor de $22.702.593.342 financiado con recursos provenientes del Impuesto Nacional al Carbono ejecutados por el Fondo Nacional Ambiental FONAM. Para la ejecución del proyecto, se definieron dos objetivos, cada uno con unas actividades y unos productos:

Objetivo N°.1. Reducir la degradación de los ecosistemas presentes en las áreas protegidas nacionales y sus áreas de influencia.

Objetivo N.°. 2. Desarrollar acciones para la solución de conflictos socioambientales por uso, ocupación y tenencia del territorio en el área a declarar como Parque Nacional Natural Serranía de Manacacías.

Bajo el entendido de que una de las causas del cambio de los ecosistemas naturales estaba relacionado con los conflictos socioambientales por uso, ocupación y tenencia al interior de las áreas protegidas, así como los sistemas de producción insostenibles como la ganadería, agricultura, entre otras. Parques Nacionales Naturales de Colombia en pro al cumplimiento del objetivo N.° 2 definió un área de 68.030 m^2 para la declaratoria del Parque Nacional Natural Serranía de Manacacías, ubicado en la vereda Puerto Castro del Municipio de San Martín.

En atención a lo anterior, se obtuvo como resultado del análisis, que la tenencia de la tierra y la identificación de la naturaleza jurídico-predial realizado por la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales de Colombia en 2018 actualizado en 2021, permitió identificar que el polígono de interés estaba conformado por 37 predios ocupados y en los cuales existía un sistema de producción de ganadería bovina, sistema de producción que no se encontraba

alineado con los usos permitidos en el área protegida, de acuerdo a los objetivos de conservación propuestos y a la categoría de Parque Nacional Natural definida, por lo cual es necesario el saneamiento de los predios para eliminar el conflicto de uso, ocupación y tenencia[121].

Así las cosas, para cumplir con los compromisos y reconocer los derechos sobre los predios se definió un "*Plan de Compras*" que contempla una fase inicial de adquisición de algunos de los predios del área a declarar, y se determinó un mecanismo de priorización para el orden de adquisición de estos predios, que incluye criterios -prediales, sociales y ambientales.

No obstante, llevada a cabo la compra de los predios establecidos en el cuadro No. 1, se evidenció que, PNNC no realizó la publicación de las compras públicas en el portal transaccional del SECOP II, arropados en la resolución No. 244 de 2015[122], situación ésta, que va en contravía del principio de publicidad enmarcado en la obligación que tienen las entidades estatales de hacer públicos los documentos relativos a las compras públicas y/o de procesos de contratación, así mismo brindar garantías de transparencia, facilitar el acceso a la información y promover la participación ciudadana.[123]

[121] Sentencia C-037 de 2000, corte constitucional
[122] "*Por la cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas ubicados en las áreas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia*"
[123] Sentencia C-802 de 2006, corte constitucional

COMPRA DE PREDIOS

N°	PREDIO	VALOR
1	EL ESTERO	$ 609.992.300
2	LUNA ROJA	$ 1.561.013.010
3	CACHICAMOS	$ 1.613.243.340
4	ARRENDAJOS	$ 1.632.192.300
5	GUACHARACA	$ 1.688.607.000
6	PARAULATA	$ 1.701.495.540
7	VENADO	$ 1.750.382.100
8	CHIGUIRO	$ 1.751.976.830
9	GARZAS	$ 1.796.386.860
10	LOS PILONES	$ 1.799.440.379
11	MORROCOY	$ 1.800.000.000
12	PALMERAS	$ 2.101.082.280
	Total	$19.805.811.939

Fuente: Elaboró equipo auditor FONAM información PNNC 2023

Aunado a lo anterior, en el desarrollo del proceso auditor, se establecieron otras deficiencias en la oportunidad de registros en SECOP II, y de supervisión por parte de Parque Nacionales Naturales de Colombia para los siguientes contratos:

1. Contrato DTPA-SAMC-FONAM-2022-001

Suscrito el 08 de abril de 2022, por la Dirección Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia, con un valor inicial de $99.923.000, una primera adición de $4.800.000 y una segunda adición $15.000.000, para un valor final de $119.723.000, cuyo objeto es el de "*Contratar el suministro de tiquetes aéreos para el desplazamiento de funcionarios y contratistas de la DTPA y sus áreas protegidas (FONAM)*".

Se evidenció que, en la ejecución del contrato, los nueve pagos se encuentran en estado pendiente.

Ejecución del Contrato

Ejecución del Contrato

Porcentaje Recepción de artículos

Referencia	Fecha prevista de entrega	% ejecución prevista	Fecha real de entrega	% ejecución real	Estado	
PAGO 1	30/04/2022 6:00 PM (UTC -5 horas)	12.00	-		Pendiente	Ver
PAGO 2	31/05/2022 6:00 PM (UTC -5 horas)	23.00	-		Pendiente	Ver
PAGO 3	30/06/2022 6:00 PM (UTC -5 horas)	34.00	-		Pendiente	Ver
PAGO 4	31/07/2022 6:00 PM (UTC -5 horas)	45.00	-		Pendiente	Ver
PAGO 5	31/08/2022 6:00 PM (UTC -5 horas)	56.00	-		Pendiente	Ver
PAGO 6	30/09/2022 6:00 PM (UTC -5 horas)	67.00	-		Pendiente	Ver
PAGO 7	31/10/2023 6:00 PM (UTC -5 horas)	78.00	-		Pendiente	Ver
PAGO 8	30/11/2022 6:00 PM (UTC -5 horas)	89.00	-		Pendiente	Ver
PAGO 9	31/12/2022 6:00 PM (UTC -5 horas)	100.00	-		Pendiente	Ver

Fuente:https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2871075&isFromPublicArea=True&isModal=False, tomado el 25 de octubre de 2023

del contrato

ago	% de facturación prevista	Número de factura	Fecha prevista de emisión	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total previsto	Valor total de la factura	Estado
	12	VARIAS	-	-	26/04/2022 5:08 AM (UTC -5 horas)	11/07/2022 5:09 AM (UTC -5 horas)	11.999.760 COP	9.010.731 COP	Rechazada
	11	VARIAS-MAYO	-	-	31/05/2022 5:14 AM (UTC -5 horas)	11/07/2022 5:14 AM (UTC -5 horas)	10.991.530 COP	12.922.116 COP	Rechazada
	11	VARIAS JUNIO	-	-	11/07/2022 5:17 AM (UTC -5 horas)	9/11/2022 5:17 PM (UTC -5 horas)	10.991.530 COP	13.683.900 COP	Rechazada
	11	FACTURAS CENERADAS EN JULIO	-	-	21/07/2022 5:24 AM (UTC -5 horas)	21/07/2022 5:24 AM (UTC -5 horas)	11.519.530 COP	10.157.215 COP	Rechazada
	11	FACTURAS AGOSTO	-	-	30/08/2022 5:31 AM (UTC -5 horas)	30/08/2022 12:80 PM (UTC -5 horas)	11.519.530 COP	11.655.005 COP	Rechazada
	11	FACTURAS SEPTIEMBRE	-	-	30/09/2022 5:37 AM (UTC -5 horas)	1/08/2022 1:51 PM (UTC -5 horas)	11.519.530 COP	7.417.820 COP	Rechazada
	11	FACTURAS OCTUBRE	-	-	31/10/2022 9:45 AM (UTC -5 horas)	21/11/2022 9:45 AM (UTC -5 horas)	11.519.530 COP	9.507.184 COP	Aceptada
	11	FACTURAS NOVIEMBRE	-	-	17/11/2022 2:51 AM (UTC -5 horas)	17/11/2022 2:51 AM (UTC -5 horas)	13.169.530 COP	30.743.448 COP	Rechazada
	11	FACTURAS DICIEMBRE	-	-	12/12/2022 3:09 AM (UTC -5 horas)	12/12/2022 3:80 AM (UTC -5 horas)	13.169.539 COP	1.438.935 COP	Rechazada

Fuente:https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2871075&isFromPublicArea=True&isModal=False, tomado el 25 de octubre de 2023

Así mismo, ocho de las nueve facturas presentadas por el contratista se encuentran rechazadas, además, según los documentos aportados por la entidad auditada, soportan diez pagos los cuales no coinciden con los pagos registrados en SECOP II, tampoco se encuentran el CDP y RP con el valor de las dos adiciones, situación que afecta el derecho al acceso y al conocimiento de información completa y veraz con la oportunidad debida, para órganos de control y ciudadanía en general por medio de la plataforma SECOP II.

2. Contrato DTCA-CPS-310-2022

Suscrito el 11 de agosto de 2022, por Parques Nacionales Naturales de Colombia, por un valor de $ 215.043.992, cuyo objeto es *"Contratar el servicio para realizar el recaudo en el muelle denominado la Bodeguita y muelle de madera, conforme a lo estipulado en la Resolución 245/2012, la Resolución 152/2017 y la Resolución 014/2019 o la que la modifique, aclare o sustituya entendido como el cobro de los derechos de ingreso de personas diariamente en taquilla para la correspondiente entrada al Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, de conformidad con las tarifas establecidas por Parques Nacionales".*

Mediante memorando radicado con N° 20226660011133 del 27/12/2022, el Supervisor solicitó terminación anticipada del contrato, manifestando lo siguiente: *"En mi condición de supervisor, cordialmente me permito solicitar la terminación anticipada del contrato Prestación de Servicio N° 310 de 2022, dicho contrato se estipulo con fecha de terminación el día 30 de diciembre de 2022. Por medio de este memorando se solicita vigencia del contrato hasta el 29 de diciembre de 2022 por la imposibilidad de continuar con la ejecución del contrato".* Quedando pendiente $44.228.906 por cancelar al contratista, no obstante, en la verificación realizada por el equipo auditor en SECOP

II el contratista anexa la factura CT881 por valor de $45.754.041, PNNC rechaza la factura y solicita ajustar valor, sin embargo, en la plataforma no se ha subsanado dicha situación.

Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Estado
CT755	-	17/08/2022 12:00 AM (UTC -5 horas)	22/08/2022 12:00 PM (UTC -5 horas)	33.552.963 COP	Aceptada
CT793	-	16/09/2022 6:23 PM (UTC -5 horas)	23/09/2022 12:00 PM (UTC -5 horas)	45.754.041,06 COP	Aceptada
CT808	-	21/11/2022 12:25 PM (UTC -5 horas)	20/12/2022 12:38 PM (UTC -5 horas)	45.754.041,06 COP	Aceptada
CT809	-	21/11/2022 12:34 PM (UTC -5 horas)	20/12/2022 12:46 PM (UTC -5 horas)	45.754 041,06 COP	Aceptada
CT881	-	13/12/2022 9:51 AM (UTC -5 horas)	1/01/2023 12:00 PM (UTC -5 horas)	45.754.040,82 COP	Rechazada

Fuente:https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.3127520&isFromPublicArea=True&isModal=False%0a, tomado el 25 de octubre de 2023

CAUSA

Deficiencias en los mecanismos de seguimiento de la dependencia encargada del cargue de la información a las plataformas establecidas institucionalmente para la publicación de la documentación, evitando que los terceros generen seguimiento y control oportuno al desarrollo de los contratos.

Falta de seguimiento oportuno y efectivo por parte de los supervisores a los contratos DTPA-SAMC-FONAM-2022-001 y DTCA-CPS-310-2022, al no adelantar acciones para que los contratistas procedan a cargar la información de las facturas al SECOP II.

EFECTO

Obstaculiza la finalidad de la Plataforma transaccional del Sistema Electrónico de Contratación Pública, así mismo para el conocimiento y control de los terceros interesados en los procesos contractuales llevados a cabo con los recursos públicos.

Incumplimiento del principio de publicidad, establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del decreto 1082 de 2015.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad en su respuesta allegada el 15 de noviembre de 2023 bajo radicado No. 20232301931071 manifiesta que:

"(...) a) No puede analizar las condiciones y opciones de adquisición de inmuebles en el mercado que puedan satisfacer una necesidad, ya que la entidad adquiere los predios no para satisfacer sus necesidades (funcionamiento) si no en virtud al cumplimiento de su función, ruta de saneamiento predial con la finalidad de conservar, perpetuar y proteger la biodiversidad presente.

b) comparar esas condiciones y opciones de adquisición para elegir un inmueble, toda vez que como se ha dicho, para poder realizar la comparación de una cosa se requiere otra y para el caso de la entidad al momento de dar aplicación a la ruta de saneamiento predial no compara sus predios entre sí para su adquisición, si no como se mencionó anteriormente obedece a un proceso de caracterización.

c) De esa manera es convincente establecer que el procedimiento para la adquisición de bienes inmuebles por negociación directa los bienes de propiedad privada y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, tienen una regulación específica que permite denotar que no están enmarcados en lo señalado en artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015, de esa manera no quedan dentro de marco de la contratación d directa definida allí, de esa manera su publicación no es transaccional objeto especifico de la plataforma SECOP II.

d) Ahora el hallazgo determinado por el Organismo de control fiscal establece. "Incumplimiento del principio de publicidad, establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del decreto 1082 de 2015", ante lo cual esta Dirección territorial manifiesta que el SECOP II es una plataforma transaccional que permite gestionar todos los procesos de contratación estatales, sin embargo y de conformidad con lo anteriormente argumentado la adquisición de predios que realiza PNN no es un proceso contractual, por lo cual no le aplica el uso de la plataforma SECOP II.

e) COMPLEMENTO

f) La adquisición de 11 predios por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia no solo se destaca por su alineación con el principio de transparencia en la contratación pública, sino que también sigue rigurosamente las disposiciones legales. En este sentido, el avalúo comercial utilizado para la compra de los predios fue llevado a cabo por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), siguiendo las pautas establecidas en el parágrafo del artículo 107 de la Ley 99 de 1993. Este enfoque respalda la objetividad y la imparcialidad en la determinación del valor de las propiedades, garantizando que el proceso de compra se base en criterios técnicos y legales sólidos. La participación del IGAC refuerza aún más la transparencia de la operación al incorporar una evaluación independiente y especializada en la valuación de los predios, fortaleciendo la confianza pública en la integridad del proceso.

g) Así mismo el proponer un acceso a la información al público en general no se podía analizar exclusivamente desde un punto objetivo ya que este se ve matizado por el complejo contexto de orden público en la zona. En este escenario, el acceso a la información se convierte en un desafío, y la necesidad de resguardar la seguridad de los vendedores añade un componente crucial a la gestión de la transparencia. Dadas las difíciles condiciones de

seguridad en la región, los propios vendedores han solicitado reserva en la información relacionada con la transacción. Este pedido se fundamenta en la precaución ante posibles riesgos derivados de la exposición a delitos asociados al ingreso de los fondos resultantes de la venta de los predios. En este contexto, el proceso de compra, a pesar de su transparencia legal y técnica, se enfrenta a la complejidad de conciliar la apertura informativa con la necesidad de proteger a los involucrados, destacando así la importancia de encontrar un equilibrio entre la transparencia y la seguridad en entornos desafiantes como el descrito.

h) De acuerdo con lo anterior expuesto, solicitamos muy respetuosamente al Organismo de Control Fiscal, la exclusión de la incidencia a la Dirección Territorial Orinoquia del informe final de Auditoria" (...)"

Con respecto al contrato DTPA-SAMC-FONAM-2022-001, la entidad indica:

"Es importante resaltar que es obligación del proveedor cargar los documentos de gestión contractual desde su cuenta o perfil, y solo cuando esto sucede la entidad estatal podrá consultarlas aprobarlas o rechazarlas. En la aplicabilidad de las obligaciones de los proveedores consagradas en el artículo 5 de la ley 1712 de 2014. Por lo anterior, al estar supeditado al cargue de los documentos por parte del proveedor al fin de dar el trámite en el aplicativo SECOP, se efectuó la verificación a partir de la documentación radicada en el sistema documental de la entidad. Es importante precisar que el SECOP II es un Sistema Electrónico de Contratación Pública transaccional que permite que las entidades Estatales puedan registrar y hacer seguimiento a la ejecución contractual, parametrizado de tal forma que el compromiso presupuestal de gastos expedidos por el Sistema Integrado de Información Financiera- (SIIF) sea vinculado en la plataforma, condicionando la aprobación de flujos de ejecución contractual. Ahora bien, el SECOP II permite verificar si el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) ingresado para la creación del proceso de contratación y el Registro Presupuestal (RP), ingresado en el contrato electrónico existen y tienen saldo suficiente. Con esta validación SECOP II completa la información presupuestal con el estado y la fecha de consulta (...)"

En lo que concierne al contrato DTPA-SAMC-FONAM-2022-001

"(...) Les asiste razón y en aras de garantizar la publicidad con la que gozan los procesos contractuales desde su comienzo hasta su finalización se procederá a publicar los informes de cumplimiento en el acápite de documentos de en el SECOPII con el fin de cargar dichos documentos. Por lo anterior, 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, en consecuencia, se solicita la exclusión de las mismas del informe final de auditoría y la desestimación de la incidencia en las mismas."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

De la lectura anterior se colige, que para la administración de PNNC una resolución como la No. 244 del 23 de junio de 2023[124] emitida por la Dirección de parques se encuentra por encima de una Ley Estatuaria, en este caso la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 que la modifica, al respecto es necesario recordar lo manifestado por la honorable Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 2022 *"La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico"*

Para sustentar su posición, la entidad asevera la imposibilidad de *"satisfacer una necesidad"* y con ello no llevar a cabo lo indicado por CCE[125] como "*Los documentos que hacen parte de la carpeta contractual*" situación que causa afectación al principio de publicidad y responsabilidad en la contratación pública al resultar contrario al régimen de contratación estatal en Colombia.

Ahora bien, este ente de control no pone en entredicho el procedimiento especial para la compra de predios de la resolución 244 de 2023, lo cual como se dijo en la comunicación de las observaciones se encontró ajustado, sino por el contrario, la imposibilidad de publicar en SECOP II todas las transacciones de la adquisición de los predios de *"Manacacias"* prerrogativa que impide el conocimiento oportuno para terceros interesados en los diferentes momentos de las compras públicas realizadas[126].

Así las cosas, se incumple el deber consagrado en los principios de publicidad y transparencia de la contratación pública establecidos en la Ley 80 de 1993 y Ley 1437 de 2011, artículo 3. Al no publicar en el portal transaccional del SECOP II, los documentos de la compra de los 11 predios de *"Manacacias"* que impide a la ciudadanía y veedurías conocer las compras públicas realizadas por PNNC.

Ahora, en la respuesta dada en lo que corresponde al contrato DTPA-SAMC-FONAM-2022-001, la entidad pone de manifiesto que la obligación de cargar los documentos al SECOP es del proveedor, la CGR no desconoce este hecho, no

[124] Sentencia C-037 de 2000
[125] Colombia Compra Eficiente
[126] Arts. 2.1.1.2.1.7 y 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015

obstante, dentro de las funciones de la supervisión se encuentra la de corroborar que el contratista cumpla con el total de requisitos previos al pago, lo que incluye los documentos que deben ser cargados por el contratista en esta plataforma.

En lo concerniente al contrato DTPA-SAMC-FONAM-2022-001, la respuesta de la entidad confirma lo observado por este ente de control.

Por lo anteriormente expuesto, se configura como hallazgo manteniendo la presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 15. (F1) (D13). CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL Y SUPERVISIÓN CONTRATO DE SUMINISTRO DTAM FONAM-CS No.007 – 2021

El contrato de suministro entre Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) y Distribuciones la Pedrera S.A.S., aprobado en agosto de 2021 para el suministro de combustibles y lubricantes en áreas protegidas como Cahuinarí, Río Puré y Yaigojé Apaporis, revela una irregularidad en el cumplimiento de la cláusula de forma de pago, siendo que la cláusula sexta establece claramente la presentación de facturas, recibo a satisfacción por parte de los Jefes de los PNN's y la verificación del contratista al día en sus obligaciones, no se evidencia el recibido a satisfacción del suministro, ni la presentación de las valeras que respaldan el proceso, el supervisor certificó el cumplimiento, lo que llevó a la aprobación y pago total del contrato por mutuo acuerdo.

CRITERIO

Constitución Política[127]

> *"(...) Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*
> *Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)".*

Ley 84 de 1873, Código Civil[128]

> *"(...) ARTICULO 2313. <PAGO DE LO NO DEBIDO>. Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado. (...)*

[127] Constitución Política de la República de Colombia 1991
[128] El Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles.

Ley 80 de 1993[129]

"(...) ARTICULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

9o. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse (...)"

"(...) ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.

"4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.
5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

[129] Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA

1. "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los danos que se causen por razón de ellas.

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

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

Ley 489 de 1998[130]

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

Ley 610 de 2000[131]

"(...) Artículo 3°. "Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.
(...)
Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o

[130] 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.
[131] Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. (...)"

Ley 734 de 2002[132]

"(...) Artículo 22. Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

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 28. Causales de exclusiones de la responsabilidad disciplinaria.
"Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito.

2. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.

3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.

4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.

5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.

[132] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.

6. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.

7. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes (...)".

Ley 1952 de 2019[133]

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

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo (...)".

"(...) ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...)".

Ley 1474 de 2011[134]:

"(...) ARTÍCULO 83.

Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

[133] 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.
[134] Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...)" (Sic) (subrayado fuera de texto).

"(...) ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)".

Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado de Colombia Compra Eficiente[135]:

"(...) B. Vigilancia administrativa Entregar los informes que estén previstos y los que soliciten los organismos de control (...)".

Manual de contratación y de supervisión de PNNC, para la vigencia 2021[136] adoptado por la Resolución 112 de 2020.

"(...) 4.9.1.2. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS... 12. Elaborar con la periodicidad definida en el contrato los informes de supervisión, en los que se indicará al menos:
a) El porcentaje de cumplimiento del contrato y el avance del mismo en relación con lo proyectado y contratado.
(...)
d) En los contratos de ejecución instantánea el informe final deber ser remitido a la Dirección Administrativa a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de ejecución (...)" (subrayado fuera de texto).
(...) 4.9.2. RESPONSABILIDADES Las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación de los contratos son responsables por sus actuaciones y omisiones. En consecuencia, responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones(...).
"(...) 4.9.4. PROCEDIMIENTO PARA SUPERVISION DE CONTRATOS...Adiciones al Contrato A- Durante la ejecución, antes de la finalización del Contrato, y si las circunstancias lo ameritan, presentar la

[135] Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado.
[136] Funciones de los funcionarios de PNN en la supervisión de contratos, manual de contratación vigente para el año 2021.

recomendación con las justificaciones debidamente soportadas por los estudios técnicos o económicos ante las instancias correspondientes sobre la necesidad de adicionar el contrato (Ordenador del Gasto).
B- Si se acepta la Adición, coordinar el trámite ante la instancia correspondiente la elaboración de la Adición al Documento Contractual. Nota: Tener en cuenta los Certificados y registros Presupuestales, así como la ampliación de las pólizas (...)" (subrayado fuera de texto).

CONDICIÓN

En la ejecución de la auditoría de cumplimiento al Fondo Nacional Ambiental - FONAM, este ente de control solicito información mediante oficio con radicado CGR 2023EE0152162 de fecha 8 de septiembre de 2023, del citado oficio se destaca: *"4. Remitir los expedientes contractuales y links de SECOP de los siguientes contratos vigencia 2021, 2022 Y 2023: ...",* en consecuencia, PNNC dio respuesta parcial al requerimiento con radicado 20234001374471 de fecha 19 de septiembre de 2023, en la respuesta dada la entidad omitió el envió de los soportes del recibo de algunos productos como requisito para la autorización y posterior pago de los mismos.

Por consiguiente, se debió reiterar la solicitud de información con el radicado CGR 2023EE0172612 de fecha 5 de octubre de 2023, del citado oficio se destaca: *"(...) Asunto: Reiteración Solicitud de Información contractual, financiera subcuenta FONAM – PNNC En desarrollo de la auditoría de cumplimiento que actualmente realiza la Contraloría General de la República al Fondo Nacional Ambiental-FONAM correspondiente a las vigencias 2021, 2022 a junio 2023, de manera atenta nos permitimos reiterar y aclarar la solicitud elevada por la CGR con oficio 2023EE0152162 del 08-09-2023, de la siguiente información relacionada con la subcuenta FONAM-PNN de Colombia (...)".*por consiguiente PNNC dio respuesta, y continua remitiendo parcialmente la información solicitada, también en esta respuesta, omitió él envió de los soportes del recibo de algunos productos como requisito para la autorización y posterior pago de los mismos.

Herliz Ardila Mantilla (CGR) > 2022 > AC FONAM > Ejecucion > PNNC REITERACION SOLICITUD 2023EE0172612 **Respuesta_REQ_2023EE0172612**

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arc...	Compartir	Actividad
1_DTCA_CI_001-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	7 elementos	Compartido	
10_DTPA_SASI_FONAM_2021_002	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	6 elementos	Compartido	
11_ACTOS_ADMINISTRATIVOS	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	5 elementos	Compartido	
11_DTPA_SAMC_FONAM_2021_001	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	6 elementos	Compartido	
12_DOCUMENTOS_SOPORTE_LIQUIDACION_TASA_USO_AGUA	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	6 elementos	Compartido	
12_DTPA_JP_FONAM_2021_010	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	7 elementos	Compartido	
13_CONCILIACIONES_MENSUALES_CARTERA	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	1 elemento	Compartido	
13_DTAN_CCOM_F_013-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	3 elementos	Compartido	
14_DTAM_FONAM_CS_007-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	1 elemento	Compartido	
15_CD_DTAM_FONAM_CONV_I_007-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	1 elemento	Compartido	
16_NIVEL_CENTRAL_CSU_FONAM_002-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	4 elementos	Compartido	
17_DTAN_CSUM_F_001-2023	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	3 elementos	Compartido	
18_CD_DTOP_FONAM_009-2023	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	1 elemento	Compartido	
2_DTCA_CV_36-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	3 elementos	Compartido	
3_DTCA_CPS_37-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	1 elemento	Compartido	
4_DTCA_CPS_65-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	1 elemento	Compartido	
5_DTCA_SUM_8-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	5 elementos	Compartido	
6_DTOR_C_FONAM_1-21	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	5 elementos	Compartido	
7_DTOR_CV_FONAM_638-21	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	4 elementos	Compartido	
8_DTOR_SUM_FONAM_616-21	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	3 elementos	Compartido	
9_DTPA_Convenio_interadministrativo_001-2021	9 de octubre	carlos.rey@parquesna	4 elementos	Compartido	

Fuente: Documentación enviada por PNNC

Por lo anterior y de la evaluación realizada a la información entregada por PNNC se obtiene que:

Contrato de Suministro DTAM FONAM-CS No.007 – 2021

Contratante: Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC
Contratista: Distribuciones la Pedrera S.A.S.

El contrato de suministro se aprobó por la plataforma SECOP II el 20 de agosto de 2021 con objeto *"Suministro de combustibles y lubricantes por el sistema de valeras necesarios para la implementación de las acciones priorizadas en los Planes de Acción Anual 2021, como parte de la gestión de los Parques Nacionales Naturales Cahuinarí, Río Puré y Yaigojé Apaporis en la jurisdicción del área no municipalizada de La Pedrera – Amazonas"*, terminado el 30 de diciembre de 2021 y por valor $204.456.000.

En este sentido, se evidencia el incumplimiento de la cláusula de la forma de pago, de lo que se destaca:

> *"(...) CLÁUSULA SEXTA - FORMA DE PAGO" ..." los pagos quedan distribuidos por Área Protegida y conforme el valor de las entregas realizadas por concepto de combustibles y lubricantes durante el periodo respectivo, previa presentación en la plataforma del SECOP II de las respectivas facturas y recibo a satisfacción por parte de los Jefes de los PNN's Cahuinarí, Río*

Puré y Yaigojé Apaporis. Igualmente, como requisito previo para autorizar el pago del contrato, el supervisor verificará que el contratista se encuentre al día en el pago y/o cumplimiento de sus obligaciones con los aportes a seguridad social y parafiscales, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y la ley 828 de 2003(...)".

Es decir, no se evidenció el recibido a satisfacción del combustible y lubricante suministrado por el contratista, obligación que se encontraba a cargo de los jefes de los PNN's Cahuinarí, Río Puré y Yaigojé Apaporis, además, no se presentaron las valeras que soportan el suministro de combustible y lubricantes, sin embargo, el supervisor certificó el cumplimiento para la aprobación del pago total del contrato, el cual fue liquidado por mutuo acuerdo entre las partes.

Asimismo, para el caso que nos ocupa no hay registró del ingreso a almacén del combustible y lubricantes adquiridos.

Se observó el incumplimiento total del contrato por $204.456.000.

	Referencia	Fecha prevista de entrega	% ejecución prevista	Fecha real de entrega	% ejecución real	Estado
	PAGO FACTURA FES-71 PNN CAH	30/09/2021 12:80 PM	12,00	1/09/2021 12:80 PM	12,80	Confirmado
	PAGO FACTURA FES-72 PNN RP	30/09/2021 12:18 PM	12,01	1/09/2021 12:05 PM	5,00	Confirmado
	PAGO FACTURA FES-73 PNN YAP	30/09/2021 12:15 PM	13,80	1/09/2021 12:10 PM	13,88	Confirmado
	PAGO FACTURA FES-126 PNN RIO PURE	16/11/2021 12 00 PM	13,01	16/11/2021 12:30 PM	10,00	Confirmado
	PAGO FACTURA FES-127 PNN CAHUINARÍ	16/11/2021 12:18 PM	13,02	16/11/2021 12:10 PM	12,08	Confirmado
	PAGO FACTURA FES-128 PNN YAIGOJÉ APAPORIS	16/11/2021 12:15 PM	13,03	16/11/2021 12:15 PM	13,00	Confirmado
	PAGO FACTURA FES-130 PNN CAH	25/11/2021 9:01 PM	13,04	25/11/2021 12:08 PM	12,00	Confirmado
	PAGO FACTURA FES-131 PNN RIO PURÉ	25/11/2021 9 05 PM	13,05	25/11/2021 9:05 PM	10,00	Confirmado
	PAGO FACTURA FES-132 PNN YAIGOJÉ APAPORIS	25/11/2021 5.10 PM	13,06	25/11/2021 9.18 PM	13,80	Confirmado

Fuente: Documentación enviada por PNNC

PAGOS CONTRATOS Y/O CONVENIOS

Contrato	Observación	Valor del Pago (Pesos)
Contrato de Suministro DTAM FONAM-CS No.007 – 2021	Se realizó el pago total del contrato sin la verificación del recibo por parte de los directores de los parques Cahuinarí, Río Puré y Yaigojé Apaporis, quienes eran los directos responsables del recibo del suministro, el supervisor omitió la verificación de este requisito y certifico el cumplimiento del suministro para aprobar los pagos que posteriormente se realizaron.	$204.456.000

CAUSA

Deficiencias en la supervisión, seguimiento y control en la ejecución de los contratos, en cuanto a la falta de entrega de los bienes y servicios por parte del contratista.

EFECTO

Incumplimiento contractual total del contrato de suministro DTAM FONAM-CS No.007 – 2021 por $204.456.000, debido a pagos injustificados a los contratistas, al no evidenciarse la entrega de los bienes, lo que resulta en un uso ineficiente de los fondos públicos.

La omisión e inoportunidad en la entrega de la información requerida impidió la posibilidad de realizar una precisa y detallada evaluación de la gestión de los recursos puestos a disposición de PNNC.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Contrato de suministro DTAM FONAM-CS No.007 – 2021

"(...) Con relación al Contrato de Suministro DTAM FONAM-CS No.007 – 2021 DTAM Contratante: Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC Contratista: Distribuciones la Pedrera S.A.S, se adjuntan las siguientes evidencias aportadas por la territorial:

CERTIFICADOS DE SUPERVISION Contrato de Suministro DTAM FONAM-CS No.007 2021 DTAM.
ENTRADAS DE ALMACEN Contrato de Suministro DTAM FONAM-CS No.007 2021 DTAM.
FACTURAS Contrato de Suministro DTAM FONAM-CS No.007 2021 DTAM Distribuciones la pedrera.
OBLIGACIONES Contrato de Suministro DTAM FONAM-CS No.007 2021 DTAM.
ORDENES DE PAGO Contrato de Suministro DTAM FONAM-CS No.007 2021 DTAM.

El jefe del PNN Cahuinari Juan Carlos Linares aporto la siguiente información de consumo de combustible:

CERTIFICADOS CUMPLIMIENTO CONTROL COMBUSTIBLE AGOSTO CONTROL COMBUSTIBLE SEPTIEMBRE
CONTROL COMBUSTIBLE OCTUBRE
CONTROL COMBUSTIBLE NOVIEMBRE
CONTROL COMBUSTIBLE DICIEMBRE
FACTURAS COMBUSTIBLE 2021
REPORTE COMBUSTIBLE 2021

VALES DE ENTREGA DE COMBUSTIBLE.

El jefe del PNN Yaigoje Apaporis con relación al consumo de combustible, aporto la siguiente información:

Consumo combustible septiembre 2021 PNN Yaigoje Apaporis
Consumo combustible octubre 2021 PNN Yaigoje Apaporis
Consumo combustible noviembre 2021 PNN Yaigoje Apaporis
Consumo combustible diciembre 2021 PNN Yaigoje Apaporis

Facturas -certificados cumplimiento CONTRATO CS 07 2021 PNN Yaigoje Apaporis

La jefe del PNN Rio Pure Eliana Martinez Rueda genero respuesta a la solicitud, mediante Orfeo No. 20235130001263 del 21 de noviembre de 2023, aportando informacion (sic) de la gestion (sic) y ejecución (sic) de recursos asignados por parte del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) a Parques Nacionales Naturales de Colombia - Direccion (sic) Territorial Amazonia vigencia 2021… 1. Antecedentes: Estudio previo
… 2. Objeto contractual:
3. Suministro de combustibles y lubricantes por el sistema de. Valeras necesarios para la implementación de las acciones priorizadas en los Planes de-Acción Anual 2021, como parte de. la gestión de los Parques Nacionales Naturales Cahuinan, Rio Pure y Yaigoje Apaporis en la jurisdicción del área .no municipalizada de La Pedrera - Amazonas.
4. .4. Valor total del contrato: Doscientos cuatro millones cuatrocientos cincuenta y seis mil pesos moneda corriente ($204,456,000)."

Distribución

PNN Cahuinari:	$75'456.000
PNN Río Puré:	$50'000.000
PNN Yaigojé Apaporis:	$79'000.000

"… Ahora bien, conforme la información anterior, a continuación, se relaciona el material objeto de legalización de los recursos ejecutados por parte del PNN Rio Pure:

a. Planillas de consume(sic):

- *Consumo mes agosto*
- *Consumo mes septiembre*
- *Consumo mes octubre*
- *Consumo mes noviembre*
- *Consumo mes diciembre*

Adicionalmente, la entidad remitió 4 carpetas con anexos a su respuesta. "

Información cargada en OneDrive soporte a la respuesta de la observación No 8

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arch...
DISTRI LA PEDRERA	Hace 5 días	carlos.rey@parquesnac	5 elementos
PNN CAHUINARI	Hace 5 días	carlos.rey@parquesnac	5 elementos
PNN RIO PURE	Hace 5 días	carlos.rey@parquesnac	26 elementos
PNN YAIGOJE	Hace 5 días	carlos.rey@parquesnac	7 elementos

Fuente: PNNC

(...)"

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La entidad en su respuesta, remite la información de los 3 parques nacionales e información de la supervisión, de lo que se destaca:

- ✓ Certificación de cumplimiento con fecha 17 de septiembre de 2021, por valor $61.456.000.
- ✓ Certificación de cumplimiento con fecha 9 de noviembre de 2021, por valor $71.450.000.
- ✓ Certificación de cumplimiento con fecha 25 de noviembre de 2021, por valor $71.550.000. <u>para un total de $204.456.000.</u>
- ✓ Comprobante de entrada a almacén número 2022001 por valor $143.000.000 y con fecha 30 de diciembre de 2021.
- ✓ Comprobante de entrada a almacén número 2021020 por valor $26.300.000 y con fecha 12 de octubre de 2021.
- ✓ Comprobante de entrada a almacén número 2021019 por valor $10.000.000 y con fecha 12 de octubre de 2021.
- ✓ Comprobante de entrada a almacén número 2021021 por valor $25.156.000 y con fecha 12 de octubre de 2021, <u>para un total de $204.456.000.</u>
- ✓ Dentro de la carpeta del parque natural Cahuinari, se encuentra la carpeta con el numeral 2 *"CONT COMB 2021"* que contiene 6 subcarpetas (agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre), allí dentro está cargado un archivo en formato pdf con el título de control de valeras, los documentos

no están firmados. Asimismo, está la subcarpeta *"vales"* que contiene 209 vales por valor $50.000 y 1 vale por $6.000 para un total de $10.456.000.

- ✓ En la carpeta del parque natural Rio Puré, se cargaron varios archivos en formato pdf con la impresión de los correos internos de la entidad sobre los consumos de los meses septiembre, octubre, noviembre y diciembre. En los correos se puede ver algunos archivos en formato Excel que fueron adjuntos al parecer con la información de los consumos de cada mes.
- ✓ En la carpeta del parque natural Yaigojé, contiene 6 carpetas, de las cuales 4 contienen la información del consumo de combustible correspondiente a los meses septiembre, octubre, noviembre y diciembre, al interior de estas carpetas están cargados los archivos en formato pdf *"CONTROL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE"* los formatos no tienen la información de la persona que firma.
- ✓ Según la información suministrada por PNNC el contrato de suministro ya se encuentra liquidado por el valor total, es decir $204.456.000.

En contexto, y una vez revisada la documentación remitida por Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) solo se pudo verificar la ejecución de 209 vales por valor $50.000 y 1 vale por $6.000 para un total de $10.456.000, aunque existe un ingreso a almacén del total del valor del contrato existe la incertidumbre de la ejecución de todos los vales. Por lo que no se cumple con el objeto contractual, dado que para el suministro de combustibles y lubricantes era por el sistema de valeras. Al respecto, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

1. De la información suministrada y cargada a Secop II por Parques Nacionales Naturales de Colombia se encontró la cotización No 2, con los valores de los suministros para el caso que nos ocupa, de lo que se destaca:

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD MEDIDA	CANTIDAD	VALOR UNITARIO
1	Gasolina pura	Galón	1	$ 14.900
2	ACPM	Galón	1	$ 13.900
3	Aceite 2T 50/1	Cuarto (1/4)	1	$ 16.000
4	Aceite 2T SAE40	Cuarto (1/4)	1	$ 15.500
5	Aceite 4T 20W50	Cuarto (1/4)	1	$ 19.000
6	Aceite para trasmision	Cuarto (1/4)	1	$ 10.500
7	Grasa multiproposito 330 gramos	Unidad	1	$ 6.500
8	Aceite 4T 15W40	Cuarto (1/4)	1	$ 20.000
TOTAL				$ 116.300

Esta cotización tiene validez a partir del 15 de febrero del 2021 hasta el 1 de marzo del presente año, cualquier inquietud comunicarse a nuestras líneas telefónicas

JHON ALEXANDER ESPINOSA LANCHEROS
R/L DISTRIBUCIONES LA PEDRERA
NIT: 900420943-7

Esta cotización según el documento de estudios previos numeral *"4. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO Y JUSTIFICACIÓN"*, literal *"D. Presupuesto oficial - Valor... El valor de la presente contratación se justifica en la única cotización presentada por los motivos expuestos en párrafos anteriores, de acuerdo a estudio de mercado adjunto al presente documento:"*, hace parte del estudio de mercado que realizó la entidad, en la ejecución del contrato no se tiene una cotización o un documento que indique el cambio del valor del precio de los productos suministrados, como se estableció en el contrato DTAM FONAM-CS No.007 – 2021, obligaciones del contratista, numeral *"12. En caso de ser contratado, el precio por galón solo podrá ser reajustado durante la vigencia del contrato, cuando el gobierno nacional así lo autorice. El porcentaje de incremento no podrá ser superior al que aplique la autoridad competente, tomando siempre como base el valor ofertado. En el evento que el gobierno nacional autorice reducción del precio por galón, deberá reducirlo en la misma proporción. El oferente notificará por escrito a Parques Nacionales Naturales de Colombia la fecha a partir de la cual aplicará el nuevo valor según sea el caso". (Subrayado fuera de texto)*

2. Así pues, en la revisión de los 210 vales se encontraron inconsistencias en cuanto a las cantidades suministradas en una misma fecha y por el mismo valor del vale, pero una cantidad diferente del suministro, a continuación, se relacionan algunas de estas inconsistencias:

   - **Vale No 1** de fecha 30/08/2021 con el que se suministró 3.1 galones de gasolina y 1 cuarto de Aceite 2T SAE 40 y con el **vale No 7** de fecha 30/08/2021 con el que se suministró 2.2 galones de gasolina y 1 cuarto de Aceite 2T SAE 40, es decir, con dos vales del mismo valor y la misma fecha se suministró menos galones de gasolina.

   - **Vale No 4** de fecha 30/08/2021 con el que se suministró 3 galones de gasolina y con el **vale No 6** de fecha 30/08/2021 con el que se suministró 2.5 galones de combustible, asimismo, el valor de la gasolina para el **vale No 4** es de $16.666 y para el **vale No 6** es de $20.000.

   - **Vale No 11** de fecha 30/09/2021 con el que se suministró 3 galones de gasolina y 1 cuarto de Aceite 2T SAE 40 y con el **vale No 15** de fecha 30/09/2021 con el que se suministró 2.2 galones de gasolina y 1 cuarto de Aceite 2T SAE 40, es decir, con dos vales del mismo valor y la misma fecha se suministró menos galones de gasolina.

   - **Vale No 12** de fecha 30/09/2021 con el que se suministró 3 galones de gasolina y con el **vale No 14** de fecha 30/09/2021 con el que se suministró 2.5 galones de combustible, asimismo, el valor de la

gasolina para el **vale No 12** es de $16.666 y para el **vale No 14** es de $20.000.

- **Vale No 19** de fecha 30/10/2021 con el que se suministró 3 galones de gasolina y 1 cuarto de Aceite 2T SAE 40 y con el **vale No 23** de fecha 30/10/2021 con el que se suministró 2.2 galones de gasolina y 1 cuarto de Aceite 2T SAE 40, es decir, con dos vales del mismo valor y la misma fecha se suministró menos galones de gasolina.

- **Vale No 83** de fecha 30/10/2021 con el que se suministró 3.2 galones de gasolina y con el **vale No 84** de fecha 30/10/2021 con el que se suministró 5.2 galones de combustible, asimismo, el valor de la gasolina para el **vale No 83** es de $15.625 y para el **vale No 84** es de $9.615.

- **Vale No 87** de fecha 30/11/2021 con el que se suministró 3 galones de gasolina y 1 cuarto de Aceite 2T SAE 40 y con el **vale No 120** de fecha 30/11/2021 con el que se suministró 3.2 galones de gasolina, 2 cuarto de Aceite 2T SAE 40 y 2 unidades de Grasa Multipropósito 330gr, es decir, con dos vales del mismo valor y la misma fecha se suministró menos galones de gasolina y un lubricante adicional.

- **Vale No 151** de fecha 30/11/2021 con el que se suministró 3.2 galones de gasolina y con el **vale No 152** de fecha 30/11/2021 con el que se suministró 5.6 galones de combustible, asimismo, el valor de la gasolina para el **vale No 151** es de $15.625 y para el **vale No 152** es de $8.928.

- **Vale No 1** por valor de $6.000 de fecha 30/12/2021 no indica cual fue el bien suministrado.

- **Vale No 159** de fecha 31/12/2021 con el que se suministró 2.2 galones de gasolina y 1 cuarto de Aceite 2T SAE 40 y con el **vale No 191** de fecha 31/12/2021 con el que se suministró 3.2 galones de gasolina, 2 cuarto de Aceite 2T SAE 40 y 2 unidades de Grasa Multipropósito 330gr, es decir, con dos vales del mismo valor y la misma fecha se suministró menos galones de gasolina y un lubricante adicional.

En resumen, de acuerdo con el análisis de los documentos aportados se concluye que, debido a las deficiencias en el diligenciamiento de los vales, no permite identificar con claridad el valor del combustible y por qué con los vales de $50.000 se suministraba cantidades diferentes en los mismos días.

3. Por otra parte, de la información remitida por PNNC, no se encontró evidencia del recibo a satisfacción por parte de los jefes de los parques Cahuinarí, Rio Puré y Yaigojé, según lo establecido en la cláusula sexta que regula la forma de pago del contrato. Esta falta de documentación, no respalda de manera adecuada la aprobación de los pagos realizados y no se cuenta con el respaldo necesario para justificar los pagos.

Con base en lo anterior, se ratifica el hallazgo con incidencia fiscal por $204.456.000, y presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 16. (F2) (D14). CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL Y SUPERVISIÓN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO- DTCA-CI-001-2021

El convenio Interadministrativo-DTCA-CI-001-2021, suscrito entre Parques Naturales Nacionales de Colombia (PNNC) y el Cabildo de la Comunidad Indígena Kogui, con el propósito de implementar acciones estratégicas en los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, presenta una irregularidad en el cumplimiento de la cláusula de forma de pago, ya que el expediente contractual confirma el pago total del convenio, no existe evidencia de la entrega de productos requeridos para el tercer desembolso del 20% del valor aportado en dinero por parte de PNNC.

CRITERIO

Constitución Política[137]

> *"(...) Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*
> *Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)".*

Ley 84 de 1873, Código Civil[138]

> *"(...) ARTICULO 2313. <PAGO DE LO NO DEBIDO>. Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado. (...)*

[137] Constitución Política de la República de Colombia 1991
[138] El Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles.

Ley 80 de 1993[139]

"(...) ARTICULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

9o. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse (...)"

"(...) ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.

"4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.
5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

[139] Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA

1. "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los danos que se causen por razón de ellas.

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

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

Ley 489 de 1998[140]

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

Ley 610 de 2000[141]

"(...) Artículo 3°. "Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.
(...)
Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o

[140] *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.*
[141] *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*

recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. (...)"

Ley 734 de 2002[142]

"(...) Artículo 22. Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

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 28. Causales de exclusiones de la responsabilidad disciplinaria.
"Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito.

2. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.

3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.

4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.

5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.

6. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.

[142] *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.*

7. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes (...)".

Ley 1952 de 2019[143]

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

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo (...)".

"(...) ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...)".

Ley 1474 de 2011[144]:

"(...) ARTÍCULO 83.

Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

[143] *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.*
[144] *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...)" (Sic) (subrayado fuera de texto).

"(...) ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)".

Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado de Colombia Compra Eficiente[145]:

"(...) B. Vigilancia administrativa Entregar los informes que estén previstos y los que soliciten los organismos de control (...)".

Manual de contratación y de supervisión de PNNC, para la vigencia 2021[146] adoptado por la Resolución 112 de 2020.

"(...) 4.9.1.2. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS... 12. Elaborar con la periodicidad definida en el contrato los informes de supervisión, en los que se indicará al menos:
a) El porcentaje de cumplimiento del contrato y el avance del mismo en relación con lo proyectado y contratado.
(...)
d) En los contratos de ejecución instantánea el informe final deber ser remitido a la Dirección Administrativa a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de ejecución (...)" (subrayado fuera de texto).
(...) 4.9.2. RESPONSABILIDADES Las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación de los contratos son responsables por sus actuaciones y omisiones. En consecuencia, responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones(...).
"(...) 4.9.4. PROCEDIMIENTO PARA SUPERVISION DE CONTRATOS...Adiciones al Contrato A- Durante la ejecución, antes de la finalización del Contrato, y si las circunstancias lo ameritan, presentar la recomendación con las justificaciones debidamente soportadas por los estudios

[145] *Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado.*
[146] Funciones de los funcionarios de PNN en la supervisión de contratos, manual de contratación vigente para el año 2021.

técnicos o económicos ante las instancias correspondientes sobre la necesidad de adicionar el contrato (Ordenador del Gasto).
B- Si se acepta la Adición, coordinar el trámite ante la instancia correspondiente la elaboración de la Adición al Documento Contractual. Nota: Tener en cuenta los Certificados y registros Presupuestales, así como la ampliación de las pólizas (...)" (subrayado fuera de texto).

CONDICIÓN

En la ejecución de la auditoria de cumplimiento al Fondo Nacional Ambiental (FONAM), este Ente de control solicito información mediante oficio con radicado CGR 2023EE0152162 de fecha 8 de septiembre de 2023, del citado oficio se destaca: *"4. Remitir los expedientes contractuales y links de SECOP de los siguientes contratos vigencia 2021, 2022 Y 2023: ...",* en consecuencia, PNNC dio respuesta parcial al requerimiento con radicado 20234001374471 de fecha 19 de septiembre de 2023, en la respuesta dada la entidad omitió el envió de los soportes del recibo de algunos productos como requisito para la autorización y posterior pago de los mismos.

Por consiguiente, se debió reiterar la solicitud de información con el radicado CGR 2023EE0172612 de fecha 5 de octubre de 2023, del citado oficio se destaca: *"(...) Asunto: Reiteración Solicitud de Información contractual, financiera subcuenta FONAM – PNNC En desarrollo de la auditoría de cumplimiento que actualmente realiza la Contraloría General de la República al Fondo Nacional Ambiental-FONAM correspondiente a las vigencias 2021, 2022 a junio 2023, de manera atenta nos permitimos reiterar y aclarar la solicitud elevada por la CGR con oficio 2023EE0152162 del 08-09-2023, de la siguiente información relacionada con la subcuenta FONAM-PNN de Colombia (...)".*por consiguiente PNNC dio respuesta, y continua remitiendo parcialmente la información solicitada, también en esta respuesta, omitió él envió de los soportes del recibo de algunos productos como requisito para la autorización y posterior pago de los mismos.

Heriz Ardila Mantilla (CGR) › 2023 › AC FONAM › Ejecucion › PNNC › REITERACIÓN SOLICITUD 2023EE0172612 › **Respuesta_REQ_2023EE0172612**

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arc...	Compartir	Actividad
1_DTCA_CI_001-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	7 elementos	Compartido	
10_DTPA_SASI_FONAM_2021_002	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	6 elementos	Compartido	
11_ACTOS_ADMINISTRATIVOS	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	5 elementos	Compartido	
11_DTPA_SAMC_FONAM_2021_001	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	8 elementos	Compartido	
12_DOCUMENTOS_SOPORTE_LIQUIDACION_TASA_USO_AGUA	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	6 elementos	Compartido	
12_DTPA_IP_FONAM_2021_019	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	7 elementos	Compartido	
13_CONCILIACIONES_MENSUALES_CARTERA	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	3 elementos	Compartido	
13_DTAN_CCOM_F_013-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	3 elementos	Compartido	
14_DTAM_FONAM_CS_007-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	1 elemento	Compartido	
15_CD_DTAM_FONAM_CONV_I_007-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	1 elemento	Compartido	
16_NIVEL_CENTRAL_CSU_FONAM_002-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	4 elementos	Compartido	
17_DTAN_CSUM_F_001-2023	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	3 elementos	Compartido	
18_CD_DTOR_FONAM_006-2023	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	1 elemento	Compartido	
2_DTCA_CV_39-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	3 elementos	Compartido	
3_DTCA_CPS_37-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	1 elemento	Compartido	
4_DTCA_CPS_85-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	1 elemento	Compartido	
5_DTCA_SUM_9-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	3 elementos	Compartido	
6_DTOR_C_FONAM_1-21	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	5 elementos	Compartido	
7_DTOR_CV_FONAM_088-21	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	3 elementos	Compartido	
8_DTOR_SUM_FONAM_016-21	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	4 elementos	Compartido	
9_DTPA_Convenio_interadministrativo_001-2021	9 de octubre	carlos.rey,@parquesna	6 elementos	Compartido	

Fuente: Documentación enviada por PNNC

Por lo anterior y de la evaluación realizada a la información entregada por PNNC se obtiene que:

Convenio Interadministrativo- DTCA-CI-001-2021

Entidad contratante: Parques Naturales Nacionales de Colombia – PNNC
Contratista: Cabildo de la Comunidad Indígena Kogui.

El 20 de agosto de 2021 se firmó el convenio Interadministrativo-DTCA-CI-001-2021 el cual inicio el 24 de agosto de 2021 con objeto de *"Aunar esfuerzos humanos, técnicos, operativos y logísticos, con el propósito de implementar las líneas de acción estratégicas definidas y priorizadas en el Comité Directivo de la Estructura de Coordinación para la vigencia 2021, contenidas en el Plan estratégico del Plan de Manejo de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona "HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL DEL TERRITORIO ANCESTRAL DE LA LÍNEA NEGRA DE LOS PUEBLOS IKU, KÁGGABA, WIWA Y KANKUAMO DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA EN LA CONSTRUCCIÓN CONJUNTA CON PARQUES NACIONALES NATURALES JWISINKA JWISINTAMA - MAMA SUSHI - SHE MAMASHIGA"*, por valor de $419.891.554 con plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2021.

En este sentido, se evidenció el incumplimiento de la cláusula que describe la forma de pago, de lo que se destaca:

"(...) OCTAVA: FORMA DE DESEMBOLSO DE LOS APORTES EN EFECTIVO: "(...)3.3. COMPROMISOS CONJUNTOS: d) Por parte del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco, hacer entrega oportuna de tres (3) informes de ejecución financiera de acuerdo al aporte en efectivo consignados. E) Por parte del Supervisor de Parques Nacionales Naturales, elaborar un informe de supervisión por cada informe técnico y financiero entregado por la Organización indígena, para un total de tres (3) informes (...)" ... "(...)3. Un tercer y último desembolso del 20% del valor aportado en dinero por PARQUES, correspondiente a la suma de SETENTA MILLONES DE PESOS ($70'000.000) previo cumplimiento de los siguientes requisitos (...)"

Así las cosas, de acuerdo con el expediente contractual, no obra evidencia de la entrega de los productos requeridos para el pago No.3, de acuerdo con el numeral 9 de la cláusula 8, que se relacionan a continuación:

1. Documento contentivo de la ruta para la autorización y formalización de los prestadores de servicio.
2. Contenidos concertados con los cuatro pueblos, de la Cartilla que facilite la comprensión del Plan de Manejo.
3. Informe preliminar con priorización de las líneas temáticas para el desarrollo de investigaciones en el AP con los preceptos y lineamientos culturales de los Pueblos indígenas de la SNSM.
4. Documento validado con los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta incluyendo las memorias y ajustes, recomendaciones al documento monitoreo ambiental y cultural de las PIC priorizadas.
5. Informe de los dos recorridos de la caracterización biótica y cultural de las quebradas priorizadas.
6. Informe instalación de 6 Vallas informativas, preventivas y restrictivas en el PNN Tayrona con información del Ordenamiento Ancestral Indígena de la SNSM.
7. Informe con propuesta preliminar de Medidas de Manejo para la zona de Recuperación Cultural del Sector de los Naranjos en el marco de la resolución 0391 construida entre los técnicos de PNN y los Pueblos indígenas.
8. Documento memoria taller entre los equipos técnicos de PNN y los Pueblos Indígenas que contenga propuesta de ajuste del protocolo de Gestión de conocimiento, articulado con Plan de Acción de Pedagogía territorial, priorización de rutas y acciones PVC y la propuesta de monitoreo Ambiental y cultural.
9. Informe de recorrido de Monitoreo Ambiental y Cultural en sector GUATAPURÍ con seguimiento a acuerdos de disminución de quemas con autoridades del pueblo Arhuaco.

Igualmente, se evidenció en la plataforma SECOP II la confirmación del pago total del convenio.

	Referencia	Fecha prevista de entrega	% ejecución prevista	Fecha real de entrega	% ejecución real	Estado	
	PRIMER DESEMBOLSO DEL CONVENIO	27/08/2021 7:00 PM	40,00	27/08/2021 12:00 PM	40,00	Confirmado	Ver
	SEGUNDO DESEMBOLSO.	15/10/2021 12:00 PM	80,00	22/11/2021 12:00 PM	80,00	Confirmado	Ver
	TERCER DESEMBOLSO	26/11/2021 12:00 PM	100,00	20/12/2021 12:00 PM	100,00	Confirmado	Ver

Fuente: Documentación enviada por PNNC

Ver plan

Tipo de plan	por porcentaje de ejecución
Referencia del plan	TERCER DESEMBOLSO
Fecha de ejecución prevista	26/11/2021 12:00:00 PM
Fecha de ejecución real	20/12/2021 12:00:00 PM
% ejecución prevista	100,00
% ejecución real	100,00
Observaciones de entrega	Tercer deseembolso

Cancelar

Fuente: Documentación enviada por PNNC

PAGOS CONTRATOS Y/O CONVENIOS

Contrato	Observación	Valor del Pago (Pesos)
Convenio Interadministrativo-DTCA-001-2021	Se realizó un tercer y último desembolso correspondiente al 20% del valor aportado en dinero por PNNC, sin el cumplimiento de los requisitos previos al pago, según la cláusula octava *"forma de desembolso de los aportes en efectivo"*	$70.000.000

En conclusión, se observó un incumplimiento parcial del contrato por $70.000.000.

CAUSA

Deficiencias en la supervisión, seguimiento y control en la ejecución de los contratos, en cuanto a la falta de entrega de los bienes y servicios por parte del contratista.

EFECTO

Incumplimiento contractual parcial en Convenio Interadministrativo-DTCA-001-2021 por $70.000.000, debido a pagos injustificados a los contratistas, al no evidenciarse la entrega de los bienes, lo que resulta en un uso ineficiente de los fondos públicos.

La omisión e inoportunidad en la entrega de la información requerida impidió la posibilidad de realizar una precisa y detallada evaluación de la gestión de los recursos puestos a disposición de PNNC.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Convenio Interadministrativo-DTCA-001-2021

En relación con lo observado al Convenio Interadministrativo-DTCA-001-2021 Parques Naturales Nacionales de Colombia en su oficio de respuesta con radicado PNNC 20234000009713 de fecha 22/11/ 2023 no remite réplica a lo observado por este Ente de control.

Así mismo, en la carpeta de OneDrive anexa al oficio de respuesta ya mencionado, no se cargó información sobre lo observado por la CGR, como se muestra en las siguientes imágenes.

En la carpeta de respuesta la observación comunicada se cargaron dos carpetas *"DT AMAZONIA"* y *"DT PACIFICO"*.

De la carpeta *"DT AMAZONIA"* se desprenden dos subcarpetas *"CONV_N 007-2021"* y *"CS N 007-2021"*

··· > AC FONAM > Ejecucion > PNNC > SEGUNDA COMUNICACIÓN OBSERVACIONES PNNC AC FONAM 2023EE0201608 > 1 OBS N 8 F D CUMP CONTRAC SUPERVISION > **DT PACIFICO**

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arch...	Compartir	Actividad
1. Sticker web 2021.pdf	22 de noviembre	carlos.rey@parquesnac	76.0 KB	Compartido	
120237500025023_RESPUESTA DTPA.pdf	22 de noviembre	carlos.rey@parquesnac	548 KB	Compartido	
2. INFORME PARCIAL 52R.pdf	22 de noviembre	carlos.rey@parquesnac	3.73 MB	Compartido	
3. Informe 20217570026502.pdf.pdf	22 de noviembre	carlos.rey@parquesnac	6.26 MB	Compartido	

De la carpeta *"DT PACIFICO"* se cargan los soportes al convenio firmado con la Universidad del Valle.

Es decir, no se observa ningún documento relacionado con el caso que nos ocupa.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

PNNC no dio respuesta, razón por la cual, se configura como hallazgo con incidencia fiscal por $70.000.000 y presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 17. (F3) (D15). ADICIÓN CONTRATO DTCA-SUM-049-2022

Mediante el contrato DTCA-SUM-049-2022, se adquirieron 300.000 manillas para realizar el control de ingreso y permanencia de los visitantes en los diferentes sectores autorizados en Parque Nacional Natural Tayrona, la supervisora del contrato solicito adición por valor de $1.237.830, sin embargo, en el texto no justificó a que corresponde el valor de la adición, tampoco aclaró cuántas manillas adicionales debía entregar el contratista, en la revisión documental se evidencio por medio de la factura RG-151 que se adquirieron 13.603 manillas con la adición, no obstante, no se encontró evidencia documental ni de la entrada, ni de la salida de almacén de la cantidad señalada en la factura.

CRITERIO

Constitución Política de Colombia[147]

> *(…) "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"*

Ley 80 de 1993[148]

[147] *Constitución política de Colombia*
[148] *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública. "*

"ARTICULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

9o. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse."

ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.

"4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.
5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

1. "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los danos que se causen por razón de ellas.

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

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

Ley 87 de 1993[149]

(...) "Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: literales: a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;

b). Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional

c). Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad

d). Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;

e). Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros

f). Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos

g). Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismosde verificación y evaluación y

h). Velar porque la entidad disponga deprocesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características"

[149] *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado"*

Ley 489 de 1998[150]

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

Ley 610 de 2000[151]

"(...) Artículo 3°. "Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.
(...)
Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.
(...)

Ley 734 de 2002[152]

"Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve

[150] *"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."*
[151] *"Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".*
[152] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

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

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

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

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

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función"

Ley 1474 de 2011[153]

(...) "Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad

[153] *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer losmecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*

Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado enla materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a lanaturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

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

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Ley 1952 de 2019[154]

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

ARTÍCULO 27: ACCIÓN Y OMISIÓN. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

[154] *"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."* La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

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.

22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racicnalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados."

Manual contratación PNNC, código: GCT_MN_01 Versión: 2 del 08/22/2022

2.2.5. Supervisar y hacer seguimiento a la ejecución de los contratos.

"Contrcl y Vigilancia: Es una función pública en donde los llamados a ejercerla tienen la posibilidad de requerir del contratista la presentación de informes y exigirle la calidad de los bienes, obras y servicios contratados con la finalidad de proteger la moralidad administrativa, evitar actos de corrupción y propender por la transparencia de la actividad contractual del Estado. De conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado, a través de un supervisor o interventor según corresponda."

"Supervisión: Es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, ejercida por Parques Nacionales Naturales de Colombia, en su calidad de entidad contratante cuando no requiere conocimientos técnicos especializados. La supervisión será ejercida por funcionarios de la entidad. En el caso de ausencia imprevista del supervisor en su cargo, la supervisión será ejercida por el superior jerárquico en tanto el ordenador del gasto designa nuevo supervisor. En el evento en el que se hayan designado dos o más personas a cargo de la Supervisión de un Contrato, para el caso en el que llegaré a faltar uno de ellos por licencia o vacaciones laborales, enfermedad o muerte, renuncia del cargo, caso fortuito o fuerza mayor u otro motivo de carácter personal, no será necesario designar un encargo adicional ya que por razones de celeridad puede ser ejercida por el Supervisor que se encuentra vigente en el cargo."

(...) "Actividad 3: Procedimientos presupuestales, financieros y de pago que tienen lugar durante la ejecución del contrato

Funciones y responsabilidades Verificar cumplimiento de requisitos legales y contractuales previstos para el pago, en particular cumplimiento del objeto y de aportes al sistema de seguridad social y pago de parafiscales, de acuerdo a los lineamientos que para el efecto expida el Grupo de Gestión Financiera."

Contrato de suministro N° 049 de 2022

OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

(...) "j. El contratista deberá mantener fijos los precios de los productos ofrecidos durante la ejecución del contrato"

CONDICIÓN

Parques Nacionales Naturales de Colombia, suscribió el contrato de suministro N° 049 de 2022, cuyo objeto es: *"contratar el suministro de 300.000 manillas o monto agotable para realizar el control de ingreso y permanencia de los visitantes en los diferentes sectores autorizados en parque nacional natural Tayrona, en el marco de la operación de los servicios ecoturístico"*(sic), por un valor inicial de $32.062.170 el cual tuvo una adición de $1.237.830, para un valor total de $33.300.000 y un plazo inicial de ejecución de seis (6) semanas, con una prórroga de diez (10) días, hasta el 16 de diciembre de 2022.

Mediante comunicación de la CGR[155] se solicitó a Parques Nacionales Naturales de Colombia, en adelante PNNC, el expediente contractual y el link de Secop del contrato de suministro No. 049 de 2022, PNNC remitió la información[156], no obstante, la entregó incompleta, mediante oficio de la CGR[157] se reiteró la solicitud de información y se requirió reunión con el supervisor del contrato, PNNC dio respuesta a la reiteración[158], sin embargo, no se obtuvo toda la información requerida. Se realizó reunión virtual el 6 de octubre del presente año, por medio de la plataforma Meet, con la supervisora del contrato, en donde nuevamente se solicitó remitir a este ente de control la información completa con los documentos soportes de las etapas precontractual, contractual y poscontractual, a pesar de lo cual, tampoco entregó toda la información.

Con la evaluación y análisis de la información suministrada por PNNC, se identificaron los siguientes hechos:

- Para la adición por $1.237.830, la supervisora encargada solicitó adición al valor del contrato[159], en los siguientes términos: *(...) "dado que viene la temporada alta del PNN Tayrona y para ello debemos estar preparados con la cantidad suficientes de manillas para afrontas esta temporada dado la importancia que estas tienen dentro del ingreso de los visitantes al AP. Dado que con ellas identifica a los visitantes al momento de pagar su entrada al parque Tayrona, y de*

[155] Radicado CGR 2023EE0152162 del 08 de septiembre de 2023
[156] Mediante radicado PNNC 20234001374471 del 19 de septiembre de 2023
[157] Radicado CGR 2023EE0164411 del 25 de septiembre de 2023
[158] Mediante radicado PNNC 20232201462321 del 27 de septiembre de 2023
[159] Memorando radicado con N° 20226720006603 del 21-11-2022

esta manera garantizar la continuidad del servicio".(sic). Sin embargo, en el texto no justificó a que corresponde el valor de la adición, tampoco aclaró cuántas manillas adicionales debía entregar el contratista.

- El expediente contiene una (1) entrada de almacén No. 2022050 del 22 de diciembre de 2022, correspondiente a la factura Nº. RG-151 por 300.000 manillas de seguridad por valor de $32.062.170, no obstante, no se encontró evidencia documental de la salida de almacén de estos bienes.

COMPROBANTE ENTRADA DE ALMACEN

Nivel de decision: DIR TERRITORIAL CARIBE SUBCUENTA-FONAM-PARQUES

Código: GRF_FO_20
Versión: 6
Vigente desde: dd/mm/aaaa: 28/02/2022

Fecha: 12.22.2022 Página 1 1

Fecha Mov.	2022/12/22	Concepto	ENTRADAS POR COMPRA/CONTRATO	Nº Consecutivo:	2022050
				Cdp :	7122
Proveedor	901406312 - RODOS GROUP SAS			Fac.	RG151
Estado	PROCESADO	Nota	CSUM 049-2022 / SUMINISTRO DE MANILLAS PNN TAYRONA		
Clase	SUMINISTRO				
Categoria	1015	VESTUARIO: DOTACION, ROPA Y ACCESORIOS.			

Item	Descripción	Placas	UrMedida	Cantidad	Valor Unitario	Impuestos	Valor Total
1	11470 MANILLAS DE SEGURIDAD EN PAPEL TYVEK		UNIDAD	300,000.	89.81	5 118 170 00	32 062 170 00
Total Categoria	VESTUARIO: DOTACIÓN, ROPA Y			300.000 0	89.81		32,062,170.00
Total Clase			SUMINISTRO	300,000.0	89.81		32,062,170.00
			TOTAL MOVIMIENTO :		89.81		32,062,170.00

JOSE ALFREDO PINEDO CORCHO C C 1063017139
Firma del responsable de Almacén

Elaboró: JOSE.PINEDO

*** Fin del Reporte ***

Imagen .Comprobante entrada de almacen CSUM 049-2022
Fuente: Documento aportado por PNNC

- Aunado a lo anterior se encontraron las facturas de venta, RG-151 y RG-153 cada una por el mismo valor de $32.062.170, y RG-152 por valor de $1.237.830, facturas también autorizadas por la supervisora.

Así mismo, las facturas presentan las siguientes inconsistencias:

- Las Facturas de venta RG-151 y RG-153 en la descripción indican 300.000 manillas o brazaletes de seguridad y en cantidad 1, como se observa en las siguientes imágenes.

12/12/22, 13:59 Factura - iSigo

RODOS GROUP

RODOS GROUP SAS
NIT 901.406.312-5
CARRERA 51 103 B 11 AP 304
Tel. (601) 3008622777
Bogota - Colombia
rodosgroupsas@gmail.com
www.rodosgroup.co

Factura electrónica de venta
No. RG-151

Señores	Subcuenta para el manejo de los recursos Parques Nacionales			Fecha y hora Factura	
NIT	901.037.303-8	Teléfono	(601) 3522490 - (601) 3144014505	Generación	12/12/2022, 11:43
Dirección	Calle 71 11 81	Ciudad	Bogotá - Colombia	Expedición	12/12/2022, 13:59
				Vencimiento	20/12/2022

Item	Descripción	Cantidad	Vr. Total	Impto. Cargo	Valor Impto.Cargo
1	300.000 manillas o brazaletes de seguridad en papel Tyvek (1.90 cm x 25.0 cm largo) de 66 gr, con adhesivo agresivo para agua, con las siguientes características. 1. Con numeración serial consecutiva ubicado al lado del adhesivo. 2. Impermeables. 3. Con troquelado de seguridad marcado a una tinta. 4. Con impresión reversa o color distinto al fondo. 5. Logo institucional. 6. Con el mensaje impreso en la manilla durante su estadía, lo invitamos a conservar los valores naturales y culturales que le ofrece el Parque Nacional Natural Tayrona. 7. Agrupadas por paquetes de 1000 unidades que corresponde a 100 hojas, cada una de 10 manillas y organizadas en cajas de cartón con etiquetas de referencia. 8. Las manillas deben ser de diferentes colores (7) 9. Las manillas deben tener impreso el nombre del Parque TAYRONA. 10. Las manillas contendrán un serial y no serán reutilizables, el cual será suministrado por el Parque Nacional Natural Tayrona. 11. Las manillas serán a prueba de agua y contarán con un Sistema de cierre adhesivo.	1.00	32,062,170.00	19 %	5,119,170.00

Total Items: 1

Valor en Letras:
Treinta y dos millones sesenta y dos mil ciento setenta pesos m/cte

Condiciones de Pago:
Crédito - Cuota No. 001 vence el 2022-12-20 por $ 32,062,170.00

Total Bruto	26,943,000.00
IVA 19%	5,119,170.00
Total a Pagar	32,062,170.00

Observaciones:

Emitido por software Siigo Nube y enviado electrónicamente por proveedor tecnológico Siigo. Siigo S.A.S. NIT 830.122.566-4

Imagen. Factura RG-151
Fuente: Documento aportado por PNNC

RODOS GROUP

RODOS GROUP SAS
NIT 901.406.312-5
CARRERA 51 103 B 11 AP 304
Tel. (601) 3008622777
Bogota - Colombia
rodosgroupsas@gmail.com
www.rodosgroup.co

Factura electrónica de venta
No. RG-153

Señores	Subcuenta para el manejo de los recursos Parques Nacionales			Fecha y hora Factura	
NIT	901.037.303-8	Teléfono	(601) 3522490 - (601) 3144014505	Generación	26/12/2022, 14:40
Dirección	Calle 71 11 81	Ciudad	Bogotá - Colombia	Expedición	26/12/2022, 14:49
				Vencimiento	29/12/2022

Item	Descripción	Cantidad	Vr. Total	Impto. Cargo	Valor Impto.Cargo
1	300.000 Manillas o brazaletes de seguridad en papel Tyvek (1.90 cm x 25.0 cm largo) de 66 gr, con adhesivo agresivo para agua, con las siguientes características. 1. Con numeración serial consecutiva ubicado al lado del adhesivo. 2. Impermeables. 3. Con troquelado de seguridad marcado a una tinta. 4. Con impresión reversa a color distinto al fondo. 5. Logo institucional. 6. Con el mensaje impreso en la manilla durante su estadía, lo invitamos a conservar los valores naturales y culturales que le ofrece el Parque Nacional Natural Tayrona. 7. Agrupadas por paquetes de 1000 unidades que corresponde a 100 hojas, cada una de 10 manillas y organizadas en cajas de cartón con etiquetas de referencia. 8. Las manillas deben ser de diferentes colores (7) 9. Las manillas deben tener impreso el nombre del Parque TAYRONA. 10. Las manillas contendrán un serial y no serán reutilizables, el cual será suministrado por el Parque Nacional Natural Tayrona. 11. Las manillas serán a prueba de agua y contarán con un Sistema de cierre adhesivo	1.00	32,062,170.00	19 %	5,119,170.00

Total Items: 1

Valor en Letras:
Treinta y dos millones sesenta y dos mil ciento setenta pesos m/cte

Condiciones de Pago:
Crédito - Cuota No. 001 vence el 2022-12-29 por $ 32,062,170.00

Total Bruto	26,943,000.00
IVA 19%	5,119,170.00
Total a Pagar	32,062,170.00

Observaciones:
#332-04-01-100-000.OTCA-SUM-049-2022;tayrona@parquesnacionales.gov.co#5

Emitido por software Siigo Nube y enviado electrónicamente por proveedor tecnológico Siigo. Siigo S.A.S. NIT 830.122.566-4

Imagen.Factura RG-153
Fuente: Documento aportado por PNNC

- Mientras que la Factura de venta RG-152, por $1.237.830, en la descripción indica manillas o brazaletes de seguridad, y en la cantidad 13.603, así:

RODOS GROUP

RODOS GROUP SAS
NIT 901.400.312-6
CARRERA 51 103 B 11 AP 304
Tel: (601) 3008822777
Bogotá - Colombia
rodosgroupsas@gmail.com
www.rodos.group.co

Factura electrónica de venta
No. RG-152

Señores: Subcuenta para el manejo de los recursos Parques Nacionales
NIT: 901.037.393-8 | Teléfono: (601) 3522400 - (601) 3144014605
Dirección: Calle 71 11 81 | Ciudad: Bogotá - Colombia

Fecha y hora Factura
Generación: 23/12/2022, 19:02
Expedición: 23/12/2022, 19:03
Vencimiento: 27/12/2022

Item	Descripción	Cantidad	Vr. Total	Impto. Cargo	Valor Impto.Cargo
1	Manillas o brazaletes de seguridad en papel Tyvek (1.90 cm x 25.0 cm largo) de 68 gr, con adhesivo agresivo para agua, con las siguientes características: 1. Con numeración serial consecutiva ubicado al lado del adhesivo. 2. Impermeables 3. Con troquelado de seguridad marcado a una línea. 4. Con impresión reverse o color diferido al fondo. 5. Logo Institucional. 6. Con el mensaje impreso en la manilla durante su estadía, lo invitamos a conservar los valores naturales y culturales que le ofrece el Parque Nacional Natural Tayrona. 7. Agrupadas por paquetes de 1000 unidades que corresponde a 100 hojas, cada una de 10 manillas y organizadas en cajas de cartón con etiquetas de referencia. 8. Las manillas deben ser de diferentes colores (7). 9. Las manillas deben tener impreso el nombre del Parque TAYRONA. 10. Las manillas contendrán un serial y no serán reutilizables, el cual será suministrado por el Parque Nacional Natural Tayrona. 11. Las manillas serán a prueba de agua y contarán con un sistema de cierre adhesivo	13.603.00	1.237.630.00	19 %	197.836.72

Total Items: 1

Valor en Letras:
Un millón doscientos treinta y siete mil seiscientos treinta pesos m/cte

Condiciones de Pago:
Crédito - Cuota No. 001 vence el 2022-12-27 por $ 1.237.630.00

Observaciones:
#832-04-01-100-006;DTCA-SUM-049-2022;tayrona@parquesnacionales.gov.co#3

Total Bruto	1.040.221.41
Descuentos	28.13
Subtotal	1.040.193.28
IVA 19%	197.836.72
Total a Pagar	1.237.630.00

Elaborado por sistema Dgi-Soft y resolución autorizada por la DIAN con vigencia desde Dgi-1 hasta 08234154

Imagen. Factura RG-152
Fuente: Documento aportado por PNNC

Lo que indica que se adquirieron 13.603 manillas adicionales, sin embargo, no se encontró evidencia documental de la entrada de almacén de la cantidad señalada en la factura RG-152, y aun así se encuentra aprobada por la supervisora del contrato[160], como se manifestó anteriormente, la única entrada a almacén es por 300.000 manillas y en la justificación de la adición no indicó la cantidad de manillas adicionales a adquirir.

CAUSA

Deficiencias en el sistema de control interno relacionados con la salvaguarda de los bienes de la entidad, al no dar cumplimiento al procedimiento de almacén para la entrada y salida de bienes.

Control insuficiente en tanto que no fue posible confirmar el número de manillas utilizadas, del total de manillas adquiridas con este contrato y la adición.

Debilidades en la supervisión del contrato al no verificar el cumplimiento de requisitos contractuales previstos para el pago, en cumplimiento del objeto contractual.

EFECTO

[160] Mediante Certificado de Cumplimiento Persona Jurídica del 26 de diciembre de 2022

Vulneración al principio de economía y de responsabilidad, en cuanto a que los responsables de la ejecución del contrato no realizaron las gestiones necesarias para proteger los intereses y recursos de la entidad, lo que implicó una pérdida de recursos por un valor de $1.237.830.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Dirección Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia dio respuesta en los siguientes términos[161]:

1. En los documentos aportados no se evidencio la oferta económica presentada por el contratista ni los soportes en donde se establecen las condiciones relacionadas con el costo de los bienes y servicios.

Respuesta: Desde la Dirección Territorial Caribe, se adjunta en la carpeta compartida con las evidencias requeridas referente a este punto en particular https://drive.aooQle.com/drive/folders/lPIlm_RkrlSQS5TaUmGgTipTlz4Y7D3s5

2. Para la adición por $1,237,830, la supervisora encargada solicitó adición al valor del contrato, en los siguientes términos: (...) *"dado que viene la temporada alta del PNN Tayrona y para ello debemos estar preparados con la cantidad suficientes de manillas para afrontas esta temporada dada la importancia que estas tienen dentro del ingreso de los visitantes a AP. Dado que con ellas identifica a los visitantes al momento de pagar su entrada al parque Tayrona, y de esta manera garantizar la continuidad del servicio".*(sic). Sin embargo, en el texto no justifica a que corresponde el valor de la adición, tampoco aclaró cuantas manillas adicionales debía entregar el contratista.

Respuesta: En el memorando 20226720006603 del 21-11-2023, se señala el valor $1,237,830 para adición correspondiente. El memorando se encuentra adjunto https://drive.QOOQle.com/drive/folders/lPIlm_RkrlSOS5TQUmGQTioTlz4Y7D3s5 en la carpeta compartida con evidencias.

3. El expediente contiene una (1) entrada de almacén No. 2022050 del 22 de diciembre de 2022, correspondiente a la factura N° RG-151 por 300.000 manillas de seguridad por valor de $32,062,170, no obstante, no se encontró evidencia documental de la salida de almacén de estos bienes.

Respuesta: Con respecto a este punto nos permitimos indicar que no es cierta la observación en razón a que como consta en documento de salida de almacén No. 2022063 se puede evidenciar la salida de almacén con fecha 22 de diciembre de 2022. Se anexa el

[161] Mediante Radicado PNNC 20234000009713 del 22-11-2023

respective (sic) documento en la carpeta drive evidencias. https://drive.QOOQle.com/drive/folders/lPIlm_RkrlSOS5TqUmGQTipTlz4Y7D3s5

4. Aunado a lo anterior se encontraron las facturas de venta, RG-151 y RG153 cada una por el mismo valor de $32,062,170, y RG-152 por valor de $1,237,830, facturas también autorizadas por la supervisora.

Respuesta: Con respecto a esta observación, es preciso aclarar, que efectivamente se generaron dos facturas (RG-151 y RG-153 cada una por el mismo valor de $32,062,170) lo anterior debido a que la primera factura RG-151 que fue aprobada por la supervisora y autorizado el pago respective, por errores en el sistema, tuvo que ser devuelta y el proveedor procedió a generar una nueva factura con el numero RG-153 por el mismo concepto y valor para que pudiera realizarse dicho pago, lo cual se evidencia en las comunicaciones vía correo electrónico que se anexan en la carpeta drive. https://drive.QOoale.com/dhve/folders/lPIlm RkrlSOS5TQUmGqTipTlz4Y7 D3s5

5. Las Facturas de venta RG-151 y RG-153 en la descripción indican 300.000 manillas o brazaletes de seguridad y en cantidad 1, como se observa en las siguientes imágenes

Respuesta: Con relación a esta observación nos permitimos indicar que si bien en la descripción de la factura RG-151 y RG-153 en cantidad se relaciona 1., se refiere a una entrega con el total de las 300,000 manillas como consta de recibido en la entrada y salida de almacén y el certificado de cumplimiento expedido por la supervisora.

6. Mientras que la Factura de venta RG-152, por $1,237,830, en la descripción indica manillas o brazaletes de seguridad, y en la cantidad 13.603, así: Lo que indica que se adquirieron 13.603 manillas adicionales, sin embargo, no se encontró evidencia documental de la entrada de almacén de la cantidad señalada en la factura RG-152, y aun así se encuentra aprobada por la supervisora del contrato, como se manifestó anteriormente, la única entrada a almacén es por 300.000 manillas y en la justificación de la adición no indico la cantidad de manillas adicionales a adquirir.

Respuesta. En relación a esta observación, la factura RG-152 por $1,237,830, corresponde a la adición del contrato 049 con la cual se recibieron 13.603 manillas adicionales. En consecuencia, con respecto a esta observación sobre la Factura de venta RG-152, por $1,237,830 (manillas o brazaletes de seguridad, cantidad 13.603) nos permitimos manifestar nuestro desacuerdo con lo plasmado en la misma, debido a que el Supervisor del Contrato, recibió a satisfacción el ingreso de las manillas como consta en el certificado de cumplimiento y se realizó el ingreso de las manillas al PNN TAYORNA(sic), tal y como se soporta en el registro de minutas donde constan el ingreso de la manillas recibidas a satisfacción.

Así mismo, si se requiere, se puede soportar a través de las ventas de estas manillas con sus seriales respectivos, que confirman el ingreso y salida de estos bienes. Se anexa imágenes de las minutas donde se evidencia que las manillas fueron recibidas. Por último, nos permitimos reiterarles que la información está disponible en la Entidad en caso de que se requiera constatar la información y evidencias relacionadas en este documento."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Evaluada la respuesta remitida por PNNC, en cuanto al primer punto, se evidenciaron los documentos correspondientes en donde se establecen las condiciones del costo de los bienes y servicios, por lo tanto, este punto se subsana, y se elimina el siguiente párrafo de la condición. "En los documentos aportados no se evidenció la oferta económica presentada por el contratista ni los soportes en donde se establecen las condiciones relacionadas con el costo de los bienes y servicios".

En el segundo punto, la entidad auditada anexa el memorando 20226720006603 del 21-11-2022, e indica que allí se señala el valor $1,237,830 para la adición correspondiente, la observación de la CGR precisa que en dicho memorando no se justificó a que corresponde el valor de la adición, ni se aclaró cuántas manillas adicionales debía entregar el contratista, por lo tanto, se mantiene lo observado por la CGR.

En respuesta a lo observado de la entrada de almacén de las manillas adquiridas, la autoridad ambiental indica que, (...) "*no es cierta la observación en razón a que como consta en documento de salida de almacén No. 2022063 se puede evidenciar la salida de almacén con fecha 22 de diciembre de 2022.*" si bien, PNNC anexa la salida de almacén No. 2022063, este documento, así como la entrada a almacén No. 2022050, están por una cantidad de 300.000 manillas y por un valor total $32,062,170, no se evidencia ni la entrada ni la salida de almacén por el valor final del contrato $33.300.000 y la cantidad adicional de 13.603 manillas.

Ahora, con respecto a las facturas RG-151 y RG-153 que se encuentran cada una por el mismo valor de $32,062,170, la entidad auditada alude, que, si bien es cierto que se generaron estas dos facturas, por errores del sistema, se devolvió la factura RG-151 y el proveedor generó la nueva factura RG-153 para que se pudiera realizar el pago, indican que se puede validar mediante las comunicaciones vía correo electrónico que se anexan en la carpeta drive, sin embargo no se encontraron los documentos enunciados, ni se evidencia la anulación de la factura RG-151.

Por otro lado, en cuanto a las inconsistencias evidenciadas en las facturas RG-151 y RG-153 , así como en la factura RG-152 correspondiente a la adición, PNNC señala (...)*nos permitimos indicar que si bien en la descripción de la factura RG-151 y RG-153 en cantidad se relaciona 1., se refiere a una entrega con el total de las 300,000 manillas*

*como consta de recibido en la entrada y salida de almacén y el certificado de cumplimiento expedido por la supervisora (...),*para la CGR es claro que la entrega total es por las 300.000 manillas, no obstante, al realizar la comparación del contenido de las facturas, si bien la RG-151 y RG-153, indican que se adquirieron 300.000 manillas, la factura RG-152 señala que se adquirieron 13.603 manillas adicionales, finalmente PNNC indica "*En relación a esta observación, la factura RG-152 por $1.237.830, corresponde a la adición del contrato 049 con la cual se recibieron 13.603 manillas adicionales (...)nos permitimos manifestar nuestro desacuerdo con lo plasmado en la misma, debido a que el Supervisor del Contrato, recibió a satisfacción el ingreso de las manillas como consta en el certificado de cumplimiento y se realizó el ingreso de las manillas al PNN TAYORNA(sic), tal y como se soporta en el registro de minutas donde constan el ingreso de la manillas recibidas a satisfacción.(...)* lo que la CGR le observó a la entidad es que no hay documentos o evidencia suficiente que soporte que las manillas adicionales se recibieron por parte de la Dirección Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Dicho lo anterior, la respuesta de la entidad no controvierte los hechos señalados por este ente de control, teniendo en cuenta que solo se encuentra soportado la adquisición de las 300.000 manillas contratadas inicialmente por valor de $32.062.170, no hay evidencia ni de entrada ni de salida de almacén de las 13.603 manillas adquiridas con la adición de $1.237.830, las cuales fueron canceladas mediante la factura RG-152, por lo tanto, esta observación se valida como hallazgo con incidencia fiscal por valor de $1.237.830 y presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 18. (D16). EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS VIGENCIAS 2021 Y 2022 SUBCUENTA PARQUES- FONAM

Se evidenció una ineficiente gestión, planeación institucional y dirección estratégica que arroja como resultado un bajo índice de ejecución presupuestal de gastos de los recursos de inversión; para la vigencia 2021 del 54% y para la vigencia 2022 del 46%, que originó constitución de altos porcentajes de reservas presupuestales del 23% y 27% de la apropiación, respectivamente, lo que se traduce en un recurso sin ejecutar en cada vigencia.

CRITERIO

Ley 489 de 1998 [162]

> *"CAPÍTULO II. PRINCIPIOS Y FINALIDADES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. 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,*

[162] *"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."*

eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

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."

Ley 819 de 2003[163]

CAPÍTULO II. Normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal. Artículo 8. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. (...)

Decreto 1083 de 2015 [164]

"CAPÍTULO 2. POLÍTICAS DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL. ARTÍCULO 2.2.22.2.1 Políticas de Gestión y Desempeño Institucional. Las políticas de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998, formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y los demás líderes, se denominarán políticas de Gestión y Desempeño Institucional y comprenderán, entre otras, las siguientes:

1. Planeación Institucional

2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público

(...)

16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional"

[163] *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.*
[164] *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.*

Decreto 4836 de 2011[165]

"Artículo 3°. Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así:

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

Ley 734 de 2002[166]

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

"Articulo 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."

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función"

[165] *"Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia."*
[166] *"Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario".* Las presuntas conductas que se presentan, tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.

Ley 1952 de 2019[167]

> *(...) "Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*
>
> *"Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*
>
> *Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo."*
>
> *"Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*
>
> *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

Para la vigencia 2021, el presupuesto de gastos de inversión de la subcuenta PNNC – FONAM tuvo una apropiación definitiva de $29.000.000.000, sobre la cual suscribió compromisos presupuestales por valor de $22.247.869.446; es decir, un 77% de lo apropiado. Reflejándose una apropiación disponible por valor de $6.752.130.553, equivalente al 23% del presupuesto asignado, que, aunque haya sido incorporada en los excedentes financieros, representa un recurso sin ejecutar durante el periodo fiscal.

Del total de los compromisos, PNNC, obligó $15.588.312.379 que equivale al 70% de lo comprometido y el 54% de la apropiación definitiva, observándose un bajo índice de ejecución presupuestal, teniendo en cuenta que los compromisos se entienden alcanzados con la recepción de los bienes y servicios.

[167] *"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario"*

Aunado a lo anterior, el nivel de ejecución presupuestal de los recursos de inversión es menor, tomando en consideración que se constituyeron reservas presupuestales por valor de $6.659.557.066, que representa el 23% de la apropiación y el 30% de los compromisos, evidenciándose que un alto porcentaje del presupuesto de la vigencia, se ejecuta en el año siguiente. A continuación, se detalla:

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL FONAM PNNC VIGENCIA 2021										
REC	PLAN O PROYECTO	APROPIACIÓN	COMPROMISO	% COMP	APROPIACIÓN DISPONIBLE	% APR. DISP	OBLIGACIÓN	% EJEC	PAGOS	RESERVAS
20	ADMINISTRACIÓN -FONAM	11.746.037.392	9.482.106.789	81%	2.263.930.603	19%	6.615.303.673	56%	5.322.446.719	2.866.803.116
21	ADMINISTRACIÓN -FONAM	9.085.598.433	7.796.225.753	86%	1.289.372.680	14%	5.533.290.730	61%	4.649.913.179	2.262.935.023
20	TASAS - FONAM	2.873.954.553	1.974.290.913	69%	899.663.640	31%	1.924.858.474	67%	1.637.318.623	49.432.439
21	TASAS - FONAM	5.294.409.622	2.995.245.991	57%	2.299.163.631	43%	1.514.859.503	29%	1.038.315.391	1.480.386.488
TOTALES		29.000.000.000	22.247.869.446	77%	6.752.130.554	23%	15.588.312.380	54%	12.647.993.913	6.659.557.067

Fuente: PNNC FONAM. Elaboró: Equipo auditor

Similar situación sucede para la vigencia 2022, donde el presupuesto de gastos de inversión de la subcuenta PNNC - FONAM tuvo una apropiación definitiva de $42.857.686.542, sobre la cual suscribió compromisos presupuestales por valor de $31.291.695.273; es decir, un 73% de lo apropiado. Reflejándose una apropiación disponible por valor de $11.565.991.268, equivalente al 27% del presupuesto asignado, que, aunque haya sido incorporada en los excedentes financieros, representa un recurso sin ejecutar durante el periodo fiscal.

Del total de los compromisos, PNNC, obligó $19.908.052.475 lo que equivale al 64% de lo comprometido y el 46% de la apropiación definitiva, observándose un bajo índice de ejecución presupuestal, teniendo en cuenta que los compromisos se entienden alcanzados con la recepción de los bienes y servicios.

Aunado a lo anterior, el nivel de ejecución presupuestal de los recursos de inversión es menor, tomando en consideración que se constituyeron reservas presupuestales por valor de $11.383.642.797, que representa el 27% de la apropiación y el 36% de los compromisos, evidenciándose que un alto porcentaje del presupuesto de la vigencia, se ejecuta en el año siguiente. A continuación, se detalla:

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL FONAM PNNC AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022										
REC	PLAN O PROYECTO	APROPIACIÓN	COMPROMISO	% COMP	APROPIACIÓN DISPONIBLE	% APR. DISP.	OBLIGACIÓN	% EJEC	PAGOS	RESERVAS
20	ADMINISTRACIÓN - FONAM	23.749.384.890	15.694.158.468	66%	8.055.226.422	34%	10.280.083.994	43%	9.634.089.389	5.414.074.474
21	ADMINISTRACIÓN - FONAM	6.425.101.651	5.437.093.151	85%	988.008.500	15%	4.089.992.659	64%	4.089.992.659	1.347.100.492
20	TASAS - FONAM	7.725.593.695	5.668.870.263	73%	2.056.723.432	27%	2.127.211.135	28%	2.127.211.135	3.541.659.128
21	TASAS - FONAM	4.957.606.306	4.491.573.391	91%	466.032.915	9%	3.410.764.687	69%	3.410.764.687	1.080.808.704
TOTALES		42.857.686.542	31.291.695.273	73%	11.565.991.269	27%	19.908.052.476	46%	19.262.057.871	11.383.642.798

Fuente: PNNC FONAM.
Elaboró: Equipo auditor

CAUSA

Debilidades en el direccionamiento estratégico, planeación institucional y gestión contractual de la Dirección General y Direcciones Territoriales en conjunto con la Oficina Asesora de Planeación de PNNC, al no implementar seguimiento y evaluación a las funciones administrativas y económicas de la entidad, en relación con la elaboración de actividades que contribuyan al desempeño y ejecución de su objeto misional y presupuestal.

EFECTO

El bajo porcentaje de ejecución del presupuesto de gasto de inversión quebranta los principios de la función administrativa dispuestos en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, afectando la oportunidad, celeridad, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las metas globales de pago del PAC y en alcance de los objetivos misionales de PNNC, que, a pesar de disponer de los recursos financieros, los mismos no sean invertidos en pro de la recuperación y conservación del medio ambiente.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"DADA POR LA OFICINA ASESORA DE PLANEACION, A TRAVÉS DEL ORFEO No 20231400004313 DE FECHA 19 DE NOVIEMBRE DE 2023

Para las vigencias 2021 y 2022, desde el nivel central la Dirección General, la Subdirección Administrativa y Financiera y la Oficina Asesora de Planeación, realizaron reuniones de seguimiento a la ejecución presupuestal de inversión a las Subdirecciones y las Direcciones Territoriales, como responsables de la ejecución.

Estos espacios tenían como objetivo la revisión de los procesos pendientes y los cuellos de botella presentados con el propósito de adelantar los procesos y recibir los productos a conformidad durante cada vigencia en el marco del presupuesto orientado a resultados.

Igualmente, desde la Oficina Asesora de Planeación se generaron las alertas sobre el avance físico y presupuestal de los proyectos de inversión, a los líderes de proceso y/o producto con el propósito de adelantar las acciones correspondientes a cumplir con la ejecución del presupuesto de inversión. A manera de ejemplo, se extrae una parte del contenido de la comunicación enviada en las alertas antes mencionadas, así:

Teniendo en cuenta los reportes oficiales de seguimiento, así como la información de alerta generada desde el DNP, referente a la baja ejecución registrada en los indicadores de gestión y el avance financiero de los proyectos inversión a cargo de PNNC, se solicita a las dependencias del Nivel Central analizar en coordinación con los responsables de las

Direcciones Territoriales, la ejecución del plan de acción anual y los procesos previstos en el plan de adquisiciones, que permita avanzar en la gestión y garantizar el cumplimiento de los productos y resultados esperados para la presente vigencia.

Adicionalmente, se anexan las comunicaciones enviadas a las áreas ejecutoras de los proyectos de inversión con las alertas generadas por la baja ejecución física y presupuestal de los proyectos correspondiente al 2021.

ANEXO 1 ORFEO SGM 20211400004043
ANEXO 2 ORFEO SAF 20211400004053
ANEXO 3 ORFEO SSNA 20211400004063
ANEXO 4 ORFEO GCEA 20211400004073
ANEXO 5 ORFEO OAJ 20211400004083
ANEXO 6 ORFEO OGR 20211400004093

La Oficina Asesora de Planeación, adelantó en conjunto con las dependencias, los ejercicios de planeación correspondientes a cada una de las vigencias, donde se realizó la definición de metas, planes y proyectos a llevar a cabo, es preciso mencionar que no es competencia de esta dependencia la ordenación del gasto para adelantar los procesos de contratación correspondientes y de esta manera, cumplir con la ejecución de los recursos

FONAM asignados a cada dependencia tal como lo establece la resolución 388 del 30 de diciembre de 2021 "Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones".

Complemento a lo anterior se realizaron reuniones de seguimiento, evidenciando que, en efecto, la Entidad ha utilizado los instrumentos de seguimiento y evaluación a la ejecución de los recursos de inversión y ha generado las respectivas alertas a las subdirecciones y Direcciones Territoriales como ejecutores de los recursos de inversión.

De acuerdo a lo anterior se anexa muestra con las evidencias correspondientes al seguimiento presupuestal llevadas a cabo en 2021 y 2022; que se pueden identificar en las siguientes actas sobre el seguimiento a la ejecución presupuestal:

ANEXO 7 ACTA SEGUIMIENTO DTAO 2021
ANEXO 8 ACTA SEGUIMIENTO DTCA 2021
ANEXO 9 ACTA SEGUIMIENTO DTAM 2021
ANEXO 10 ACTA SEGUIMIENTO DTAN 2021
ANEXO 11 PRESENTACION SEGUIMIENTO 2021
ANEXO 12 SEGUIMIENTO A LA EJECUCION 2022
ANEXO 13 ACTA SEGUIMIENTO DTAN 2022
ANEXO 14 ACTA SEGUIMIENTO DTAO 2022
ANEXO 15 ACTA SEGUIMIENTO 2022

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 Auditoria FONAM, en consecuencia, se

solicita la (exclusión o la tipificación de la incidencia) de las mismas del informe final de auditoría."

ANÁLISIS DE LA REPUESTA

Una vez analizada la respuesta y anexos remitidos por PNNC en cabeza de la Oficina Asesora de Planeación (OAP), y aunque, la misma, sostiene que ha cumplido con su función de realizar la planeación, seguimiento y evaluación a la ejecución presupuestal, así como también, generaron las alertas para que se realizaran las acciones pertinentes por parte de las Subdirecciones y las Direcciones Territoriales en quienes recae el rol de ejecutoras de los recursos de inversión, deja en evidencia la ineficiente gestión y falta de verificación continua y permanente a los avances relacionados con los compromisos y retos adquiridos por las dependencias, dado que un seguimiento exitoso debe ir orientado al logro de resultados.

En otras palabras, no esforzarse en la implementación de estrategias y acciones de choque para contrarrestar los bajos niveles de ejecución presupuestal, se ve reflejado en la deficiente distribución del gasto en actividades de inversión ambiental. Por esta razón, no se exime, por un lado, la gestión de la Oficina Asesora de Planeación, como encargada del seguimiento a la ejecución presupuestal, toda vez que, no se evidencia retroalimentación y seguimiento permanente a las alertas generadas, así como tampoco, resultados positivos, y por otra parte, a las unidades ejecutoras al interior de PNNC de ejercer su labor ordenadora y garantizar la observancia a las recomendaciones y orientaciones asociadas a los temas administrativos, financieros y contractuales.

Además, no hubo justificación o respuesta alguna por parte de las subdirecciones del Nivel Central y las Direcciones Territoriales como ordenadores del gasto frente a la baja ejecución presupuestal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 19. (D17). EJECUCIÓN DEL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA (PAC) VIGENCIAS 2021 Y 2022 SUBCUENTA PARQUES- FONAM.

Se evidencia que, como resultado de una baja ejecución presupuestal de gastos, la entidad no cumple las metas globales de pago establecidas por el CONFIS, ejecutando únicamente en el 2021 el 44% y en el 2022 el 47% del PAC asignado en cada vigencia.

CRITERIO

Decreto 111 de 1996[168]

(...) *ARTÍCULO 73. La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.*

En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El programa anual de caja estará clasificado en la forma que establezca el gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, con la asesoría de la dirección general del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la dirección del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la dirección general de tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el Confis. Ésta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.

Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macro-económicas así lo exijan. (...)

ARTÍCULO 74. El programa anual mensualizado de caja, PAC, financiado con recursos de la Nación correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.

Las modificaciones al PAC que no varíen los montos globales aprobados por el Confis serán aprobadas por la dirección general del tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[168] *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*

El PAC y sus modificaciones financiadas con ingresos propios de los establecimientos públicos serán aprobados por las juntas o consejos directivos con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el Confis.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos, procedimientos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo.

Decreto 1068 de 2015[169]

SECCIÓN 2. PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA – PAC

"ARTÍCULO 2.8.1.7.2.1. Programa Anual Mensualizado de Caja. El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) define el monto máximo mensual de pagos para el Presupuesto General la Nación con el fin de cancelar las obligaciones exigibles de pago. El monto global del PAC, junto con sus modificaciones, será aprobado por el CONFIS. Las modificaciones al PAC que no afecten los montos globales aprobados por el CONFIS, podrán ser aprobadas por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, con sujeción a la disponibilidad de recursos.
En caso de los Establecimientos Públicos con ingresos propios, corresponderá a las Juntas o Consejos Directivos aprobar el PAC y sus modificaciones, con base en las metas globales de pago aprobadas por el CONFIS, o por el representante legal en caso de no existir aquellas. Esta facultad se podrá delegar en el representante legal de cada entidad.

El Programa Anual de Caja correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período. Se podrán reducir las apropiaciones, cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC.
(...)
ARTÍCULO 2.8.1.7.2.2. Aprobación del PAC. El CONFIS con fundamento en las metas máximas de pago establecidas en el Plan Financiero aprobará el Programa Anual de Caja, PAC, con recursos de la Nación. Las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos, aprobarán el PAC y sus modificaciones con ingresos propios de los establecimientos públicos, con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el CONFIS."

ARTÍCULO 2.8.1.7.2.10. Seguimiento al Programa Anual Mensualizado de Caja. El CONFIS hará un seguimiento trimestral al Programa Anual Mensualizado de Caja, con el objeto de definir o modificar los montos máximos de pago mensuales por entidad, teniendo en cuenta el monto global de PAC aprobado, las prioridades de gasto, el nivel de ejecución y las restricciones fiscales y financieras.

[169] *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"* Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público a partir de la fecha de su expedición.

Decreto 4730 de 2005[170]

(...) "Artículo 26. Programa Anual Mensualizado de Caja. El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) define el monto máximo mensual de pagos para el Presupuesto General la Nación con el fin de cancelar las obligaciones exigibles de pago. El monto global del PAC, junto con sus modificaciones, será aprobado por el Confis. Las modificaciones al PAC que no afecten los montos globales aprobados por el Confis, podrán ser aprobadas por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, con sujeción a la disponibilidad de recursos.

En caso de los Establecimientos Públicos con ingresos propios, corresponderá a las Juntas o Consejos Directivos aprobar el PAC y sus modificaciones, con base en las metas globales de pago aprobadas por el Confis, o por el representante legal en caso de no existir aquellas. Esta facultad se podrá delegar en el representante legal de cada entidad.

El Programa Anual de Caja correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período. Se podrán reducir las apropiaciones, cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC.
(...)
Artículo 27. Seguimiento al Programa Anual Mensualizado de Caja. El Confis hará un seguimiento trimestral al Programa Anual Mensualizado de Caja, con el objeto de definir o modificar los montos máximos de pago mensuales por entidad, teniendo en cuenta el monto global de PAC aprobado, las prioridades de gasto, el nivel de ejecución y las restricciones fiscales y financieras."

Ley 489 de 1998 [171]

CAPÍTULO II. PRINCIPIOS Y FINALIDADES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

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

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

[170] *Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.*
[171] *"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."*

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.

Ley 734 de 2002[172]

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

"Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo."

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

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*
2. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función"*

Ley 1952 de 2019[173]

(...) "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.

[172] *Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Las presuntas conductas que se presentan, tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.*
[173] *"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario"*

"Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo."

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

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

A partir de los reportes SIIF "cupo PAC detallada" remitidos por PNNC sobre los recursos Parques - FONAM, se procedió a realizar un análisis del comportamiento del mismo para las vigencias 2021 y 2022, detallándose el PAC asignado vs pagado, para validar el cumplimiento de las metas globales de pagos establecida por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), determinándose lo siguiente:

PAC ASIGNADO VS PAC PAGADO VIGENCIA 2021 SUBCUENTA PNNC - FONAM					
DEPENDENCIA	**PAC ASIGNADO**	**PAC PAGADO**	**% EJEC. PAC**	**PAC NO UTILIZADO**	**% PAC NO EJEC**
GESTIÓN GENERAL	2,848,358,596	1,340,081,553	47%	1,508,277,043	53%
ANDES NORORIENTAL	1,154,924,567	446,581,082	39%	708,343,484	61%
ANDES OCCIDENTALES	4,996,570,477	794,272,802	16%	4,202,297,675	84%
PACÍFICO	3,755,965,617	1,899,556,731	51%	1,856,408,886	49%
CARIBE	4,524,946,201	3,586,951,154	79%	937,995,047	21%
AMAZONÍA	2,119,845,455	1,047,014,698	49%	1,072,830,757	51%
ORINOQUÍA	9,599,389,088	3,533,675,893	37%	6,065,713,195	63%
TOTAL	**29,000,000,000**	**12,648,133,913**	**44%**	**16,351,866,087**	**56%**

Fuente: SIIF Nación cupo PAC detallada 2021 – PNNC FONAM
Elaboró: Equipo auditor

Como se observa en la tabla anterior, en la vigencia 2021, PNNC no cumplió la meta global de pagos establecida por el CONFIS[174], ejecutando únicamente el 44% del PAC asignado.

Similar situación sucede en la vigencia 2022, donde no se cumplió con la meta global de pagos establecida por el CONFIS[175] ejecutando únicamente el 47% del PAC asignado. Se detalla a continuación:

PAC ASIGNADO VS PAC PAGADO VIGENCIA 2022 SUBCUENTA PNNC - FONAM					
DEPENDENCIA	PAC ASIGNADO	PAC PAGADO	% EJEC. PAC	PAC NO UTILIZADO	% PAC NO EJEC
GESTION GENERAL	3,589,444,006	2,661,328,398	74%	928,115,608	26%
ANDES NORORIENTAL	933,991,451	304,191,169	33%	629,800,282	67%
ANDES OCCIDENTALES	2,471,530,805	992,402,817	40%	1,479,127,988	60%
PACÍFICO	11,401,296,127	3,772,450,390	33%	7,628,845,738	67%
CARIBE	6,762,140,994	2,400,499,893	35%	4,361,641,100	65%
AMAZONÍA	2,780,240,304	1,774,688,361	64%	1,005,551,943	36%
ORINOQUÍA	13,191,317,575	7,361,942,052	56%	5,829,375,523	44%
TOTAL	**41,129,961,262**	**19,267,503,081**	**47%**	**21,862,458,182**	**53%**

Fuente: SIIF Nación cupo PAC detallada 2022 – PNNC FONAM
Elaboró: Equipo auditor

CAUSA

Inadecuada programación, seguimiento y control de los recursos del PAC, asociado a debilidades en la conciliación y comunicación entre las áreas ejecutoras y el grupo financiero o de tesorería de PNNC.

EFECTO

Ineficiente optimización y gestión de los recursos asignados mediante el PAC, lo cual redunda en una baja eficacia de la ejecución presupuestal, lo que, a su vez, provoca el incumplimiento a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

Se comunica la observación con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

[174] En sesión del 22 de diciembre de 2020, EL CONFIS aprobó la meta global de pagos de FONAM para la vigencia 2021, hasta por los montos de las apropiaciones incorporadas en el PGN más el rezago presupuestal.
[175] En sesión del 20 de diciembre de 2021, EL CONFIS aprobó la meta global de pagos de FONAM para la vigencia 2022, hasta por los montos de las apropiaciones incorporadas en el PGN más el rezago presupuestal.

"DADA POR EL GRUPO DE GESTION FINANCIERA MEDIANTE ORFEO No. 20234300007953 de. fecha 22 de noviembre de 2023: EJECUCION DEL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA (PAC) VIGENCIAS 2021 Y 2022 SUBCUENTA PARQUES- FONAM.

Teniendo en cuenta que el PAC es un instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, con el fin de cumplir con los compromisos de la Entidad, es importante señalar que una vez se reciben las solicitudes de las subunidades ejecutoras de acuerdo a las necesidades de PAC, la tesorería de Nivel Central asigna los recursos a través de la plataforma de SIIF Nación; posteriormente se realiza el seguimiento que corresponde a la ejecución de los pagos del mes, es decir PAC Solicitado Vrs. PAC Pagado, lo cual no apunta al seguimiento de la ejecución de la apropiación vigente del gasto, sino al cumplimiento de las obligaciones presupuestales programadas para el mes, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos que hacen exigible su pago.

De otra parte, se evidencia que en el seguimiento realizado no se tomaron los conceptos que corresponden a la evaluación del indicador de INPANUT, toda vez que las cifras presentadas en el informe no son las que están contempladas en la formula establecida por el Ministerio de Hacienda, determinando un porcentaje que no se ajusta a la realidad del indicador durante las vigencias 2021 y 2022, por cuanto no hay una relación directamente proporcional entre los pagos y la apropiación.

La Circular 21 de junio 21 de 2006 del Ministerio de Hacienda, establece el indicador de INPANUT, y contempla, entre otras, las siguientes variables para determinar este indicador:

PBI = PAC Básico Inicial del mes analizado
MODIF = Modificaciones al PAC efectuadas por adiciones o anticipos que aumenten el valor del PAC básico inicial
PPAG = PAC Pagado, son los recursos girados en un respective (sic) mes a un órgano ejecutor, representan el monto de los recursos utilizados por el mismo en el respective(sic) periodo PAC No Utilizado = PBI + MODIF - PPAG
Indicador de PAC No utilizado = PAC no Utilizado x 100 / PBI + MODIF

Así las cosas, en los reportes entregados se denota que el cupo PAC vigente asignado mensualmente es el mismo cupo PAC Pagado, lo cual determina un cumplimiento de 100% de la ejecución del PAC.

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 Auditoria FONAM, en consecuencia, se solicita la (exclusión o la tipificación de la incidencia) de las mismas del informe final de auditoría."

ANÁLISIS DE LA REPUESTA

Después de analizada la respuesta de PNNC, la CGR retira lo concerniente al indicador INPANUT, teniendo en cuenta que, para determinar el cumplimiento de la ejecución es necesario utilizar el cupo PAC asignado mensualmente y no el cupo PAC asignado en la vigencia.

Sin embargo, la entidad no se pronuncia para controvertir lo relacionado al logro de las metas globales de pago aprobadas por el CONFIS, las cuales no se cumplieron, de hecho, el porcentaje de ejecución para la vigencia 2021 fue del 44% y para el 2022 de 47%, lo cual es el resultado de una ineficiente gestión y baja ejecución presupuestal.

Por las razones expuestas, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

HALLAZGO No. 20. (D18). OBLIGACIONES CONTRATO No. 1090 DE 2022

Revisada la información que reposa en el expediente contractual, respecto del Contrato No. 1090 de 2022, se evidencia que, el contratista no entregó la totalidad de los productos acordados en cuanto a los metros lineales y especificaciones pactadas en los estudios previos y las obligaciones del contrato, toda vez que, respecto del producto *digitalización documento por documento* solo alcanzó a digitalizar 234,7 ML de los 400 ML pactados.

CRITERIO

Constitución Política de Colombia[176]

> *(...) "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"*

Ley 489 de 1998[177]

> *(...) "Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativase desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentesa 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*

[176] Constitución política de Colombia
[177] Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional

fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. *Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro"*

Ley 87 de 1993[178]

(...) "Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: literales: b). Garantizar la eficacia, la eficiencia y economíaen todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional). Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad). Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; y h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características). Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos). Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismosde verificación y evaluación"

Ley 80 de 1993[179]

(...) "Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:
1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos porColombia"

[178] *Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado*
[179] *Por la cual se expide el Estatuto General de Contrataciónde la Administración Pública*

Artículo 5. De los derechos y deberes de los contratistas. Para larealización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamientos que pudieran presentarse.

Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas"

Ley 1474 de 2011[180]

(...) "Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.
La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

[180] Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer losmecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a lanaturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

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

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a. *Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación"*

Ley 1952 de 2019[181]

(...) "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

[181] Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario

incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

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

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

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

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

Ley 594 de 2000[182]

(...) "Artículo 4°. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley; b) Importancia de los archivos. Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional; c) Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al

[182] Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos

ciudadano; d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos. e) Dirección y coordinación de la función archivística. El Archivo General de la Nación es la entidad del Estado encargada de orientar y coordinar la función archivística para coadyuvar a la eficiencia de la gestión del Estado y salvaguardar el patrimonio documental como parte integral de la riqueza cultural de la Nación, cuya protección es obligación del Estado, según lo dispone el título I de los principios fundamentales de la Constitución Política; f) Administración y acceso. Es una obligación del Estado la administración de los archivos públicos y un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos, salvo las excepciones que establezca la ley; g) Racionalidad. Los archivos actúan como elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública y como agentes dinamizadores de la acción estatal. Así mismo, constituyen el referente natural de los procesos informativos de aquélla; h) Modernización. El Estado propugnará por el fortalecimiento de la infraestructura y la organización de sus sistemas de información, estableciendo programas eficientes y actualizados de administración de documentos y archivos; i) Función de los archivos. Los archivos en un Estado de Derecho cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora; j) Manejo y aprovechamiento de los archivos. El manejo y aprovechamiento de los recursos informativos de archivo responden a la naturaleza de la administración pública y a los fines del Estado y de la sociedad, siendo contraria cualquier otra práctica sustitutiva.

Artículo 12. Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.

Artículo 14. Propiedad, manejo y aprovechamiento de los archivos públicos. La documentación de la administración pública es producto y propiedad del Estado, y éste ejercerá el pleno control de sus recursos informativos. Los archivos públicos, por ser un bien de uso público, no son susceptibles de enajenación"

Manual de Contratación, supervisión e interventoría de la ANLA[183]

6.4. Actividades de los supervisores e interventores: a. Las actividades técnicas: Se encaminan a verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas del contrato, el correcto y adecuado desarrollo de los trabajos bajo las normas técnicas aplicables y el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y procesos técnicos a cargo del contratista. b. Las actividades administrativas: Son dirigidas a velar y garantizar el cumplimiento del contrato, según los documentos, procedimientos y plazos establecidos y supervigilar el avance de los trabajos para que se desarrollen según las normas legales vigentes, el contenido del acuerdo de voluntades, el cronograma y el presupuesto previamente aprobados. Vigilará además la existencia suficiencia y vigencia de las pólizas de garantía y demás obligaciones contractuales y legales. c. Las actividades financieras: Son dirigidas a efectuar un seguimiento y control de los aspectos financieros, contables y presupuestales del contrato a través de un

[183] Manual de contratación ANLA

seguimiento de todas las actuaciones de contenido económico que se lleven a cabo en desarrollo del contrato. d. Las actividades legales: Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la ANLA y las condiciones o estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal. e. Las actividades de carácter ambiental y social: En caso de requerirse, se deberá verificar el cumplimiento de las normas y aspectos ambientales del proyecto o contrato a ejecutar, tales como requerimientos del plan de manejo ambiental, el diagnóstico socioeconómico y cultural del entorno del proyecto y el plan de gestión social en caso de requerirse.

CONDICIÓN

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, suscribió el contrato interadministrativo No. 1090 de 2022, con objeto "*Prestar el servicio de organización y digitalización de expedientes de archivo de la ANLA*" por un valor de $1.257.363.520 de acuerdo con el R.P. No. 287622 del 25 de julio de 2022 y plazo de ejecución de 5 meses hasta el 15 de diciembre de 2022.

Revisado el expediente contractual, se tiene que, la cláusula No.3 "**OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, B OBLIGACIONES ESPECIFICAS ii) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS POSTERIORES A LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO: 1.** Ejecutar la totalidad de las actividades descritas en el capítulo "Operación" descritas en el Anexo No. 1 "Ficha técnica": Especificaciones y Requerimientos Técnicos Mínimos". Se tiene que, el contratista estaba obligado a cumplir con cinco entregables, siendo estos: 1. *Operación*, resumen ejecutivo de las actividades a realizar por parte del contratista 2. *Digitalización documento por documento*, digitalizar la documentación de la hoja de control con calidad, legibilidad, fidelidad y búsqueda por texto 3. *Consolidación de documento digitalizados*, Consolidar en una estructura de carpetas los archivos digitalizados 4. *Recepción y devolución de documentos*, recibir las cajas que contienen los documentos a digitalizar, ordenar y conformar los expedientes incluido el transporte y 5. *Consulta y préstamos de expedientes*, facilitar la información a la que se le esté ejecutando el proceso de digitalización.

Teniendo en cuenta la información suministrada por la entidad y de acuerdo con el expediente contractual, se evidencia que, el proyecto se ejecutó en un 54.5% tal y como se desprende del informe de supervisión final del contrato, suscrito por el supervisor. Dado que, en cuanto a la obligación especifica relativa a la actividad de *digitalización documento por documento*, no se evidencia el cumplimiento de la digitalización de los 400 ML de expedientes, como se estableció en los estudios previos y en el Anexo No.1 "Ficha técnica", ya que solo fueron entregados 234,7 ML, según informe final del contratista, lo que es contradictorio frente a la certificación del

supervisor, quien indicó en su informe final de supervisión "el contratista cumplió a cabalidad con las obligaciones del contrato".

CAUSA

Las situaciones descritas, son generadas debido a deficiencias técnicas y administrativas en el seguimiento y control por parte de la supervisión del contrato, en cuanto que se certificó el cumplimiento de las obligaciones contractuales solo con una ejecución total del contrato de 54.5%. En este orden de ideas, se pone de presente que, no se atendieron los principios orientadores de eficacia, economía y celeridad de la función administrativa.

EFECTO

Lo que genera que la entidad no obtenga la totalidad de los 400 metros lineales de archivos pactados en el objeto del contrato, en ese orden, existe una insatisfacción en cuanto a la necesidad que le asistía a la entidad de digitalizar y ordenar los expedientes.

Al inobservar los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el supervisor conceptuó que el contratista cumplió a cabalidad con el objeto y las obligaciones del contrato, cuando realmente solo alcanzó a cumplir con 234,7 ML del producto de *digitalización documento por documento*, cuando realmente lo pactado eran 400 ML.

Incumplimiento de los artículos 4, 12 y 14 de la Ley 594 de 2000, en tanto que no se cumplieron los principios de la función archivística.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad en su respuesta allegada el 15 de noviembre de 2023 bajo radicado No. 20232301931071 manifiesta que:

(...) "Es importante mencionar que, si bien en el informe final de supervisión se ha descrito que "el contratista cumplió a cabalidad con las obligaciones del contrato", esto corresponde a una lectura integral del mencionado informe (formato informe de supervisión GC-FO-10 Versión 3) el cual en el mismo precisa el porcentaje ejecutado por el contratista, entendiéndose que el porcentaje 54,5% ejecutado por el contratista se cumplió a cabalidad y no el 100%.

Aunado a lo anterior y desde el punto de vista financiero en el mencionado informe final se especifica lo siguiente "1. Al contratista se le hicieron pagos por valor de SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE PESOS, 2. El saldo a liberar presupuestalmente es de QUINIENTOS SETENTA Y

UN MILLONES CUATROCIENTOS TRECE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS". Esto producto de que "el contratista cumplió a cabalidad con las obligaciones del contrato" correspondiente al 54,5% de la totalidad del mismo.

Lo anterior evidencia el adecuado seguimiento técnico y administrativo por parte de la supervisión, por cuanto se certificó el cumplimiento de las obligaciones en un porcentaje del 54,5% frente al total del mismo, la supervisión jamás indico que el contratista haya cumplido a cabalidad con la totalidad de las obligaciones del contrato (100% del mismo)."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

De acuerdo con lo anterior, se pone de presente que la entidad se limitó a justificar el avance del proyecto por 54.5%, así como lo financieramente agotado o pagado, situación que a este equipo auditor le consta y queda claro en la condición del presente hallazgo en cuanto al avance del contrato.

Respecto del informe de supervisión final de supervisión del contrato, la ANLA manifestó que, esta contraloría delegada realizó una lectura integral del documento. Es menester aclarar que, si bien se trataba de un formato, es responsabilidad del supervisor cotejar el avance y posteriormente certificar dicha situación, es decir, este es el responsable de lo que avale dentro del documento en mención.

No obstante, la ANLA no se pronunció sobre la parte técnica del contrato, como lo es la digitalización de expedientes de archivo, de igual manera, tampoco desvirtuó la insatisfacción de la necesidad que la entidad pretendía satisfacer con la contratación y, por tanto, incumplió los principios de la función archivística consagrados en los artículos 4, 12 y 14 de la Ley 594 de 2000.

De igual manera, este ente de control no obtuvo información o evidencia contundente de las razones de la administración para dar por terminado el contrato 1090 de 2022 únicamente con un avance del 54.5% sobre el contrato.

Por lo anteriormente expuesto, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 21. (D19). PLANEACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO 1007 DE 2021

Revisada la información que reposa en el expediente compartido, respecto del Contrato No. 1007 de 2021, se evidencia que la entidad compradora, no realizó el análisis del sector, por ello, no tenía claridad en cuanto a los servicios que realmente pretendía adquirir y sus costos.

CRITERIO

Constitución Política de Colombia [184]

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

Ley 489 de 1998[185]

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

Ley 1474 de 2011[186]

(...) "Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista"

Ley 734 de 2002[187]

[184] *Constitución política de Colombia de 1911*
[185] *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional*
[186] *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer losmecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*
[187] Por la cual se expide el Código Disciplinario Único

(...) "Artículo 22. garantía de la función pública. <artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019> el sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la constitución política y en las leyes"

Artículo 23. la falta disciplinaria. <artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019> constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento

Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 28. Causales de exclusiones de la responsabilidad disciplinaria.
"Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. *Por fuerza mayor o caso fortuito.*
2. *En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.*
3. *En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.*
4. *Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.*
5. *Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.*
6. *Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.*

La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

7. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes"

Ley 1952 de 2019[188]

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

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente"

Ley 80 de 1983[189]

(...) "Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.
5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas

[188] *Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario*
[189] *Por la cual se expide el Estatuto General de Contrataciónde la Administración Pública*

obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:
1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.
3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos"

Ley 1150 de 2007[190]

(...) "Artículo 17. Del Derecho al Debido Proceso. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito"

Decreto 1510 de 2013[191]

(...) "Artículo 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.
Artículo 16. Determinación de los Requisitos Habilitantes. La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación,

[190] *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos".*
[191] *Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública*

teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes"

Manual de contratación de la ANLA[192]

(...) "6.4. Actividades de los superviscres e interventores.

Las actividades técnicas: Se encaminan a verificar el a. cumplimiento de las especificaciones técnicas del contrato, el correcto y adecuado desarrollo de los trabajos bajo las normas técnicas aplicables y el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y procesos técnicos a cargo del contratista.
Las actividades administrativas: Son dirigidas a velar y garantizar el cumplimiento del contrato, según los documentos, procedimientos y plazos establecidos y supervigilar el avance de los trabajos para que se desarrollen según las normas legales vigentes, el contenido del acuerdo de voluntades, el cronograma y el presupuesto previamente aprobados. Vigilará además la existencia suficiencia y vigencia de las pólizas de garantía y demás obligaciones contractuales y legales.
Las actividades financieras: Son dirigidas a efectuar un seguimiento y control de los aspectos financieros, contables y presupuestales del contrato a través de un seguimiento de todas las actuaciones de contenido económico que se lleven a cabo en desarrollo del contrato.

Las actividades legales: Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la ANLA y las condiciones o estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

Las actividades de carácter ambiental y social: En caso de requerirse, se deberá verificar el cumplimiento de las normas y aspectos ambientales del proyecto o contrato a ejecutar, tales como requerimientos del plan de manejo ambiental, el diagnóstico socioeconómico y cultural del entorno del proyecto y el plan de gestión social en caso de requerirse"

CONDICIÓN

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, suscribió el contrato No. 1007 de 2021, con objeto "*Contratar a través del acuerdo marco de precios la prestación del servicio de un centro de contacto para atender los requerimientos de los ciudadanos respecto a los trámites, revisiones de verificación preliminar de Informes de Cumplimiento Ambiental, mantenimiento de base de datos y expedientes, así como, los demás servicios brindados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.*" por un valor inicial

[192] Manual de contratación ANLA

de $1.611.343.818, durante la duración del contrato, se realizaron 2 modificaciones contractuales, la primera de ellas corresponde a una adición de $476.201.670 para agregar a la orden de compra 20 agentes especializados, 1 supervisor de operación y 1 líder de calidad, la segunda, para reducir en $178.397.545, el valor del contrato, de la cual no se evidenció justificación alguna para la liberación de estos recursos asignados al contrato.

De acuerdo con lo mencionado, se evidenció una deficiente planeación por parte de la entidad compradora, ya que no tenía la suficiente claridad respecto de los servicios a adquirir al momento de elaborar los documentos previos del proceso por cuanto no determinó: *a.* Qué necesitaba, *b.* Cómo lo necesitaba, *c.* Cuándo lo necesitaba y *d.* Las cantidades de servicios. Como consecuencia, se requirieron dos modificaciones contractuales descritas anteriormente, todo ello, debido a que no se realizó un análisis del sector de acuerdo con la normativa vigente a la fecha de contratación.

Por otro lado, la reducción del contrato 1007 de 2021 por $178.397.545 luego de la adición presupuestal, indica que la entidad eventualmente no realizó una correcta proyección de los servicios que necesitaba, como quiera que, debió prever esa vicisitud en la elaboración de los documentos previos. Dicha situación solo se observó en el acta de liquidación del contrato, es decir, no existe justificación para que ANLA realizara la modificación contractual.

Adicionalmente, la entidad no solicitó al contratista el informe periódico de *febrero de 2021*, pero si realizó el pago de los servicios proveídos para dicho mes, en el mismo sentido, el contratista no presentó informe final de la ejecución total del contrato, a lo que la entidad de acuerdo con el expediente contractual manifestó (...) "*Que de acuerdo con el acuerdo marco de precios* ***BPO CCE-595-1-AMP-2017*** *la entidad no se encontraba en la obligación de solicitar al contratista los informes periódicos y el final a la ejecución del contrato".* Dicha situación llama la atención del equipo auditor, teniendo en cuenta que, la entidad compradora si elaboró el informe de supervisión final relativo al contrato No. 1007 de 2021, es decir, no se tiene certeza de la información con la cual contrarrestó y optó por dar el visto bueno a la ejecución de los servicios contratados, teniendo en cuenta, que se planeó adquirir productos por unos montos específicos, de los cuales ninguno cumplió con el 100% de lo realmente pagado y entregado por el contratista, todo esto, de acuerdo con el expediente contractual compartido.

CAUSA

Esta situación se presenta por debilidades en la planeación contractual y seguimiento a la ejecución del contrato, lo cual hace referencia a todas aquellas actividades que la entidad debe realizar antes de adelantar un proceso de contratación, con el fin de poder determinar de forma precisa la necesidad pública que pretende satisfacer, los

recursos a ejecutar; así mismo, la fragilidad en la verificación de los productos entregables por parte del supervisor.

EFECTO

Lo que genera que la entidad haya utilizado de forma incorrecta los recursos públicos durante la vigencia mencionada, ante la inobservancia del deber de análisis de las entidades estatales, respecto del estudio del mercado de los artículos 15 y 16 del Decreto 1510 de 2013 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, se constituye eventualmente en una gestión antieconómica, e ineficiente.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad en su respuesta allegada el 15 de noviembre de 2023 bajo radicado No. 20232301931071 manifiesta que:

(...) "Justificación de la adición de $476.201.670 para agregar a la orden de compra 20 agentes especializados, 1 supervisor de operación y 1 líder de calidad:

Con respecto a la adición presupuestal de $476.201.670 para la contratación de veinte (20) agentes especializados, un (1) supervisor de operación y un (1) líder de calidad, es necesario mencionar que la ANLA dentro de sus fines misionales identificó la importancia de centralizar la información geográfica y alfanumérica, con el fin de atender consultas y requerimientos desde los diferentes grupos, brindar respuesta a usuarios externos como instituciones y entes de control a nivel nacional y el seguimiento integral a proyectos, obras y/o actividades, es por ello, que se implementa la Base de Datos Corporativa - BDC, con el fin de consolidar la información geográfica presente en los informes de cumplimiento ambiental – ICA, presentada en el Modelo de Almacenamiento Geográfico establecido bajo la Resolución 2182 de 2016.

Es pertinente aclarar que, los diez (10) agentes especializados en su momento ya se encontraban vinculados a la entidad a través de Américas Business Process Services S.A, estaban asignados de la siguiente manera: seis (6) atendiendo la labor misional de Verificación Preliminar de ICAs (VPI) vigencia 2021 y cuatro (4) atendiendo ***la migración de las bases de datos geográficas*** *conformes resultantes del proceso VPI según resultados de 2020 y algunas del 2021.*

No obstante, lo anterior, para lograr cubrir el rezago en bases de datos geográficas por migración para las temporalidades 2017 a 2020, se plantó la necesidad ya referida, de vincular veinte (20) agentes especializados por un período de tres (3) meses: octubre, noviembre y diciembre de 2021, cuya labor específica fue el fortalecer la atención de las labores de ***migración a base de datos corporativa BDC****.*

De otra parte, en el documento ***JUSTIFICACIÓN PARA LA MODIFICACIÓN (ADICIÓN) A LA ORDEN DE COMPRA N° 64250 –CONTRATO N° 1007 - 2021 SUSCRITA ENTRE EL***

FONDO NACIONAL AMBIENTAL / AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – FONAM / ANLA Y AMÉRICAS BUSINESS PROCESS SERVICES S.A. *se relacionan los antecedentes y justificación técnica, jurídica y financiera necesarios para la adición de los servicios contratados en su momento. Los recursos públicos fueron usados de manera correcta, toda vez que, en el último trimestre del año 2021, se migraron a la BDC un total de 2723 bases de datos geográficas conformes.*

Nótese de la anterior gráfica, el aumento en la tendencia en atención a las actividades misionales de migración a la base de datos corporativa BDC, lo cual, ratifica el cumplimiento de la labor de los veinte (20) agentes especializados contratados para el último trimestre de 2021. Que, de otra forma, no hubiese podido lograrse con la capacidad instalada en su momento.

Justificación de la reducción en $178.397.545 en el valor del contrato:

Los saldos no ejecutados y liberados por valor de $178.397.870 del total del contrato, se dieron principalmente por el tiempo que se toma el proveedor para el aprovisionamiento del personal de agentes, supervisor y líder de calidad desde la suscripción de la orden de compra hasta la fecha de la contratación, si se tiene en cuenta que ésta inició el 16 de febrero de 2021 y la mayoría del personal fue contratado el 26 de febrero de 2021, a su vez en el mes de octubre se contó con otro tiempo de aprovisionamiento, con ocasión a la adición contractual de agentes especializados y la necesidad de un líder y supervisor adicional. Téngase en cuenta que la contratación de personal, por parte del proveedor, se realizó dentro de los veinte (20) días hábiles permitidos por el Acuerdo Marco de Precios No. CCE-595-1-AMP-2017 (AMP-2017).

Es así, que mientras se realizó el aprovisionamiento de personal, especialmente en los meses de febrero ($120.199.916) y octubre ($8.521.581), y por las situaciones administrativas como renuncias de personal en los meses de noviembre y diciembre ($9.539.275), dando un saldo de casi $ 145.000.000 solo en estos ítems.

TIPO	COD. MATRIZ	SERVICIO	VALOR PAGO 2023	SALDO
Personal	IT-BPO-CC-2-51	Agente en la Entidad Compradora - Profesional - Jornada Ordinaria	$ 238.549.666,66	$ 21.600.333,34
Personal	IT-BPO-CC-3-51	Agente Front Office - Profesional - Jornada Ordinaria	$ 143.655.000,00	$ 11.775.000,00
Personal	IT-BPO-CC-3-46	Agente Front Office - Técnico - Jornada Ordinaria	$ 63.558.000,00	$ 7.062.000,00
Personal	IT-BPO-CC-2-56	Agente en la Entidad Compradora - Especializado - Jornada Ordinaria	$ 625.492.000,00	$ 59.808.000,00
Personal	IT-BPO-CC-4-56	Agente Front Office sin herramienta Especializado Ordinaria Platino 20 Agente	$ 355.594.278,60	$ 12.685.190,40

Personal	*IT-BPO-CC-37-1*	*Supervisor operación Centro de Contacto - Ampliada*	*$ 69.915.000,00*	*$ 4.425.000,00*
Personal	*IT-BPO-CC-38-1*	*Líder de calidad - Amplia*	*$ 70.046.666,67*	*$ 4.433.333,33*
Subtotal		*$ 1.566.810.611,93*	*$ 121.788.857,07*	
IVA		*$ 297.694.016,27*	*$ 23.139.882,84*	
Total		*$ 1.864.504.628,20*	***$ 144.928.739,91***	

- *La entidad no solicitó al contratista el informe periódico de febrero de 2021:*

Con respecto a la afirmación sobre la No solicitud al contratista del informe periódico de febrero de 2021, vale la pena considera lo siguiente:

a) La fecha de suscripción de la orden compra OC 64250 y respectivo contrato No. 1007 de 2021, fue el 16 de febrero de 2021.

b) Posterior a la firma de contrato por parte del proveedor, se establece reunión de inicio con supervisión y se activa la búsqueda y posterior contratación de los agentes, líder de calidad y supervisor.

c) La firma del contrato laboral con el proveedor de la mayoría de los agentes, se efectuó el 26 de febrero de 2026, este día fue el último día hábil del mes, por lo que ese día se programaron las sesiones de bienvenida, inducción, roles y misionalidad.

d) Desde el punto de vista técnico y operativo, también era necesario garantizar el aprovisionamiento de equipos de cómputo, licenciamiento y credenciales a sistemas de la ANLA, de tal forma, que los agentes pudiesen iniciar su labor. Evento que no se ejecuta en el único día hábil restante del mes de febrero, es decir, que al vincularse los agentes el viernes 26 de febrero, siendo el último día hábil del mes, se entiende que no han sido aún adelantadas actividades técnicas para ser consignadas en un informe periódico.

- *El contratista no presentó informe final de la ejecución total del contrato*

El proveedor presentó informe para el mes de diciembre 2021, donde las cifras y estadísticas muestran la ejecución del año 2021, en el punto número 1 de este informe (pág. 5), se muestra el consolidado de la gestión y el flujo de interacciones, como lo menciona el proveedor "desde el inicio de la operación".

Mes	Interacciones Ofrecidas	Interacciones Atendidas	Interacciones Abandonadas	Otras Interacciones	AHT	Nivel Atención (%)	Nivel Abandono (%)	Nivel de Servicio (%)	ASA
03. Marzo	1.031	950	78	3	612	92%	8%	87%	9
04. Abril	933	892	34	7	524	96%	4%	92%	5
05. Mayo	830	814	13	3	525	98%	2%	96%	2
06. Junio	1.097	1.077	14	6	513	98%	1%	96%	2
07. Julio	968	958	4	6	552	99%	0%	98%	2
08. Agosto	1.172	1.157	7	8	508	99%	1%	97%	2
09. Septiembre	905	898	6	1	519	99%	1%	98%	2
10. Octubre	898	883	14	1	519	98%	2%	97%	1
11. Noviembre	1.230	1.203	22	5	473	98%	2%	95%	3
12. Diciembre	598	582	13	3	526	97%	2%	93%	8
Total general	**9.662**	**9.414**	**205**	**43**	**525**	**97%**	**2%**	**95%**	**4**

Nombre Skill	Interacciones Ofrecidas	Interacciones Atendidas	Interacciones Abandonadas	Otras Interacciones	AHT	Nivel Atención (%)	Nivel Abandono (%)	Nivel de Servicio (%)	ASA
Línea 018000	6.035	5.873	139	23	523	97%	2%	95%	4
Línea Fija	3.260	3.188	54	18	539	98%	2%	96%	3
Click To Call	367	353	12	2	447	96%	3%	89%	5
Total general	**9.662**	**9.414**	**205**	**43**	**525**	**97%**	**2%**	**95%**	**4**

Aunado a lo anterior, nótese que, en cada informe mensual, se muestra la gestión de la implementación y operación de cada uno de los canales y servicios de atención requeridos por ANLA.

Es de aclarar, que los supervisores con la aprobación de la factura, la validación del informe de actividades y la suscripción de la cuenta de cobro mensualizada, dan cuenta de los servicios puestos en ejecución y operación en cada mes, con el fin de cumplir las obligaciones dispuestas para la entidad compradora en el Acuerdo Marco de Precios No. CCE-595-1-AMP-2017, específicamente en lo relacionado con "Aprobar o rechazar las facturas con la oportunidad indica (...)".

Al llevar el control mensualizado de los servicios contratados, se efectúa en la liquidación del contrato el informe de supervisión final y el acta de liquidación de mutuo acuerdo y cierre de expediente, donde se evidencia igualmente la ejecución del contrato.

Por tal razón es que el Acuerdo Marco de Precios No. CCE-595-1-AMP-2017 no exige al proveedor la presentación de un informe final de actividades, por cuanto en el transcurso del periodo contractual se validan mensualmente cada uno de los ítems contratados.

Como sustento de lo indicado sobre esta observación, se remite:

1. *ACTA DE LIQUIDACIÓN DE MUTUO ACUERDO Y CIERRE DE EXPEDIENTE CONTRACTUAL DE LA ORDEN DE COMPRA No. 64250 CON NUMERO INTERNO DE CONTRATO 1007-2021 ANLA SUSCRITA ENTRE EL FONDO NACIONAL AMBIENTAL – FONAM / LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA Y AMÉRICAS BUSINESS PROCESS SERVICES S.A.*

2. *Fichas técnicas Centro de Contacto*

3. *JUSTIFICACIÓN PARA LA MODIFICACIÓN (ADICIÓN) A LA ORDEN DE COMPRA N° 64250 – CONTRATO N° 1007 - 2021 SUSCRITA ENTRE EL FONDO NACIONAL AMBIENTAL / AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez realizado el análisis de la respuesta anterior, se encuentra que, la ANLA procedió a justificar la modificación de la adición y reducción del contrato, manifestando para la primera que; necesitaba cubrir el rezago de bases de datos geográficas de los años 2017 a 2020, por ello, vinculó veinte (20) agentes especializados durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2021, encaminados a fortalecer las labores de migración a base de datos corporativa. Para la segunda, manifestó que; la liberación se ocasionó atendiendo al tiempo del proveedor para suministrar el personal de agentes, supervisor y líder de calidad desde la suscripción de la orden de compra hasta la fecha de la contratación, y que en el mes de octubre tuvieron otro tiempo de aprovisionamiento, con ocasión a la adición contractual de agentes especializados y la necesidad de un líder y supervisor adicional.

Para este órgano de control, estas situaciones en particular ocurrieron debido a que la entidad contratante no realizó el estudio del sector o del mercado, por ello, no contaba con pleno conocimiento en cuanto al sector relativo al proceso de contratación que pretendía adelantar, situación que afirma la debilidad en la planeación contractual para llevar a cabo la adquisición del centro de contacto BPO, lo que derivó a que no se determinara de forma precisa la necesidad pública que pretendía satisfacer, como tampoco los recursos que pretendía ejecutar. Esto muy a pesar que mediante el acuerdo marco de precios, se establecían las características generales de los centros de contacto, pero no las condiciones particulares que la entidad pretendía satisfacer.

En cuanto al informe periódico de febrero de 2021, manifestó que la firma del contrato tuvo lugar el 16 de febrero de 2021 y que el proveedor vinculó laboralmente el 26 del mismo mes y año a los agentes que prestarían los servicios de atención, por ello, siendo este el último día hábil del mes no hubo lugar a solicitar el

mencionado informe, omite la administración en su respuesta, que precisamente dicho suministro del personal es una actividad ejecutada dentro del contrato y que correspondía al supervisor de este solicitar los informes de acuerdo con la normativa vigente a la fecha de la contratación.

Por lo anteriormente expuesto, se configura y ratifica el hallazgo manteniendo la presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 22. (D20). SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 028, 148 Y 714 DE 2021

La cláusula novena de los contratos de prestación de servicios Nos. 028, 148 y 714 de 2021 establecía que los contratistas deberían presentar un informe final sobre la ejecución total de las actividades realizadas en la vigencia del vínculo contractual, situación que no fue solicitada por los supervisores respectivos, dado que aceptaron el último informe mensual de la vigencia como el atinente a la ejecución total de las actividades realizadas en el marco de los contratos.

CRITERIO

Constitución Política de Colombia[193]

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

Ley 489 de 1998[194]

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

Ley 87 de 1993[195]

> *(...) "Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes*

[193] Constitución política de Colombia de 1991
[194] *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional*
[195] *Por la cual se establecen normas para el ejercicio delcontrol interno en las entidades y organismos del Estado*

objetivos fundamentales: literales: b). Garantizar la eficacia, la eficiencia y economíaen todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional). Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad). Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; y h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características). Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos). Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismosde verificación y evaluación"

Ley 80 de 1983[196]

(...) "Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:
1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.
5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos porColombia.

Artículo 5. De los derechos y deberes de los contratistas. Para larealización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamientos que pudieran presentarse"

Ley 1474 de 2011[197]

[196] *Por la cual se expide el Estatuto General de Contrataciónde la Administración Pública*
[197] *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer losmecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*

(...) "Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado enla materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a lanaturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

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

Ley 734 de 2002[198]

(...) "Artículo 22. garantía de la función pública. <artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019> el sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la constitución política y en las leyes"

Artículo 23. la falta disciplinaria. <artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019> constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en

[198] *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*
La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento

Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 28. Causales de exclusiones de la responsabilidad disciplinaria.
"Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. *Por fuerza mayor o caso fortuito.*
2. *En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.*
3. *En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.*
4. *Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.*
5. *Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.*
6. *Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.*
7. *En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes"*

Ley 1952 de 2019[199]

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

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

[199] *"Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario"*

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

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente"

Manual de Contratación, supervisión e interventoría de la ANLA[200]

(...) " 6.4. Actividades de los supervisores e interventores:

a. Las actividades técnicas: Se encaminan a verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas del contrato, el correcto y adecuado desarrollo de los trabajos bajo las normas técnicas aplicables y el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y procesos técnicos a cargo del contratista.

b. Las actividades administrativas: Son dirigidas a velar y garantizar el cumplimiento del contrato, según los documentos, procedimientos y plazos establecidos y supervigilar el avance de los trabajos para que se desarrollen según las normas legales vigentes, el contenido del acuerdo de voluntades, el cronograma y el presupuesto previamente aprobados. Vigilará además la existencia suficiencia y vigencia de las pólizas de garantía y demás obligaciones contractuales y legales.

c. Las actividades financieras: Son dirigidas a efectuar un seguimiento y control de los aspectos financieros, contables y presupuestales del contrato a través de un seguimiento de todas las actuaciones de contenido económico que se lleven a cabo en desarrollo del contrato.

d. Las actividades legales: Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la ANLA y las condiciones o estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

e. Las actividades de carácter ambiental y social: En caso de requerirse, se deberá verificar el cumplimiento de las normas y aspectos ambientales del proyecto o contrato a ejecutar, tales como requerimientos del plan de manejo ambiental, el diagnóstico socioeconómico y cultural del entorno del proyecto y el plan de gestión social en caso de requerirse"

CONDICIÓN

[200] Manual de contratación ANLA

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, contrató mediante prestación de servicios No. 028 de 2021 la "*Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, para liderar y revisar técnicamente todas aquellas actividades relacionadas con los procesos de seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental, planes de manejo ambiental y demás instrumentos de competencia de la ANLA*" por valor total de $170.111.155.

En concordancia con lo anterior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, suscribió contrato de prestación de servicios No. 148 de 2021, con objeto "*Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, para asistir técnicamente todas aquellas actividades relacionadas con los procesos de seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental, planes de manejo ambiental y demás instrumentos de competencia de la ANLA*" por valor total de $169.634.653.

De igual manera, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, suscribió contrato de prestación de servicios No. 714 de 2021 con objeto *"El Contratista se obliga a ejercer representación judicial de hasta 30 procesos, en acciones populares, acciones de grupo, acciones de tutela, nulidades simples y por inconstitucionalidad, acciones de cumplimiento, de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho que se interpongan o cursen en contra de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, que sean asignados para ejercer la representación judicial en desarrollo del contrato. Igualmente, la elaboración de conceptos jurídicos en temas de derecho administrativo y ambiental, coadyuvar con la implementación de políticas de prevención del daño antijurídico de la ANLA"* por valor total de $183.546.000.

De acuerdo con lo mencionado, se evidencia una fragilidad en la supervisión de los contratos de prestación de servicios, toda vez que, de acuerdo con las obligaciones específicas de los contratos, se establece una cláusula donde estipula la obligación de los contratistas de presentar un informe final detallado sobre toda la ejecución contractual.

Teniendo en cuenta los expedientes contractuales compartidos respecto de los contratos No. 028, 148 y 714 de 2021 se evidenció que, si bien el contratista presenta informes, los mismos no CUMPLEN lo establecido en la CLÁUSULA NOVENA de las obligaciones específicas de los contratos mencionados, ya que los documentos establecidos como informes finales, no son más que informes mensuales que dan luz de la ejecución o avance de las actividades del último mes.

En consecuencia, los supervisores procedieron a dar su visto bueno a la ejecución contractual de los contratos de prestación de servicios No. 028, 148 y 714 de 2021, sobre los informes mensuales del último mes de vigencia, más no como lo estipula

la cláusula novena de las minutas, es decir, sobre la ejecución total de los contratos, que se refiere a cada una de las gestiones adelantadas para cumplir las obligaciones específicas de cada contrato.

CAUSA

Esta situación se presenta por debilidades en el sistema de control interno de la ANLA, al no garantizar la aplicación de lo así dispuesto en el numeral 6.4 del manual de contratación y supervisión en cuanto a la oportunidad en las gestiones para efectuar una supervisión y seguimiento adecuado a los contratos de prestación de servicios.

EFECTO

Incumplimiento de la cláusula No. 9 de las obligaciones específicas de los contratos de prestación de servicios Nos. 028, 148 y 714 de 2021 que dispone la obligatoriedad de presentar un informe final sobre la ejecución total del contrato.

La entidad no cuenta con una memoria de las actividades adelantadas en el marco de los contratos de prestación de servicios Nos. 028 y148 y limita la caracterización y monitoreo de la información obtenida de los objetos contractuales. Lo que genera riesgo de afectación y deterioro en los procesos de seguimiento a los proyectos de licencias ambientales.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad en su respuesta allegada el 15 de noviembre de 2023 bajo radicado No. 20232301931071 manifiesta que:

- **Contrato 028 y 148 de 2021**

(...) "La Autoridad Nacional celebró los contratos de prestación de servicios 028 de 2021 cuyo objeto fue "Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, para liderar y revisar técnicamente todas aquellas actividades relacionadas con los procesos de seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental, planes de manejo ambiental y demás instrumentos de competencia de la ANLA y el 148 de 2021, con el objeto "Prestación de servicios profesionales en la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales, para asistir técnicamente todas aquellas actividades relacionadas con los procesos de seguimiento a los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental, planes de manejo ambiental y demás instrumentos de competencia de la ANLA", contratos que se ejecutaron y finalizaron durante la vigencia 2021.

El Ente de Control Fiscal, señala en su observación que revisados los expedientes contractuales, se evidencia una fragilidad en la supervisión de los contratos, argumentando que de acuerdo a las obligaciones específicas de los contratos no se cumplió con lo señalado en el numeral 9, presentar un informe final detallado sobre toda la ejecución contractual; no obstante revisados los anexos de las cuentas finales de los contratos de prestación de servicios 028 y 148 de 2021, se puede observar que los contratistas sí presentaron el informe final sumado al correspondiente informe mensual:

(...)

Informes que se encuentran debidamente cargados y registrados con todos los documentos que acompañan la cuenta final, en la plataforma SECOP II, así como en el aplicativo para tramitar las cuentas de la Entidad GIC.

Señala igualmente el grupo auditor, que al incumplirse esta obligación en los contratos citados, la Entidad no cuenta con una memoria de las actividades adelantadas en el marco de los contratos y limita la caracterización y monitoreo de la información obtenida de los objetos contractuales; sin embargo, cómo se mencionó sí se presentó el informe final que fue adjuntado en el sistema establecido por Colombia Compra Eficiente para el seguimiento a la contratación estatal SECOP II, la ANLA cuenta con la herramienta SILA que es el sistema de información de la entidad a través de la cual todos los funcionarios y/o colaboradores ejecutan sus actividades y son notificadas a cada uno de los titulares de los instrumentos de manejo y control, logrando así que la información y/o documentos que trabajen los colaboradores vinculados mediante contratos de prestación de servicios se conserven en el tiempo y bajo la caracterización y monitoreo de la Entidad.

Conforme lo anterior, se puede observar el riguroso ejercicio de supervisión que fue delegado, así como el cumplimiento por parte de la Entidad en mantener control sobre la información que en ejecución de los contratos de prestación de servicios se desarrolle. es por ello que de forma respetuosa se solicita el grupo auditor retirar la observación"

- **Contrato 714 de 2021**

(...) "Sea lo primero indicar que los contratos para la defensa jurídica de la entidad requieren de una labor continua por parte del contratista, debido a la duración extendida que tienen los procesos judiciales en los que hace parte la ANLA. Por esta razón, el cumplimiento del objeto contractual de cada uno de estos corresponde a la relación de las actuaciones que cada apoderado realiza mes a mes, ya sean estas de mera vigilancia judicial o de actuaciones concretas en los procesos asignados. Por lo tanto, un informe final de la ejecución anual de cada contrato no sería más que un consolidado de las actuaciones que se han reportado cada mes, y así mismo han sido oportunamente verificadas por parte del supervisor, con cada cuenta de cobro.

Ahora bien, es importante mencionar que la falta de dicho consolidado en las respectivas carpetas contractuales no implica una fragilidad en el seguimiento y la supervisión del contrato ya que, conforme al numeral 1 del artículo 2.2.3.4.1.10 de Decreto 1069 de 2015,

la información de las actuaciones procesales de cada apoderado y de cado proceso, es cargada en la plataforma del Sistema Único de Información Litigiosa de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado - eKogui, donde cada abogado tiene su registro para poder hacer este cargue de información: ARTÍCULO 2.2.3.4.1.10. Funciones del apoderado. Son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, las siguientes:

1.Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo.

2.Validar la información de solicitudes de conciliación, procesos judiciales y trámites arbitrales a su cargo, que haya sido registrada en el Sistema por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e informar a la Agencia, dentro de los 15 días siguientes al ingreso de la información, cualquier inconsistencia para su corrección.

Así las cosas, en esta plataforma el supervisor verifica de manera mensual, semestral y anual la actualización de los procesos, la provisión contable y el estado actual de cada uno de los procesos activos asignados a los apoderados judiciales, incluyendo lo correspondiente a la firma Medellín & Duran Abogados S.A.S.

En lo que corresponde al Contrato 714 de 2021, la obligación específica No. 10 señala lo siguiente:

10. Actualizar la plataforma del Sistema único de Información Litigiosa de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado - eKogui, efectuando las siguientes actividades, junto con los demás que le sean expedidas o reglamentadas por el Gobierno Nacional en la materia: a. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKogui, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales y los trámites arbitrales a su cargo. b. validar la solicitud de conciliación, procesos judiciales y los trámites arbitrales a su cargo, que haya sido registrada en el Sistema por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e informar a la agencia dentro de los 15 días siguientes al ingreso de la información, cualquier inconsistencia para su corrección. c. Diligenciar y actualizar las fichas que serán presentadas para estudio en los comités de conciliación, de conformidad con los instructivos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expida para tal fi. d. Calificar el riesgo de cada uno de los procesos judiciales a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo, de conformidad con la metodología que determine la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. e. Incorporar el valor de la provisión contable de los procesos a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo de conformidad con la metodología que se establezca para tal fin. Conforme a lo establecido en el Decreto 1069 de 2015.

Así las cosas, desde el punto de vista legal y contractual, la obligación de mantener actualizada la memoria de sus actividades en la plataforma eKogui, resulta clara para el contratista Medellín & Duran Abogados S.A.S.

Por lo tanto, en la presente situación no existe una causa, es decir, no se presentan debilidades al no garantizar la aplicación de lo así dispuesto en el numeral 6.4 del manual de contratación y supervisión, sobre todo teniendo en cuenta que en la observación no se indica cuáles actividades de las señaladas en dicho numeral del manual, son las que el supervisor presuntamente está omitiendo. Por el contrario, lo arriba transcrito demuestra que se está cumpliendo con las actividades técnicas, financieras, administrativas, legales propias de la supervisión.

Por su parte, el efecto señalado por la Contraloría carece de sustento, ya que no es cierto que "la entidad no cuenta con una memoria de las actividades adelantadas en el marco de los contratos de prestación de servicios" pues como arriba se demuestra, dicha memoria la constituye no sólo el consolidado de los informes mensuales presentados por Medellín & Duran Abogados S.A.S, sino también la información cargada en la plataforma eKogui, donde se encuentra la memoria de las actividades realizadas por cada uno de los apoderados designados por la firma mencionada para la ejecución del contrato 714 de 2021.

Anexo archivo Excel "Procesos Medellín vigencia 2021 contrato 714-2021", el cual contiene el reporte de la plataforma Ekogui correspondiente a la ejecución del Contrato 714 del 2021. Esta información es descargada y actualizada de forma semanal y guardada en las bases de datos del Grupo de Defensa Jurídica.

En virtud de lo expuesto, de manera atenta se solicita a la Contraloría General de la República, que esta observación no sea establecida como hallazgo y, por ende, se desestime del informe final de auditoría"

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

- **Contrato 028 y 148 de 2021**

Una vez analizada la respuesta aportada por la ANLA, se evidencia que respecto de los contratos 028 y 148 de 2021, la entidad arguye que, sí se presentó un informe final, situación que soportan con pantallazos, revisados estos y los documentos anexos es indudable que dichos informes no honran lo establecido en la cláusula especifica No. 9 la cual se cita a continuación:

(...) "NOVENA. - INFORMES Y PRODUCTOS: EL(LA) CONTRATISTA deberá presentar a la ANLA, ***informes mensuales escritos que solicite el supervisor****; siempre dentro de la naturaleza del objeto contractual y obligaciones pactadas; sin embargo, como mínimo y para cada pago deberá presentar un informe de ejecución y desarrollo del objeto contractual en el periodo respectivo. En caso de que así se hubiere pactado, en dichos informes deberá acreditarse el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el plan de actividades de dicho período, debiendo adjuntar además el reporte de cumplimiento de compromisos arrojados por el SILA, si hay lugar a ello.* ***Igualmente, a la terminación del contrato, EL(LA) CONTRATISTA deberá presentar un informe final sobre la ejecución total del***

mismo y efectuar la entrega física de los expedientes y/o estudios, su respaldo magnético en caso de requerirse, así como los correspondientes certificados de paz y salvo. *En todo caso, los informes que deben ser presentados en original se someterán a concepto y aprobación por parte del Supervisor"* (Negrilla fuera de texto).

Así pues, es claro para este órgano de control que los informes con los que la entidad auditada aduce que se cumplió con la obligación respecto de los informes finales, no cumplen con tal disposición del canon específico No. 9, toda vez que, no se presentó tal informe con el lleno de requisitos de la cláusula en mención, ya que, dichos documentos solamente disponen las actividades realizadas durante el último mes, y para cumplir cabalmente con esta obligación se debió exigir a cada contratista un informe final que de luz de la ejecución total de las actividades adelantas en la vigencia de los contratos de prestación de servicios. Es decir, la mencionada cláusula habla puntualmente de dos informes que le asistía al contratista presentar uno que dé cuenta del avance del último mes y otro que relacione todas las actividades desarrolladas en el marco de la vigencia del contrato, situación que no ocurrió debido a la falta de probidad por parte de los supervisores de los contratos al no adelantar las gestiones necesarias para ello.

- **Contrato 714 de 2021**

La entidad manifestó en su escrito de respuesta a las observaciones que, en atención a lo dispuesto en el art. 1 del artículo 2.2.3.4.1.10 de Decreto 1069 de 2015, la respectiva información contentiva de toda la gestión legal a cargo de Medellín & Durán Abogados SAS se desarrolló y fue subida en la plataforma del Sistema Único de Información Litigiosa de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado – eKogui, y que el supervisor del contrato verificó en dicha plataforma de manera periódica la actualización de los procesos y el estado actual de los mismos.

Respecto del contrato 714 de 2021, se evidencia que, en efecto, la ANLA cuenta con la memoria de las actividades realizadas en el marco de la defensa jurídica de la entidad, esto con ocasión, a lo manifestado en la respuesta y de acuerdo a la información cargada en la plataforma Ekogui, en consecuencia, se recibe parcialmente la respuesta de la entidad, en el sentido de que se contrastó que la entidad cuenta con la gestión judicial encomendada a la contratista.

Pero precisamente, la referida información se obtuvo gracias al cargue de la información en el aplicativo Ekogui, mas no por la posibilidad del contratista de presentar informe final de la ejecución total del contrato 714 de 2021, tal como lo establece la cláusula No. 9 de las obligaciones específicas del contrato.

Por lo anteriormente expuesto, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, respecto de los contratos No. 028, 148 y 714 de 2021.

HALLAZGO No. 23. (D21). PLANEACIÓN Y PRINCIPIO DE ANUALIDAD

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA presentó debilidades en la planeación, supervisión y seguimiento de los contratos 1090-2020, 1297-2021 y 1114-2022, prorrogados y adicionados para extender su ejecución hasta la siguiente vigencia., incumpliendo los principios de planeación y de anualidad.

CRITERIO

Constitución Política[201]

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

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

Ley 80 de 1993[202]

"ARTICULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas

[201] Constitución Política de la República De Colombia 1991
[202] *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública."*

obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

9o. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse."

"ARTICULO 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.
Las actuaciones de quienes integran la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.

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

5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten."

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

1. *"Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

2. *Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los danos que se causen por razón de ellas.*
3. *Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.*

   La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las

corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma."

Ley 87 de 1993[203]

"Artículo 1°. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

PARÁGRAFO. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

Artículo 2°. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;

[203] *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*

g) *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
h) *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características".*

Ley 489 de 1998[204]

"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[205]."

Ley 734 de 2002[206]

"Artículo 22. Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

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 28. Causales de exclusiones de la responsabilidad disciplinaria.

"Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. *Por fuerza mayor o caso fortuito.*
2. *En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.*

---

[204] *"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."*
[205] *"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."*
[206] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

3. *En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.*
4. *Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.*
5. *Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.*
6. *Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.*
7. *En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes".*

Ley 819 de 2003[207]

Artículo 10. "Vigencias futuras ordinarias. *El artículo 9 de la Ley 179 de 1994 quedará así:*

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1 de esta ley;

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

c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica".

Ley 1150 de 2007

"Artículo 5°. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella

[207] *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."*

busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva".

Ley 1952 de 2019[208]

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

ARTÍCULO 27: ACCIÓN Y OMISIÓN. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. DEBERES. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados."

Decreto 412 de 2018[209]

"ARTÍCULO 2.8.1.7.3.2. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya

[208] *"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."* La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de Marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de Junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.
[209] *"Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1068 de 2015 en el Libro 2 Régimen reglamentario del sector hacienda y crédito público, Parte 8 del Régimen Presupuestal, Parte 9 Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF NACIÓN y se establecen otras disposiciones"*

lugar para la constitución de las reserves presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones".

Decreto 1082 de 2015[210]

"Artículo 2.2.1.1.2.1.1. (Decreto 1510 de 2013, artículo 20) Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...) 4. ***El valor estimado del contrato y la justificación del mismo****. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. (Se resalta).*

(...) 2.1.1.5. Análisis del Sector y Estudios Previos.

(...) B. ESTUDIOS PREVIOS (...)

e. Análisis que Soporta el Valor Estimado del Contrato – Soporte Técnico del Valor Estimado del Contrato. Para desarrollar este contenido, se establecen las siguientes reglas:

Contenido del presupuesto.

El presupuesto del contrato debe incluir todos los costos directos y otros costos asociados.

En los contratos referidos a prestación de servicios y realización de actividades científicas y tecnológicas, se estimarán, además del valor de honorarios, los costos de análisis de laboratorio, equipos y oficina, transporte, materiales y otros gastos asociados para la ejecución del contrato, cuando fuere el caso*. (Se resalta).*

Dependiendo de las necesidades particulares de cada contrato, podrá incluirse un porcentaje destinado a el AIU (administración, imprevistos y utilidad. (...)

Si la contratación es a precios unitarios, el cálculo del presupuesto se soportará en la estimación de éstos. (...).

(...) Determinación de los precios de mercado.

[210] *"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional."*

El monto de cada rubro se calculará con base en los precios de mercado, cuyo valor se establecerá por cualquier medio, pero dejando siempre constancia escrita de las gestiones adelantadas.

(...) Por tanto, al momento de elaborar el presupuesto y estimar el valor de un futuro contrato se debe tener presente lo siguiente:

(...) Para definir honorarios del contratista, o de los integrantes de su equipo de trabajo, salvo cuando se trate de profesionales altamente calificados, se podrán tener como referencia las asignaciones básicas de empleos de planta para los que se exijan requisitos de formación y experiencia equivalentes, adicionadas en un 28%, además de consultar la GUIA de Honorarios suministrada por la Subdirección Administrativa y Financiera, Vigencia 2017.
(...) En todo caso, siempre que se pretendan cancelar al posible contratista honorarios y gastos necesarios para la ejecución del contrato, deberá indicarse claramente el valor de unos y otros y la forma en que se pagará cada rubro, sin perjuicio de que el pago de gastos se sujete siempre a la presentación de los soportes respectivos, menos cuando se trate de pagos anticipados, en donde el soporte al inicio de la ejecución para el primer desembolso será el contrato mismo".

ARTÍCULO 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. *La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación".*

Decreto 1510 de 2013[211]

Artículo 19. Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto.

Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente[212]

El Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos. El SECOP es el punto

[211] *"Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública"*
[212] Circular Externa Única. Código: CCE-EICP-MA-06. 02 del 15 de julio de 2022

único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos, los entes de control y la ciudadanía en general.

El principio de anualidad del presupuesto ha sido consagrado en el artículo 346 de la Constitución Política respecto de la aprobación, y en el de la en lo referente a la ejecución, en los siguientes términos:

Ley 819 de 2003[213], artículo 8.º inciso 1:

"Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las entidades territoriales deberá sujetarse a los correspondientes marcos fiscales de mediano plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las asambleas y los concejos puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente"

Decreto 111 de 1996[214] (Estatuto Orgánico de Presupuesto) señala:

"ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción".

La aplicación de este principio implica, la elaboración de un presupuesto por parte de la entidad en el que se haga la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos, para un periodo anual (comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre), definiendo únicamente las apropiaciones que la entidad este en capacidad de ejecutar en la respectiva vigencia, ello significa que los organismos del Estado deberán abstenerse de comprometer vigencias presupuestales futuras, toda vez que los ingresos y gastos deberán ejecutarse en el año que corresponda.

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ANLA GC-MN-02 DE 31/12/2020.[215]

"CAPÍTULO 3 PLANEACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN
El Proceso de Contratación de divide en etapas, a saber: la etapa precontractual, la etapa contractual y la etapa pos-contractual; sin embargo, existe una fase preliminar a la etapa precontractual, desarrollada en el presente capítulo, la cual es el fundamento de las etapas en sí, dicha fase es la de planeación. La planeación

[213] *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."*
[214] *"Por la cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto."*
[215] Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ANLA GC-MN-02 DE 31/12/2020.

contractual como fase es el período de tiempo del Proceso de Contratación en el cual se identifica la necesidad, se planea y prepara la futura contratación. Implica todo el conjunto de actos preliminares necesarios para soportar legalmente la modalidad de contratación e identificar la necesidad y la mejor forma de satisfacerla. En la etapa de planeación se asignan responsabilidades a determinados servidores públicos y/o contratistas, quienes deben impulsar el ejercicio de la contratación en la entidad. La etapa de planeación se entiende que inicia desde la identificación de una necesidad a satisfacer en la entidad, que debe estar incluida en el Plan de Anual de Adquisiciones; y se extiende hasta cuando se radica la solicitud de inicio del proceso de selección o elaboración del contrato/convenio en el Grupo de Gestión contractual. Durante la fase de planeación: a. Se identifican las necesidades en materia de contratación, determinando aquellas que se van a atender, para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones y el análisis del sector económico y de los oferentes, de acuerdo con el presupuesto asignado y las prioridades de gestión establecidas. b. Se realiza y analiza el estudio de mercado. c. Se realizan las gestiones presupuestales que demande cada Proceso de Contratación de conformidad con el principio de planeación de la gestión contractual y principio de anualidad del gasto público (según proceda) d. Se elaboran los estudios previos necesarios, de acuerdo con la normatividad vigente, la naturaleza, complejidad y cuantía del Proceso de Contratación y todos los análisis y estudios orientados a establecer los aspectos de la compra o contratación. e. Se tipifican, estiman y asignan claramente los riesgos asociados a cada Proceso de Contratación (...).

2.5. Adición del contrato

La figura de la adición debe responder, en principio, a causas exógenas a la entidad que la obligan a incrementar el valor del contrato por razones del servicio o de la imprevisibilidad y no a omisiones en los estudios respectivos a cargo de la entidad. Es decir, no debe ser utilizada para justificar omisiones en los estudios previos ni puede abusarse de su utilización para adicionar cantidades para la ejecución de actividades no imprevisibles ni presupuestadas inicialmente, pues ello puede acarrear consecuencias disciplinarias, penales y fiscales para el responsable. Lo anterior conlleva a concluir que sin perjuicio de que la adición de los contratos o convenios nace de la autonomía de la voluntad de los contratantes y debe cumplir con los requisitos de planeación, perfeccionamiento y ejecución, esta situación no hace que sea considerada como un nuevo contrato, por cuanto lo que se persigue con esta figura es que la entidad, actuando conforme a los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, pueda contemplar la ejecución del objeto contratado. La adición debe ser solicitada por el supervisor y/o interventor del contrato, según corresponda y dirigida al Grupo de Gestión contractual. El procedimiento que se debe adelantar es el siguiente: a. El memorando u oficio del supervisor y/o interventor (según corresponda) en el cual se solicite la adición y se justifique desde el punto de vista jurídico, técnico y económico. Se debe tener en cuenta que la adición no es una figura para remediar la falta de previsión al momento de identificar la necesidad de la contratación y su consecuente celebración, y no deben generar sobrecostos para la entidad. b. La solicitud debe estar acompañada de un informe de supervisión en el que se dé cuenta las actividades ejecutadas por

el contratista, los pagos efectuados a la fecha y el cumplimiento a satisfacción del contrato hasta dicha fecha y el certificado de saldos y pagos expedido por el Grupo de Gestión financiero y presupuestal de la entidad. c. Se requiere manifestación escrita del contratista en donde solicite la adición o la intención de hacerla. d. Se requiere certificado de disponibilidad presupuestal o autorización de cupo de vigencias futuras y se pueden anexarse todos aquellos documentos que soporten la adición. e. El Grupo de Gestión contractual, analizará la procedencia o no de la adición y proyectará de ser el caso, la respectiva minuta para firma del ordenador del gasto, quien autoriza o no la solicitud propuesta. f. Se requiere que el expediente del contrato o convenio este completo. g. El Grupo de Gestión contractual publicará en el SECOP I o II la adición y la solicitud de adición. h. Copia de la adición debe ser remitida por el contratista a la compañía aseguradora, constancia de lo cual deberá ser entregada al Grupo de Gestión contractual.

6.4. Actividades de los supervisores e interventores

a. Las actividades técnicas: Se encaminan a verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas del contrato, el correcto y adecuado desarrollo de los trabajos bajo las normas técnicas aplicables y el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y procesos técnicos a cargo del contratista. b. Las actividades administrativas: Son dirigidas a velar y garantizar el cumplimiento del contrato, según los documentos, procedimientos y plazos establecidos y supervigilar el avance de los trabajos para que se desarrollen según las normas legales vigentes, el contenido del acuerdo de voluntades, el cronograma y el presupuesto previamente aprobados. Vigilará además la existencia suficiencia y vigencia de las pólizas de garantía y demás obligaciones contractuales y legales. c. Las actividades financieras: Son dirigidas a efectuar un seguimiento y control de los aspectos financieros, contables y presupuestales del contrato a través de un seguimiento de todas las actuaciones de contenido económico que se lleven a cabo en desarrollo del contrato. d. Las actividades legales: Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la ANLA y las condiciones o estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal. e. Las actividades de carácter ambiental y social: En caso de requerirse, se deberá verificar el cumplimiento de las normas y aspectos ambientales del proyecto o contrato a ejecutar, tales como requerimientos del plan de manejo ambiental, el diagnóstico socioeconómico y cultural del entorno del proyecto y el plan de gestión social en caso de requerirse".

CONDICIÓN

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA suscribió los siguientes contratos en los cuales se presentaron diversas prórrogas que extendieron el plazo de terminación a la siguiente vigencia y aunado a lo anterior fueron adicionados, vulnerando el principio de planeación y de anualidad.

- **CONTRATO 1090-2020**

La ANLA suscribió el contrato el 19/11/2020, por un valor inicial de $38.160.000 bajo el tipo de contrato de prestación de servicios y bajo la modalidad mínima cuantía, con objeto: *"Prestar el servicio de transporte terrestre especial para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el Territorio Nacional"*, el contrato inicio el 19/11/2020 con una duración inicial de un (1) mes y diez (10) días, hasta el 31/12/2020. El 28/12/2020 solicitó prórroga hasta el 28/02/2021, el 23/02/2021 se solicitó prórroga hasta el 30/04/2021, el 23/04/2021 se solicitó prórroga hasta el 31/05/2021 y finalmente el 28/05/2021 se solicitó prórroga hasta el 30/06/2021. Lo que implicó una extensión del término inicial del contrato por seis (6) meses más. De igual forma, se presentó una adición el 23/02/2021 por valor de $19.080.000.

CONTRATO 1090 de 2020									
CONTRATO	FECHA DEL CONTRATO	REGISTRO PRESUPUESTAL		FECHA DE INICIO	VALOR INICIAL/ ADICION	PLAZO DEL CONTRATO	FECHA DE TERMINACIÓN	VALOR EJECUTADO	FECHA DE PAGO
1090 de 2020	19-nov-20	251920	18-nov-20	19-nov-20	38.160.000	1 mes y 10 días	31-dic-20	$ 19.230.000	18-ene-21
Prorroga 1	28-dic-20			1-ene-21	-	2 meses	28-feb-21	$ 12.570.000	26-feb-21
Prorroga 2	23-feb-21			1-mar-21	-	2 meses	30-abr-21	$ 4.600.000	29-abr-21
Adición 1	23-feb-21	124121	25-feb-21	1-mar-21	19.080.000			$ 9.810.000	24-jun-21
Prorroga 3	23-abr-21			1-may-21	-	1 meses	31-may-21	$ 3.560.000	22-jun-21
Prorroga 4	28-may-21			1-jun-21	-	1 meses	30-jun-21	$ 2.300.000	27-jul-21
								$ 4.860.000	6-sep-21
				Valor Total	57.240.000	7 meses 10 días	30-jun-21	56.930.000	99%
				Saldo liberado				$ 310.000	

Fuente: Información de la ANLA

Así las cosas, se observó que el contrato se firmó con una duración inicial de un (1) mes y diez (10) días, pero la entidad autorizó cuatro (4) prórrogas que generaron que la ejecución del contrato superara la vigencia 2020 a la siguiente, es decir hasta el 30 de junio de 2021, sin que se evidenciara la aprobación de vigencias futuras de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, la ejecución del contrato a 31 de diciembre de 2020 fue únicamente de $19.230.000, quedando pendiente por ejecutar $18.930.000, saldo no incluido en la constitución de reservas presupuestales a 31 diciembre de 2020 de conformidad al artículo 2.8.1.7.3.2. del Decreto 412 de 2018.

Aunado a lo anterior, el 23 de febrero de 2021, se adicionó la suma de $19.080.000 más, para extender la continuidad del contrato, vulnerando de esta forma lo contemplado en la cláusula Quinta del contrato: *"(...) PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del contrato será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020 o hasta agotar los recursos del contrato (...)"*, lo que primero ocurra. Lo anterior muestra deficiencias del proceso de planeación llevado a cabo y la inobservancia del principio de anualidad, no justificado en situaciones de fuerza mayor, o imprevisibles incumpliendo el artículo 8 de la Ley 819 de 2003.

- **CONTRATO 1297-2021**

La ANLA suscribió el contrato el 29/07/2021 por un valor inicial de $283.985.981 bajo el tipo de contrato de prestación de servicios y bajo la modalidad selección abreviada, con objeto: *"Prestar el servicio de transporte terrestre especial en el Territorio Nacional para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA"*, el contrato inicio el 29/07/2021 con una duración inicial de cinco (5) meses hasta el 31/12/2021, el 20/12/2021 se solicitó prórroga hasta el 31/03/2022. Lo que implicó una extensión del término inicial del contrato por tres (3) meses más. De igual forma, el 20/12/2021 solicitó una adición por valor de $40.740.004 y el 21/01/2022 autorizó otra adición por valor de $100.872.600.

Contrato 1297 de 2021									
CONTRATO	FECHA DEL CONTRATO	REGISTRO PRESUPUESTAL		FECHA DE INICIO	VALOR INICIAL/ ADICION	PLAZO DEL CONTRATO	FECHA DE TERMINACIÓN	VALOR EJECUTADO	FECHA DE PAGO
1297 de 2021	29-jul-21	253921 FONAM - 9921 SPGR - 25121 ANLA	26-jul-21	29-jul-21	283.985.981	5 meses	31-dic-21	$ 99.295.943	17-dic-21
Prorroga 1	20-dic-21			1-ene-22	-	3 meses	31-mar-22	$ 200.439.231	19-ene-22
Adición 1	20-dic-21	253921 FONAM - 9921 SPGR	26-jul-21	20-dic-21	40.740.004			$ 115.429.303	2-sep-22
Adición 2	21-ene-22	122022 FONAM	9-feb-22	21-ene-22	100.872.600				
				Valor Total	**425.598.585**	**8 meses**	**31/03/2022**	**$ 415.164.477**	97%
				Saldo liberado				$ 10.434.108	

Fuente: Información de la ANLA

Así las cosas, se observó que el contrato se firmó con una duración inicial de cinco (5) meses, pero la entidad autorizó una (1) prórroga que generó que la ejecución del contrato superara la vigencia 2021 a la siguiente, es decir hasta el 31 de marzo de 2022. La ejecución del contrato a 31 de diciembre de 2021 fue $99.295.943, sin embargo, el 20 de diciembre de 2021, se adicionó la suma de $40.740.004, igualmente un mes después el 21 de enero de 2022 se adicionó nuevamente por $100.872.600 más, para extender la continuidad del mismo, vulnerando de esta forma lo contemplado en la cláusula Quinta del contrato: *"(...) PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del contrato será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021 o hasta agotar los recursos del contrato (...)"*, lo que primero ocurra. Lo anterior muestra deficiencias del proceso de planeación llevado a cabo y la inobservancia del principio de anualidad, no justificado en situaciones de fuerza mayor, o imprevisibles incumpliendo el artículo 8 de la Ley 819 de 2003.

- **CONTRATO 1114-2022**

La ANLA suscribió el contrato el 08/08/2022 por un valor inicial de $1.220.000.000 bajo el tipo de contrato Suministro y bajo la modalidad de Licitación Pública, con el objeto: *"Suministro de Tiquetes Aéreos para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales"*, el contrato inicio el 10/08/2022 con una duración inicial de cuatro (4) meses y veinte (20) días hasta el 31/12/2022, el 28/12/2022 se solicitó prórroga hasta el 10/03/2023, el 09/02/2023 se solicitó prórroga hasta el 31/03/2023 y el 27/03/2023 se solicitó prórroga hasta el 17/04/2023. Lo que implicó una extensión del término inicial del contrato por tres (3) meses y diecisiete (17) días más. De igual forma, se presentó una adición el 28/12/2022 por valor de $521.400.173, así mismo el 09/02/2023 se generó otra adición por valor de $19.637.520 y el 27/03/2023 se generó otra adición por valor de $165.721.452.

Contrato 1114 de 2022									
CONTRATO	FECHA DEL CONTRATO	REGISTRO PRESUPUESTAL		FECHA DE INICIO	VALOR INICIAL/ ADICION	PLAZO DEL CONTRATO	FECHA DE TERMINACIÓN	VALOR EJECUTADO	FECHA DE PAGO
1114 de 2022	8-ago-22	294222 FONAM, 38322 ANLA, 29822 SPGR	8-ago-22	10-ago-22	1.220.000.000	4 meses y 20 dias	31-dic-22	$ 657.830.882	12-dic-22
Prorroga 1	28-dic-22			1-ene-23	-	2 meses y 10 dias	10-mar-23	$ 490.617.940	20-ene-23
Adición 1	28-dic-22	39423 FONAM	18-ene-23		521.400.173			$ 748.624.911	15-may-23
Prorroga 2	9-feb-23			11-mar-23	-	20 dias	31-mar-23		
Adición 2	9-feb-23	11523 ANLA	10-feb-23		19.637.520				
Prorroga 3	27-mar-23			1-abr-23		17 dias	17-abr-23		
Adición 3	27-mar-23	39423 FONAM	22-mar-23		165.721.452				
				Valor Total	1.926.759.145	8 meses 7 días	17-abr-23	$ 1.897.073.733	98%
				Saldo liberado				$ 29.685.412	

Fuente: Información de la ANLA

Así las cosas, se observó que el contrato se firmó con una duración inicial de cuatro (4) meses y veinte (20) días, pero la entidad autorizó tres (3) prórrogas que generaron que la ejecución del contrato superara la vigencia 2022 a la siguiente, es decir hasta el 17 de abril de 2023. La ejecución del contrato a 31 de diciembre de 2022 fue $657.830.882, sin embargo, el 28 de diciembre de 2022, se adicionó el contrato por valor de $521.400.173, así mismo el 9 de febrero de 2023 se adicionó por segunda vez por valor de $19.637.520 y el 27 de marzo de 2023 se adicionó el valor del contrato nuevamente por $165.721.452 más, para extender la continuidad del mismo, vulnerando de esta forma, lo contemplado en la cláusula Quinta del contrato: *"(...) PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del contrato será hasta el*

treinta y uno (31) de diciembre de 2022 o hasta agotar los recursos del contrato (...)", lo que primero ocurra, lo anterior muestra deficiencias del proceso de planeación llevado a cabo y la inobservancia del principio de anualidad, no justificado en situaciones de fuerza mayor o imprevisibles incumpliendo el artículo 8 de la Ley 819 de 2003.

Adicional a lo anterior, aunque la ANLA reportó los contratos observados, en estado terminados y liquidados, en el SECOP figuran con estado en ejecución, situación que muestra desactualización del sistema de información, vulnerando de esta forma el principio de transparencia y publicidad[216].

CAUSA

Debilidades en la planeación[217], en la supervisión y seguimiento del contrato, al prorrogar los contratos a la siguiente vigencia y generar adiciones que extendieran su ejecución.

Deficiencia en la programación presupuestal.

Debilidad en el control interno de la entidad al no garantizar el cumplimiento de las actividades técnicas, administrativas, financieras y legales enmarcadas en el numeral 6.4 del Manual de contratación de la ANLA.

Falta de actualización oportuna del sistema SECOP lo que deja ver incumpliendo al principio de publicidad y trasparencia.

EFECTO

Incumplimiento del principio de anualidad al prorrogar y adicionar los contratos en diversas ocasiones, para que se continúen ejecutando en la siguiente vigencia.

La ANLA omitió la aplicación del principio de selección objetiva en el proceso de contratación llevado a cabo, para la adquisición de los servicios de transporte terrestre y aéreo.

Incumplimiento del principio de transparencia y publicidad, desactualización y pérdida de la finalidad del sistema de información SECOP.

[216] Sentencia C-711/12 12 de septiembre de 2012. SENTENCIA C- 802 DE 2006
[217] Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664. Sentencia 17767 de 2011, diciembre de 2008 expediente 15603.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA presentó respuesta a la observación mediante oficio 20231000598521 del 15 de noviembre de 2023, en la cual indicó lo siguiente:

"RESPECTO DEL CONTRATO 1090 DE 2020 CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN

MARCO NORMATIVO QUE SUSTENTA LA RESPUESTA

De los antecedentes señalados se tiene que fueron precisamente las circunstancias de imprevisión acaecidas en Colombia como la ampliación reiterada del plazo de la emergencia sanitaria y las alteraciones de orden público que por tal constituyen circunstancias ajenas a las partes, las que dieron lugar a la ampliación del plazo del contrato más allá del 31 de diciembre de 2020, presupuesto en todo caso no proscrito en la legislación colombiana cuando como en el caso de marras, subsistían recursos económicos suficientes para ejecutar el contrato.

Para sustentar lo anterior, se enuncian los fundamentos legales que evidencian que las modificaciones al Contrato 1090 de 2020 se encuentran debidamente justificadas y amparadas en la normatividad aplicable.

DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN

En el caso sub examine, la ANLA fundamentó desde los estudios y documentos previos que dieron lugar a la contratación la necesidad de ésta sin desconocer que se trataba de un plan piloto como medida requerida para salvaguardar la salud de su personal en medio de la pandemia por el COVID 19. A partir de la declaratoria de la pandemia en Colombia y la adopción de medidas de cierre y restricciones para prevenir el contagio que tuvieron lugar en el país entre marzo de 2020 y hasta el 30 de junio de 2022 inclusive, dieron lugar a que el contrato se ejecutara bajo apremios constantes que en modo alguno podían preverse, pues en contrario conllevaban a que las acciones se adelantaran según las circunstancias lo determinaran.

En este caso aun ante las circunstancias imprevistas que constituyen situaciones de fuerza mayor, se beneficiaba la ejecución contractual tendiente a satisfacer la necesidad propuesta por la administración sin dejar de lado la importancia de salvaguardar los recursos económicos dispuestos para tal fin; por tal razón, conforme al principio de planeación, la entidad ejecutó el contrato bajo los principios de eficiencia y eficacia de los recursos que demuestran que al finalizar el plazo estipulado a partir de las modificaciones realizadas, se logró atender los requerimientos que el ejercicio de la misionalidad impone a la ANLA.

DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD

No obstante como lo ha reconocido la doctrina[218], ocurre en muchos eventos que lo previsto en elconvenio no se cumple por todas las vicisitudes que sufre la contratación estatal, y se ve suspendido, requiere de prórrogas por mayor ejecución de obra o por circunstancias imprevistas,se presentan problemas de orden público o fuerza mayor o caso fortuito o, finalmente, incumplimiento de alguna de las partes, que determina que el contrato se extienda para el año siguiente. De tal suerte que el contrato no está concluido y se requiere que continúe durante la vigencia fiscal subsiguiente. Se rompe, pues, el principio de la anualidad referido a la ejecución del contrato y debe preguntarse sobre el manejo de los dineros que están presupuestados, perono gastados en el respectivo presupuesto anual.

En este caso, es claro que la pandemia por el COVID 19 si bien por sí sola, no constituye ni hechojustificativo ni causa extraña, pues son sus efectos en cada contrato en particular, dependiendo de cómo se afecte con las medidas adoptadas para combatirla, lo que determina si en efecto seha hecho imposible el cumplimiento del contrato con efectos liberatorios para las partes. En tal sentido, para la entidad si bien era necesario privilegiar la salud de sus colaboradores, también era inminente adoptar las medidas aplicables para satisfacer la necesidad de la contratación y asegurar la ejecución del contrato, aún con las vicisitudes que ello implicaba; así, en tanto existíanrecursos económicos en el contrato al final de la vigencia 2020 ello obedeció precisamente a esascircunstancias ajenas y extraordinarias que a raíz del COVID 19 debieron adoptarse por el gobierno nacional y gobiernos locales para preservar la integridad y salud de las personas a través de medidas como limitaciones en la circulación, restricciones de viajes terrestres, entre otros.

Conforme a lo anterior, se reafirma que media una ruptura en el principio de anualidad debidamente justificada en las circunstancias ajenas a la voluntad de las partes originadas en losefectos de la pandemia por el COVID 19.

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

Una vez verificada la observación efectuada por el equipo Auditor, es necesario tener en cuentalas siguientes consideraciones:

a. *En relación con esta contratación, sea lo primero advertir que en el marco del proceso de selección de mínima cuantía No. 019 de 2020, se presentaron cinco (5) ofertas según se muestra a continuación: COOMTRANSCOL LTDA, TRANSPORTES CALDERON, TRANSPORTES ESPECIALES ACAR SA, TRANSPORTES ESPECIALES FSG SAS y TRANSATLANTICO SAS.*

[218] Las excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal. Carlos Eduardo Naranjo Flores. Consultado el14 de noviembre de 2023.

ii. *Como puede observarse en la publicación de los documentos del proceso en la plataformaSECOP II, los proponentes tuvieron la oportunidad de presentar observaciones al pliego de condiciones, así como al informe de verificación y evaluación de ofertas, y en general,acceder al proceso de contratación.*

iii. *Agotada la etapa precontractual, fue suscrito el Contrato de Prestación de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial No. 1090 de 2020, cuyo plazo de ejecución inició como bien lo señala el informe el 19 de noviembre de 2020; es preciso acotar que como se indicó en los estudios y documentos previos que fundamentaron el proceso de selección, esta contratación se erigió como un plan piloto, ya que era la primera de este tipo que se celebraba en la entidad y adicionalmente, por la situación que acaecía en el país a partir de la pandemia por el COVID 19 y la situación de orden público, era necesarioasegurar las condiciones de salubridad al personal de la entidad en el desplazamiento a los sitios donde se ejecutaban los proyectos, obras o actividades sujetos de permiso, trámite o licenciamiento ambiental.*

iv. *En este contexto es importante tener en cuenta que la contratación aquí referida fue suscrita en el marco de la emergencia sanitaria declarada por causa del nuevo coronavirusCOVID-19; lo anterior por cuanto la entidad en mayor medida ante la situación acaecida en el mundo y en el país, debía garantizar las condiciones necesarias para continuar ejerciendo su misionalidad sin desmedro de la salud de su personal.*

En el caso concreto, es preciso considerar los actos que con el propósito de mitigación delos efectos del COVID 19 fueron proferidos por el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, así:

- *La Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo de 2020, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.*

- *En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitariapor causa del Coronavirus COVID-19,*

hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos. Conforme a la Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el treinta y uno (31) de agosto de 2020, la cual fue ampliada mediante Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020 hasta el 30 de noviembre de 2020, nuevamente prorrogada según Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020 hasta el 28 de febrero de 2021, modificada conforme a la Resolución No. 222 del veintisiete (27) de febrero de 2021 hasta el 31 de mayo de 2021 y ahora mediante Resolución No. 000738 del 26 de mayode 2021 prorrogada hasta el 31 de agosto de 2021, manteniéndose vigentes medidasde distanciamiento social y aislamiento responsable para prevenir y controlar la propagación del Coronavirus – COVID 19.

v. *En este orden de ideas, como se indicó de manera precedente, pese a la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional, ello no obviaba que la ANLA aún en medio delas restricciones adoptadas por el Gobierno Nacional y los gobiernos locales para combatir la propagación del virus, adelantase las medidas conducentes y pertinentes para desarrollar sus funciones, que en su operación conllevan la necesidad de desplazamientoa los proyectos, obras o actividades sujetos de permiso, licenciamiento o trámite ambiental.*

vi. *En efecto, debe tener en cuenta el equipo auditor que como se encuentra justificado en los documentos que soportan el desarrollo contractual, a corte del 30 de diciembre de 2020, el contrato mostraba una ejecución aproximada del 51% de los recursos inicialmente estimados, lo cual dio lugar a las prórrogas del plazo inicialmente establecido.Es pertinente en este punto precisar que el plazo inicial se estipuló hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020 o hasta agotar los recursos del contrato, lo que primero ocurriese, contado a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución, previo perfeccionamiento del mismo; en este sentido, las modificaciones contractuales tuvieron lugar cumpliendo los supuestos establecidos por la entidad en la estructuración del proceso de selección, bajo el cual, el plazo se sujetaba a cualquiera de las enunciadas condiciones, esto es, la expiración del mismo el 31 de diciembre de 2020, o el agotamiento de los recursos económicos dispuestos para su ejecución; en este caso, siguiendo la preceptiva legal y antes que tuviese lugar los supuestos enunciados, el Grupo de Gestión Administrativa solicitó se adelantara el trámite para la Modificación No. 1 del contrato, conel fin de prorrogar su plazo hasta el hasta el 28 de febrero de 2021 o hasta el agotamiento de los recursos económicos, lo que primero ocurriese, contados a partir del plazo de terminación inicialmente*

establecido, teniendo en cuenta que la Entidad contaba con recursos suficientes en el contrato para garantizar su continuidad en la presente vigencia precisamente ante las circunstancias ajenas, atípicas e imprevisibles avizoradas a partir de las medidas adoptadas por el Ejecutivo y administraciones territoriales para prevenir elcontagio por el COVID 19.

Mediante Modificación No. 2 suscrita entre las partes el 28 de febrero de 2021 se prorrogóelplazo del contrato hasta el 30 de abril de 2021 o hasta el agotamiento de los recursos del contrato, lo que primero ocurriera, y se adicionó su valor hasta por la cuantía de DIECINUEVE MILLONES OCHENTA MIL PESOS M-L ($19.080.000) a fin de contar con los recursos suficientes para cubrir la programación de traslados para los meses de marzoy abril de 2021; lo anterior teniendo en cuenta que ante las autorizaciones emitidas por las administraciones territoriales para la circulación de las personas, durante los primeros meses del año, aumentó el número de servicios de transporte terrestre en el marco del contrato; todo lo anterior, justificado en la modificación contractual suscrita.

Teniendo en cuenta que la Entidad contaba con recursos suficientes en el contrato, fue suscrita la Modificación No. 3 de fecha 29 de abril de 2021, por la cual se prorrogó el término de ejecución contractual hasta el 31 de mayo de 2021 o hasta el agotamiento de los recursos económicos, lo que primero ocurriera, y posteriormente la Modificación No. 4que amplió nuevamente y por la misma razón el plazo del contrato ahora hasta el 30 de junio de 2021 o el agotamiento de los recursos del contrato.

De lo expuesto se colige que en el presente caso, las modificaciones contractuales suscritas porla entidad no devienen de un ejercicio arbitrario ni disímil de la preceptiva legal; en contrario, lascondiciones acaecidas a partir de la pandemia por Covid 19 que en todo caso se constituyen como imprevisibles e irresistibles a las partes, se veían permeadas según las medidas que paraprevenir el contagio se adoptaban por el Ejecutivo y gobiernos de entidades territoriales dependiendo esto del status de la jornada nacional de vacunación que se adelantó en Colombia desde el mes de febrero de 2021, las declaratoria de alerta roja y naranja en varias municipalidades y departamentos ante la expansión virus, así como a las razones de orden público, bloqueos y paros en el territorio nacional, todo ello calificado como un hecho notorio de conocimiento público.

De acuerdo con las explicaciones emitidas, solicitamos respetuosamente al equipo auditor, se excluya la observación, teniendo en cuenta que las modificaciones contractuales surtidas se ajustan a lo prescrito en el marco normativo aplicable.

RESPECTO DEL CONTRATO 1297 DE 2021 CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN

MARCO NORMATIVO QUE SUSTENTA LA RESPUESTA

DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN Y DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD

En el caso sub examine, la ANLA fundamentó la modificación del contrato considerando que unade las fuentes de financiación que amparaban su ejecución deviene de recursos del Sistema General de Regalías, que al amparo de su regulación en la Ley 2056 de 2020 y el Decreto Único Reglamentario 1821 de 2020, éste se caracteriza por su plurianualidad[219], que propende porque este opere con un horizonte de mediano plazo, en el cual se puedan identificar los ingresos del mismo y se definan presupuestos que abarquen una bienalidad, la cual comienza el 1 de eneroy termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio. En este sentido, dado el imperativolegal, no hay vulneración del principio de planeación, en tanto, la entidad inició la ejecución contractual contando con los recursos que disponía en dicha oportunidad, y su posterior adición se realizó teniendo en cuenta la incorporación de recursos de regalías que como se ha indicado pueden ser ejecutados en el bienio. Así, tampoco puede invocarse vulneración al principio de anualidad en tanto la prescripción normativa permea como principio de los recursos del Sistema General de Regalías, la plurianulidad en su ejecución, lo que se hizo constar en el documentoque dio lugar a la modificación del contrato.

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

En relación con esta contratación, sea lo primero advertir que en el marco del proceso de selección abreviada No. 008 de 2021, se presentaron las siguientes propuestas: ORT SAS, TRANES, TRANSPORTES ESPECIALES NUEVA ERA SAS, TRANSPORTES ESPECIALES EASYVANS SAS, SERVITAC S.A.S, UNION TEMPORAL CP-21, TRANSPORTES ESPECIALESFSG SAS, TRANSPORTES ESPECIALES ALIADOS SAS, TRANSPORTES CALDERON, AS TRANSPORTES, resultando como adjudicatario la empresa TRANSPORTES ESPECIALES NUEVA ERA SAS, quien suscribió el Contrato de prestación de servicios No. 1297 de 2021 cuyoplazo de ejecución inició el 23 de julio de 2021 inicialmente estimando su finalización el 31 de diciembre de 2021.

Respecto de los cargos relacionados con el contrato en referencia, es preciso en principio señalarque la modificación del contrato se hizo con el fin de incorporación de los recursos derivados delSistema General de Regalías que por su naturaleza y destinación pueden ser ejecutados en una bienalidad, la cual comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de suinicio(sic).

Como se indicó de manera precedente, el contrato en mención inició su plazo de ejecución en lavigencia 2021 y fue ampliado su plazo hasta el 31 de marzo de 2022 con

[219] Artículo 128, Ley 2056 de 2020

la consecuente adición de recursos que permitieran con cargo a la fuente de recursos de regalías, con el fin de asegurarla continuidad en la prestación del servicio de transporte terrestre que permita el traslado de los funcionarios y contratistas de la entidad para atender la demanda de los trámites de licenciamiento ambiental en el marco de la evaluación y seguimiento a cargo de la ANLA para losproyectos, obras o actividades enmarcados bajo la preceptiva del Sistema General de Regalías, atendiendo en todo caso, a los requerimientos que desde las áreas misionales realizada ante el Grupo de Gestión Administrativa.

De acuerdo con lo anterior, ante la posibilidad de ejecución de los recursos del Sistema Generalde Regalías durante el bienio, esto es, entre los años 2021 y 2022, y ante la persistencia de la necesidad de las áreas misionales de cubrir la prestación del servicio durante el primer trimestre de 2022, se justificó la necesidad de la modificación contractual.

De acuerdo con las explicaciones emitidas, solicitamos respetuosamente al equipo auditor, el retiro de la observación, teniendo en cuenta que las modificaciones contractuales surtidas se ajustan a lo prescrito en el marco normativo aplicable.

RESPECTO DEL CONTRATO 1114 DE 2022 CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN

MARCO NORMATIVO QUE SUSTENTA LA RESPUESTA

DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN Y DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD

En el caso sub examine, la ANLA fundamentó desde los estudios y documentos previos que dieron lugar a la contratación la necesidad de los recursos económicos requeridos para su financiación; sin embargo, en el devenir contractual se advirtió la necesidad de contar con mayores recursos económicos para asegurar la continuidad en el suministro de tiquetes aéreos sin interrupciones por el cambio de vigencia anual, presupuesto reconocido por la ley como excepción al principio de anualidad.

En efecto, el artículo 2.8.3.2 del Decreto Único 1068 de 2015 establece:

"Principios presupuestales. Los principios presupuestales son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la coherencia macroeconómica y la sostenibilidad y estabilidad fiscal. Este último de conformidad con el artículo8 de la Ley 1473 de 2011".

En cuanto al invocado principio de anualidad, éste se define en el artículo 2.8.3.4 del Decreto Único 1068 de 2015 en los siguientes términos:

"Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción".

No obstante, como lo ha reconocido la doctrina[220], pueden existir excepciones a la regla, uno de éstas la aprobación de vigencias futuras ordinarias o extraordinarias.

Al respecto, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

El Consejo de Política Financiera y Social –Confis– puede autorizar a los órganos que hacen parte del presupuesto la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futurascuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromisose lleve a cabo en cada una de ellas, pero bajo la condición de que se cumplan los siguientes requisitos:

- *Los montos máximos de autorización de compromiso de las vigencias futuras deben seracordes con las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo.*
- *Se debe contar con un mínimo del 15% del valor total de la obligación en la vigencia fiscalen la que se autoriza el compromiso futuro de las vigencias.*
- *Si se trata de inversiones de carácter nacional, deberá existir un concepto previo y favorable del Departamento Administrativo de Planeación Nacional y del ministerio respectivo.*
- *Las autorizaciones para comprometer vigencias futuras no pueden extenderse a vigenciasque superen el respectivo período de gobierno, a no ser que se consideren de importancia estratégica por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (art. 10.° Ley 819 de 2003).*

Conforme a lo anterior, la ANLA no vulneró el principio de planeación y de contera el principio de anualidad, cuando quiera que hizo uso de una figura legitima, creada y permitida en la ley, y cumpliendo los requisitos dispuestos para el efecto.

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

En este punto es importante señalar que no es clara la afirmación de faltas al principio de selección objetiva, puesto que tal como consta en los estudios y documentos previos que fundamentan el proceso de selección, la Entidad adelantó el proceso de selección de Licitación Pública No. 015 de 2022, para el suministro de Tiquetes Aéreos de acuerdo con la proyección delas necesidades de las dependencias y el cumplimiento de las metas institucionales para los meses de agosto a diciembre de 2022 con base en la ejecución de comisiones de servicio y autorizaciones de viajes con el uso de tiquetes aéreos en el marco de la ejecución del Contrato de Suministro No. 1401 de 2021 en el periodo comprendido entre el primer día hábil del mes de enero de 2022 hasta el 31 de mayo de dicha anualidad.

[220] Las excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal. Carlos Eduardo Naranjo Flores. Consultado el14 de noviembre de 2023.

Como puede observarse en SECOP II, la Entidad cumplió conforme a lo establecido en el artículo30 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes, con cada una de las etapas del proceso de selección, concediendo oportunidad alos interesados de presentar observaciones y en general acceder en igualdad de condiciones durante la etapa precontractual.

Ahora bien, en cuanto a los cargos endilgados por la presunta vulneración del principio de anualidad ante la suscripción de las modificaciones contractuales, es preciso indicar que respecto de la ejecución del contrato 1114-2022, la entidad adelantó el trámite de autorización de vigenciasfuturas ordinarias con contrato firmado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con cargoa los recursos de FONAM-ANLA que fue aprobada con Radicado entrada 1-2022-092040 No. Expediente 1756/2022/SITPRES expedida por la Directora General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; tal acto se constituye en una excepción alprincipio de anualidad, que, si bien no aparece en el proceso de cierre presupuestal, tiene su origen en el proceso de aprobación del presupuesto y tiene implicaciones para el debido perfeccionamiento o ejecución del contrato.

En este sentido, cuando quiera que el contrato había sido adicionado en virtud de la incorporaciónde los recursos de la vigencia futura aprobada fue prorrogado y adicionado con recursos de la fuente de financiación "ANLA", todo ello dirigido como en todos los casos enunciados, a atenderla necesidad de garantizar el transporte aéreo para el desplazamiento seguro y oportuno del personal de la Entidad que cumple actividades transversales y de apoyo, ante requerimientos extraordinarios que competen al ejercicio de la función administrativa encaminados a hacer presencia en reuniones de seguimiento, acompañamiento en mesas de trabajo, socializaciones, audiencias, así como acompañamiento a comisiones de servicio y/o autorizaciones de viaje de profesionales que requieren apoyo bajo los lineamientos del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo, seguridad personal, entre otros.

Para sustentar lo anterior, se enuncian los fundamentos legales que evidencian que las modificaciones al Contrato 1114 de 2022 se encuentran debidamente justificadas y amparadas en la normatividad aplicable.
De acuerdo con las explicaciones emitidas, solicitamos respetuosamente al equipo auditor, excluir la observación, teniendo en cuenta que las modificaciones contractuales surtidas se ajustan a lo prescrito en el marco normativo aplicable."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez analizada la respuesta emitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la Contraloría General de la Republica se permite indicar que:

- **CONTRATO 1090-2020**

En cuanto a lo manifestado por la entidad referente al cumplimiento del principio de planeación por el debido cumplimiento de la norma en la etapa pre contractual del contrato, para la CGR no es objeto de esta observación.

Frente a lo expuesto por la entidad referente al rompimiento del principio de anualidad en el caso de la modificación contractual No. 1, la CGR no está observando el hecho de extender el contrato desde el 31 de diciembre de 2020 hasta el 28 de febrero de 2021 por circunstancias ajenas a la voluntad de las partes por la pandemia del COVID 19, sino por el hecho de no constituir ni vigencia futura ni reserva presupuestal a 31 de diciembre de 2020 frente al monto pendiente por ejecutar, equivalente al 49% del contrato, vulnerando el artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 2.8.1.7.3.2. del Decreto 412 de 2018, frente a esta circunstancia la entidad no se pronunció.

En cuando a las modificaciones contractuales números 2, 3,y 4, si para el 28 de febrero de 2021, ya se daba cumplimiento al término del contrato y ya se habían agotado los recursos de contrato, la documentación remitida por la entidad no permitió evidenciar porqué se otorgó una adición por valor de $19.080.000 y otras prorrogas, que hicieron que el contrato se extendiera en su ejecución hasta el 30 de junio de 2021, vulnerando el Decreto 111 de 1996 Articulo 14, puesto que el contrato se ejecutó con recursos del 2020 y del 2021.

- **CONTRATO 1297-2021**

En cuanto a lo manifestado por la entidad referente al hecho que el contrato cuenta con recursos del Sistema General de Regalías y por ello estos pueden ser ejecutados en el bienio, cabe aclarar, que el contrato también cuenta con recursos del FONAM e indistintamente de la providencia de los recursos la entidad, incumple las normas contractuales y presupuestales y lo enmarcado en el Decreto 111 de 1996 Articulo 14, por cuanto los recursos no se ejecutaron en el año que correspondiente.

Así mismo, para el 31 de diciembre de 2021, se constituye una reserva presupuestal frente al saldo pendiente por ejecutar del contrato, de la cual no se evidencia la debida justificación por parte de la entidad que sustente la causa de fuerza mayor o caso fortuito que dio lugar a esta figura, vulnerando el artículo 2.8.1.7.3.2. del Decreto 412 de 2018. Situación ante lo cual la entidad no se pronunció.

Como lo establece el contrato en su clausulado, el mismo se suscribió por un término inicial hasta 31 de diciembre de 2021 o hasta agotar los recursos del

contrato, lo que primero ocurriese, así las cosas, la norma permite a la entidad prorrogar el contrato para buscar el cumplimiento del mismo, es decir, hasta el 31 de marzo de 2022, luego si, para el 31 de diciembre de 2021 no se había ejecutado la totalidad del valor del contrato y por esto se constituyó una reserva presupuestal, la entidad no justifica en debida forma porqué el 20 de diciembre de 2021 se aprueba una adición por valor de $40.740.004 con recursos del FONAM y posteriormente en el año 2022 el 21 de enero de 2022 se aprobó otra adición por valor de $100.872.600, de igual forma, con recursos del FONAM de vigencia 2022, lo que extendió la ejecución del contrato hasta el 31 de marzo de 2022, vulnerando el Decreto 111 de 1996 Articulo 14, ya que el contrato se ejecutó con recursos del 2021 y del 2022.

- **CONTRATO 1114-2022**

En cuanto a lo manifestado por la entidad referente al cumplimiento del principio de planeación por el debido cumplimiento de la norma en la etapa pre contractual del contrato, para la CGR no es objeto de esta observación.

Como lo establece el contrato en su clausulado, el mismo se suscribió por un término inicial hasta 31 de diciembre de 2022 o hasta agotar los recursos del contrato, lo que primero ocurriese, así las cosas, la norma permite a la entidad prorrogar el contrato para buscar el cumplimiento del mismo, es decir, hasta el 10 de marzo de 2023, luego sí para el 31 de diciembre de 2022 no se había ejecutado la totalidad del valor del contrato y por esto se constituyó una vigencia futura, la entidad no justificó en debida forma porqué el 28 de diciembre de 2022 apruebó una adición por valor de $521.400.173 al valor inicial del contrato y posteriormente el 09 de febrero de 2023 se aprobó otra adición por valor de $19.637.520 y el 27 de marzo de 2023 se aprobó otra adición por valor de $165.721.452, extendiendo de esta forma la ejecución del contrato hasta el 17 de abril de 2023, vulnerando el Decreto 111 de 1996 Articulo 14, puesto que el contrato se ejecutó con recursos del 2022 y del 2023.

En cuanto al principio de la selección objetiva, la CGR lo trae a colación en la medida que al no iniciar el proceso contractual en tiempo oportuno en la vigencia correspondiente se extiende la ejecución del contrato con el mismo contratista, incumplimiento del principio de selección objetiva consagrado en el Estatuto General de Contratación Pública.

Por consiguiente, considerando lo expuesto anteriormente, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 24. (D22) GESTIÓN DE COBRO COACTIVO SOBRE MULTAS

Inoportunidad en la revisión y seguimiento de los procesos de cobro coactivo por concepto de multas de $13.684.760.568 que representan el 40.6% del total por $33.704.322.721, correspondientes a vigencias entre 2014 y 2019 y que a 30 de junio 2023 no se han logrado recaudar, encontrándose en riesgo de prescripción deudas por $4.636.004.737.

CRITERIO

Decreto 3573 de 2011[221]

(...) Artículo 3. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:

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

8. Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– por todos los conceptos que procedan. (...)

(...) Articulo 12. Funciones Oficina Asesora Jurídica.

(...) 5. Llevar a cabo actuaciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de los valores que se adeuden por todo concepto, adelantando los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.

Ley 1333 de 2009[222]

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

(...) Artículo 42. Mérito ejecutivo. Los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales que impongan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción coactiva.

221 *"Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones"*
222 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones."

Ley 1952 de 2019[223]

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

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

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

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

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

42. Capacitarse y actualizarse en el área donde desempeña su función

Ley 734 de 2002[224]

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

(...) "Articulo 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

223 "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."
224 *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único"*

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.

(...) 40. Capacitarse y actualizarse en el área donde desempeña su función."

Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo, de la ANLA

(...) 7.2.6.9. Prescripción de la acción de cobro.

La acción de cobro prescribe en el término de cinco (5) años contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que el título ejecutivo se hizo legalmente exigible. La prescripción podrá ser decretada de oficio o a solicitud del deudor.

(...) 7.2.6.10. Interrupción del término de la prescripción de la acción de cobro. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por las siguientes causales: Por la notificación del mandamiento de pago. Por el otorgamiento de prórrogas u otras facilidades para el pago. Parágrafo. En estos casos, el término comenzará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago o del vencimiento de plazo otorgado para el pago o de la ejecutoria del acto administrativo que declare el incumplimiento del acuerdo de pago.

CONDICIÓN

Una vez revisada la información enviada por la ANLA con relación a las Multas vigentes por cobrar, se evidenció que a la fecha se encuentran abiertos procesos coactivos por valor de $33.704.322.721.

Es relevante señalar que el 40.6% del conjunto total de multas activas al 30 de junio de 2023 corresponden a las vigencias 2014 a 2019 por un valor de $13.684.760.568. Estas multas se encuentran en proceso de cobro coactivo, que hasta la fecha no ha logrado obtener el recaudo proyectado.

PROCESOS COACTIVOS / MULTAS		
AÑO	VALOR	%
2014	732.764.430	2,17
2015	2.753.899.867	8,17
2016	307.437.297	0,91
2017	1.677.559.754	4,98
2018	3.992.376.442	11,85
2019	4.220.722.778	12,52
TOTAL	**13.684.760.568**	**40.6**

Fuente: ANLA **Elaboró: Equipo Auditor**

A partir de lo anterior se evidenció que los siguientes procesos se encuentran en riesgo de prescripción, de acuerdo con el Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo ítem *(...) 7.2.6.9. Prescripción de la acción de cobro*[225], dado que a la fecha se encuentran activos sin que se evidencie gestión en el proceso de cobro o novedad de pago.

PROCESOS EN RIESGO DE PRESCRIPCIÓN / PRESCRITOS					
AÑO	SANCIONATORIO	EXPEDIENTE	RESOLUCIÓN RESUELVE	SALDO ($)	PROCESO COACTIVO No.
2.014	SAN0203-00-2016	ASU0029		507.170.430	CR-051-2014
2.015	SAN0024-14	SAN0024-14	216-2016	136.457.866	CR-177-2016
2.016	SAN0992-00-2019	LAM3796	75-2018	1.022.070.155	CR-189-2018
2.017	SAN0479-00-2018	LAM0579	644-2018	1.058.895.216	CR-188-2018
2.017	SAN0033-14	SAN0033-14		91.134.607	CR-323-2018
2.017	SAN0047-14	ECO0770-14		91.134.607	CR-324-2018
2.017	SAN0040-14	ECO1092-14	2199-2018	136.701.911	COA0190-00-2019
2.018	SAN0344-00-2018	LAM6307		1.447.672.677	CR-437-2018
2.018	SAN0028-14	SAN0028-14		48.255.756	CR-434-2018
2.018	SAN0016-14	SAN0016-14		96.511.512	CR-435-2018
TOTAL				**$4.636.004.737**	

Fuente: ANLA **Elaboró: Equipo Auditor**

225 *"(...) 7.2.6.9. Prescripción de la acción de cobro. La acción de cobro prescribe en el término de cinco (5) años contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que el título ejecutivo se hizo legalmente exigible. La prescripción podrá ser decretada de oficio o a solicitud del deudor"*

CAUSA

Falta de oportunidad en la revisión y seguimiento de los procesos por parte de la oficina de asesoría Jurídica, frente a la administración de procesos de cobro coactivo.

EFECTO

Disminución y atraso representativo en el recaudo de las multas en proceso de cobro coactivo, que impide la utilización de los recursos para su actividad misional.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad dio respuesta mediante radicado 20231000598521 del 15 de noviembre de 2023 por correo electrónico, por medio del cual destaca:

"(...) Según esta observación, el equipo auditor evidenció que los diez (10) procesos que hacen partede la muestra analizada, se encuentran en riesgo de prescripción, de acuerdo con el Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo (7.2.6.9. - Normativa que acoge en su integridad el respectivo apartedel Decreto -Ley 0624 de 1984), como quiera que a la fecha se encuentran activos sin que se evidencie gestión en el proceso de cobro o novedad de pago.

Sobre el particular, tenemos que la observación se puede abordar desde dos aristas distintas, pero complementarias, así:

Frente el instituto de la prescripción

Según el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, norma especial aplicable al proceso de cobro coactivo, la acción de cobro de las obligaciones prescribe en el término de cinco (5) años que, para el caso concreto de las multas citadas en el informe, por tratarse de actos administrativos frente a los cuales procede el recurso de reposición y su posterior control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa, se cuenta (numeral 4) desde la fecha de ejecutoria de la resolución sancionatoria.

Este término de prescripción se interrumpe, en los términos del artículo 818 de la misma codificación, entre otras, con la ***notificación del mandamiento de pago,*** *fecha a partir de la cual,el término empezará a correr nuevamente.*

Frente a la gestión procesal

El Manual de Cobro Coactivo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, expedido en armonía con el Manual de Cartera del Fondo Nacional Ambiental -FONAM, en concordancia conel procedimiento de cobro coactivo, prevé las actividades y acciones

procesales que, el Grupo deCobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica de la ANLA debe adelantar con el fin de gestionarla cartera que le es remitida.

La gestión inicia con la recepción de los actos administrativos, la verificación y análisis del cumplimiento de los requisitos para constituir título ejecutivo, posteriormente se conforma y asigna número al expediente y se designa un abogado para iniciar el trámite.

A partir de la conformación del expediente, inician las gestiones de cobro, en un primer momentoen etapa persuasiva, para continuar con las acciones propias del proceso como son: búsqueda

de bienes, decreto de medidas cautelares (preventivas o ejecutivas), expedición del mandamientode pago, entre otras.

A lo largo del trámite se verifica si los actos administrativos que originaron los procesos de cobrohan sido demandados, con el fin de adoptar las acciones a que haya lugar en el proceso, tambiénse monitorea constantemente el estado jurídico de las empresas para detectar tempranamente situaciones de insolvencia o inexistencia de los deudores.

De acuerdo con lo previsto en el manual vigente, la búsqueda de bienes se realiza una vez por vigencia por deudor.

Sucede también que, la búsqueda de bienes (RUNT, TRANSUNION, ANI, ANH, y consulta en laventanilla VUR, ENTRE OTRAS) puede ser infructuosa porque no se identificaron ni bienes muebles, ni inmuebles, ni saldos de contratos, ni productos financieros a nombre del deudor, susceptibles de medidas cautelares; en este caso se realiza el análisis para determinar si, la cartera es susceptible de depuración, en consideración a las causales previstas en la norma.

Lo mismo ocurre cuando, al consultar el certificado de existencia y representación legal de una empresa, se evidencia que no ha renovado la matrícula mercantil, que se aprobó la cuenta final de liquidación de la sociedad y/o se canceló la matrícula; lo que deviene en la inexistencia de la persona jurídica.

Con este contexto tenemos que, todos los expedientes a los que se refiere la observación del ente de control cuentan con acciones procesales según la etapa en que se encuentren, para lo cual, se hará un relato individual y se anexarán a este documento los soportes de las gestiones adelantadas en cada uno de ellos

No.	PROCESO COACTIVO
1	COA0190-00-2019
2	CR-437-2018
3	CR-435-2018
4	CR-434-2018
5	CR-323-2018

6	CR-051-2014
7	CR-177-2016
8	CR-189-2018
9	CR-188-2018
10	CR-324-2018

A continuación, enumera paso a paso desarrollado por la Oficina encargada de los temas Jurídicos, en cada uno de los procesos de la muestra de objeto de la observación, de los cuales se resalta la oportunidad y la fecha en la expedición del mandamiento de pago, el cual por naturaleza interrumpe la prescripción.

COA0190-00-2019 TECHNOLOGY & SOLUTIONS S.A.S.

(...) Mandamiento de pago: (ANEXO 4)

*Mediante auto No. 11346 de 21 de diciembre de 2022, se libró mandamiento de pago en contra de la empresa **TECHNOLOGY & SOLUTIONS S.A.S.** con NIT. 830.130.926-3, por la obligación impuesta mediante Resolución No. 1448 de 15 de noviembre de 2017, confirmada por la Resolución 2199 de 28 de noviembre de 2018, el cual fue notificado por correo el 18 de enero de2023.*

En este presente proceso de cobro, se han adelantado oportunamente cada una de las actividades descritas en el Decreto 3573 de 2011 y el Manual de Cobro Coactivo para lograr el pago de la obligación, no obstante, a pesar de las gestiones procesales y las repetidas investigaciones de bienes, no se ha logrado ni el pago, ni la identificación de bienes que permitanmaterializar medidas cautelares.

Igualmente, en este proceso no existe riesgo de prescripción de la acción de cobro ya que el mandamiento de pago fue notificado el 18 de enero de 2023.

CR-437-2018 CARMAN INTERNATIONAL S.A.S.

(...) Mandamiento de pago: (ANEXO 4)

*Mediante auto No. 2750 de 26 de abril de 2022, se libró mandamiento de pago en contra de la empresa **CARMAN INTERNATIONAL S.A.S.** con NIT. 806.016.330, por la obligación impuesta mediante Resolución No. 0663 de 08 de mayo de 2018, el cual fue notificado por aviso el 16 de mayo de 2022.*

(...) CR-435-2018 XTREME ACCESORIES COMERCIALIZADORAINTERNACIONAL LIMITADA

(...) Mandamiento de pago

Con auto No. 1144 del 03 de marzo del 2020 se libró mandamiento de pago en contra de la empresa XTREME ACCESORIES COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL SAS, con

NIT 900143480-0, por NOVENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS ONCE MIL QUINIENTOS DOCE PESOS ($96.511.5129) M/CTE,
Este acto administrativo se notificó por correo el 30 de septiembre del 2022, quedando ejecutoriado el 03 de octubre del 2022. (ANEXO 4)

(...) Conforme las investigaciones de bienes realizadas a la fecha no se identificaron bienes de propiedad de la empresa XTREME ACCESORIES COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL SAS, con NIT 900143480-0. (ANEXO 5)

No hay riesgo de prescripción teniendo en cuenta que aún faltan cuatro años para la prescripción de la obligación; la Oficina de Cobro Coactivo, seguirá adelantando actividades de cobro y búsqueda de bienes, y actuaciones procesales que corresponda en contra de la sociedad deudora.

CR-434-2018 - IMPORTACIONES SUA LTDA

(...) Mandamiento de Pago

Mediante Auto No. 1170 del 15/05/2020 la Oficina Asesora Jurídica libró mandamiento de pago por la suma de ***CUARENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS ($48.255.756,00)*** *contenida en la Resolución No. Resolución No. 00662 del 08/05/2018; fue notificado el 28 de abril de 2021,el deudor no presentó excepciones en contra del mandamiento de pago.*

Por oficio 2020166035-2-000 del 25 de septiembre de 2022, se requirió al deudor el pago dela obligación sin obtenerse respuesta.

CR-323-2018 - COMERCIALIZADORA YIWU S.A.S.

(...) MANDAMIENTO DE PAGO: (ANEXO 4)

Mediante auto No. 1143 de 03 de marzo de 2020, se libró mandamiento de pago en contra de la empresa COMERCIALIZADORA YIWU S.A.S. con NIT. 900.134.305-1, por la obligaciónimpuesta mediante Resolución No. 1451 de 15 de noviembre de 2017, el cual fue notificado electrónicamente el 20 de septiembre de 2021.

CR-177-2016 - HULES DE COLOMBIA S.A.S. - HULESCOL S.A.S. - En liquidación.

(...) Mandamiento de pago

Mediante auto No. 1251 del 03 de noviembre de 2020 se libró mandamiento de pago en contradel deudor, acto administrativo notificado por aviso el 12 de diciembre del 2020. Contra el mandamiento de pago no se propusieron excepciones.

(...) CR-051-2014 PRIMA COLOMBIA HARDWOOD CI SAS – EN LIQUIDACIÓN

(...) Mandamiento de pago

Se libró mandamiento de pago mediante auto No. 1205103-2014 de 23 de diciembre de 2014.(Anexo 1)

(...) CR-189-2018 - VAROSA ENERGY SAS

(...) Mandamiento de Pago y Resolución de excepciones

Mediante Auto No. 1239 del 14/10/2020 se libró mandamiento de pago en contra de la sociedad VAROSA ENERGY SAS, entre otras, por la suma de ***MIL VEINTIDÓS MILLONES SETENTA MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO PESOS ($1.022.070.155,00)*** *contenida en la Resolución No. 01577 del 15/12/2016, confirmada por Resolución No. 00075 del 23 de enero de 2018.*

Este acto administrativo fue notificado el 11 de noviembre de 2020.

Mediante radicado 2020213699-1-000 del 03 de diciembre de 2020 se presentaron las excepciones en contra del mandamiento de pago, denominadas "falta de título ejecutivo oincompetencia del funcionario de lo profirió", las cuales fueron rechazadas a través de Resolución No. 00583 del 26 de marzo de 2021, decisión que fue notificada el 31/03/2021 y contra ella no se interpusieron recursos.

(...) CR-188-2018 PIEDRAS Y DERIVADOS S.A.

(...) Mandamiento de pago (ANEXO 5)

Mediante auto No. 8172 de 29 de septiembre de 2021, se libró mandamiento de pago en contra de la empresa PIEDRAS Y DERIVADOS S.A. con NIT. 800.222.310, entre otras, por la obligación impuesta mediante Resolución No. 842 de 21 de julio de 2017, modificada por la Resolución 0644 de 07 de mayo de 2018, el cual fue notificado mediante aviso de 19 de octubre de 2021.

En contra del mandamiento de pago, el deudor no propuso excepciones.

CR-324-2018 INVERSIONES ECOPROYECT LTDA ahora INVERSIONES ECOPROYECTSAS.

(...) Mandamiento de pago

Por auto No. 1298 del 03 de septiembre del 2021, se libró mandamiento de en contra de la empresa INVERSIONES ECOPROYECT LTDA, por NOVENTA Y UN MILLONES CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS SIETE PESOS ($91.134.607) M/CTE.

Este acto administrativo se notificó por aviso el 30 de septiembre del 2021. Contra el mandamiento de pago, el deudor no propuso excepciones. (ANEXO 3)

(...) Como lo puede apreciar el equipo auditor, la revisión, seguimiento e impulso procesal por parte de la oficina de asesoría Jurídica, es oportuno, oficioso y constante. De suerte que, de no lograrse el recaudo de las multas en proceso de cobro coactivo, no será por circunstancias atribuibles a la gestión de esta oficina. Por consiguiente, respetuosamente solicitamos acoger las explicaciones ofrecidas como respuesta a esta observación y la misma no sea establecida comohallazgo y, por ende, se desestime del informe final de auditoría.

Como sustento de lo indicado sobre esta observación, se remite 10 carpetas.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez analizada la respuesta enviada por la entidad mediante radicado No. 20231000598521 del 15 de noviembre de 2023, el cual aborda la observación disyuntivamente desde la prescripción y la gestión procesal, en ese contexto:

"Frente el instituto de la prescripción

> *Según el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, norma especial aplicable al proceso de cobro coactivo, la acción de cobro de las obligaciones prescribe en el término de cinco (5) años que, para el caso concreto de las multas citadas en el informe, por tratarse de actos administrativos frente a los cuales procede el recurso de reposición y su posterior control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa, se cuenta (numeral 4) desde la fecha de ejecutoria de la resolución sancionatoria.*
>
> *Este término de prescripción se interrumpe, en los términos del artículo 818 de la misma codificación, entre otras, con la* ***notificación del mandamiento de pago,*** *fecha a partir de la cual, el término empezará a correr nuevamente. (...)"*

De acuerdo a lo expuesto por la entidad, se valida la interrupción de la prescripción en términos del *artículo 818 del Estatuto Tributario Nacional Interrupción y suspensión del término de prescripción.*

> *"El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.*
>
> *Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa."*

Sin embargo, es necesario señalar que los procesos seleccionados en la muestra, tal como se detalla en la respuesta proporcionada por la entidad, permiten identificar que los días transcurridos desde la comunicación del mandamiento de pago hasta el término de la auditoría el 30 de junio de 2023 son significativos. Hasta la fecha, estos procesos no han arrojado resultados favorables.

Al analizar la singularidad de cada caso, se observa que las entidades sancionadas carecen del respaldo financiero necesario para que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA pueda llevar a cabo de manera exitosa la recaudación de la multa impuesta.

En este contexto, la entidad no dispone de un mecanismo efectivo que le permita verificar la información financiera de las entidades en relación con sus activos, evidenciando la suficiencia para cubrir la multa asignada

	PROCESO COACTIVO	FECHA DE MANDAMIENTO DE PAGO	DIAS TRANSCURRIDOS
1	COA0190-00-2019	18/01/2023	163
2	CR-437-2018	16/05/2022	410
3	CR-435-2018	20/09/2022	283
4	CR-434-2018	28/04/2021	793
5	CR-323-2018	20/09/2021	648
6	CR-051-2014	23/12/2014	3.111
7	CR-177-2016	12/12/2020	930
8	CR-189-2018	11/11/2020	961
9	CR-188-2018	19/10/2021	619
	CR-324-2018	30/09/2021	638

Fuente: Respuesta ANLA **Elaboró: Equipo auditor**

Esta deficiencia en el control en los procesos de cobro, ocasiona que se ocupe recurso de talento humano durante el proceso cobro hasta su prescripción, el cual no surte un beneficio para la entidad, puesto que el resultado finalmente es el descrito en el proceso de depuración de los procesos que son imposibles de recaudar.

Así mismo, la entidad da respuesta a la CGR, sobre la gestión procesal, en donde detalla la gestión realizada en cada proceso de la muestra seleccionada, de acuerdo a su procedimiento general el cual está diseñado en concordancia con el procedimiento de cobro coactivo del FONAM.

"Frente a la gestión procesal

El Manual de Cobro Coactivo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, expedido en armonía con el Manual de Cartera del Fondo Nacional Ambiental - FONAM, en concordancia con el procedimiento de cobro coactivo, prevé las actividades y acciones procesales que, el Grupo de Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica de la ANLA debe adelantar con el fin de gestionar la cartera que le es remitida.

La gestión inicia con la recepción de los actos administrativos, la verificación y análisis del cumplimiento de los requisitos para constituir título ejecutivo, posteriormente se conforma y asigna número al expediente y se designa un abogado para iniciar el trámite.

A partir de la conformación del expediente, inician las gestiones de cobro, en un primer momento en etapa persuasiva, para continuar con las acciones propias del proceso como son: búsqueda

de bienes, decreto de medidas cautelares (preventivas o ejecutivas), expedición del mandamiento de pago, entre otras.

A lo largo del trámite se verifica si los actos administrativos que originaron los procesos de cobro han sido demandados, con el fin de adoptar las acciones a que haya lugar en el proceso, también se monitorea constantemente el estado jurídico de las empresas para detectar tempranamente situaciones de insolvencia o inexistencia de los deudores.

De acuerdo con lo previsto en el manual vigente, la búsqueda de bienes se realiza una vez por vigencia por deudor.

Sucede también que, la búsqueda de bienes (RUNT, TRANSUNION, ANI, ANH, y consulta en la ventanilla VUR, ENTRE OTRAS) puede ser infructuosa porque no se identificaron ni bienes muebles, ni inmuebles, ni saldos de contratos, ni productos financieros a nombre del deudor, susceptibles de medidas cautelares; en este caso se realiza el análisis para determinar si, la cartera es susceptible de depuración, en consideración a las causales previstas en la norma.

Lo mismo ocurre cuando, al consultar el certificado de existencia y representación legal de una empresa, se evidencia que no ha renovado la matrícula mercantil, que se aprobó la cuenta final de liquidación de la sociedad y/o se canceló la matrícula; lo que deviene en la inexistencia de la persona jurídica.

Con este contexto tenemos que, todos los expedientes a los que se refiere la observación del ente de control cuentan con acciones procesales según la etapa en que se encuentren, para lo cual, se hará un relato individual y se anexarán a este documento los soportes de las gestiones adelantadas en cada uno de ellos"

Frente a la información allegada por la entidad, en relación a cada proceso, se evidenció lo siguiente

No.	No. COACTIVO	ANÁLISIS DE LA INFOMACIÓN REMITIDA
1	COA0190-00-2019	La información aportada por la entidad, concluye que hasta la fecha término de la auditoria 30 de junio de 2023, la empresa sancionada no cuenta con activos y tampoco solvencia financiera para realizar el pago de la multa por valor de $136.701.911; pese a que el monitoreo que ha realizado la ANLA en los diferentes portales de consulta de información, y no se halló activo alguno para tomar medidas cautelares.
2	CR-437-2018	De acuerdo a la información aportada por la entidad, se evidencia que la empresa sancionada tiene una acumulación de procesos por valor de $3.124.000.000, y una vez surtido el procedimiento de cobro, y las investigaciones de bienes, da como resultado un embargo de cuenta bancaria en la entidad DAVIVIENDA, la cual a la fecha está en cero; esto arroja que no cuenta con respaldo financiero para cubrir el valor de la multa aplicada.
3	CR-435-2018	Sobre la información aportada por la ANLA frente al proceso adelantado con la entidad sancionada por valor de $96.511.512, y como en los anteriores casos, no cuenta con solvencia financiera para realizar el pago de la multa aplicada.
4	CR-434-2018	Para el caso con la compañía sancionada; en la información que envía la ANLA, la empresa se encuentra en estado disuelta, en proceso de liquidación, por lo que se entiende que no cuenta con bienes que puedan respaldar la sanción aplicada.
5	CR-323-2018	La información adjunta para esta compañía indica que no cuenta con la solvencia financiera para cubrir el pago de la multa impuesta por valor de $91.134.607; una vez surtido el procedimiento de cobro se identifica que la empresa esta disuelta, y no es posible realizar el cobro, por lo que se procede a archivar el proceso.
6	CR-051-2014	De acuerdo a la reseña del proceso realizado y la información adjunta, se evidencia que la entidad sancionada cuenta con un vehículo equivalente a $10.000.000 el cual no justifica los costos del proceso, sin embargo, se evidencia que la compañía sancionada, no cuenta con activos que puedan respaldar el valor del proceso que alcanza la cifra de $136.457.866
7	CR-177-2016	En el proceso de cobro a esta entidad se evidencia que esta disuelta antes de que el acto administrativo sancionatorio quedara en firme.

No.	No. COACTIVO	ANÁLISIS DE LA INFOMACIÓN REMITIDA
8	CR-189-2018	En este momento el procedimiento aplicado a este sancionatorio da como resultado el Embargo del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 50N-20232155 ubicado en Guasca Cundinamarca, orden que se materializó con el oficio No. 2022048243-2-000 del 15 de marzo de 2022 y el embargo de los saldos pendientes de pago y aquellos que se llegaren a causar en favor de la sociedad VAROSA ENERGY SAS dentro del contrato No. 029 de 2006, LA POLA, suscrito con la AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS, orden que se materializó mediante oficio 2022048252-2-000 del 15 de marzo de 2022.
9	CR-188-2018	En la información anexa se evidencia que esta entidad no renueva su matrícula desde el año 2016, no cuenta con activos que respalden la multa asignada, y tampoco con solvencia financiera.
10	CR-324-2018	Durante el proceso de cobro coactivo se evidenció el recaudo parcial de la obligación como consecuencia del embargo decretado a la única cuenta registrada a nombre de la empresa ejecutada; además las múltiples y repetitivas solicitudes presentadas por la abogada de la empresa deudora, encaminadas a exonerar la responsabilidad de la empresa sancionada.

Fuente: ANLA **Elaboró: Equipo auditor**

Dada la información presentada anteriormente, se puede concluir que, a pesar de que la gestión procesal ha seguido el procedimiento de cobro coactivo, los resultados obtenidos no han sido efectivos. Al analizar cada caso de manera individual, se observa que la insolvencia económica es un factor común, ya que las entidades carecen de activos y se encuentran en procesos de liquidación.

Ante esta situación, la entidad carece de un control efectivo para mitigar el riesgo. Es evidente que la prescripción se renueva a partir del mandamiento de pago notificado, y en estos casos aún tiene vigencia suficiente. Sin embargo, el riesgo real radica en la falta de un control que garantice que las entidades sancionadas dispongan de respaldos financieros para cubrir las multas impuestas.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA llevó a cabo el proceso de investigación de bienes; cuando las entidades ya se encontraban en situación de insolvencia, lo que hace que el recurso invertido en personal capacitado para realizar estos procesos sea inefectivo, adicionalmente el procedimiento no establece la temporalidad de cada etapa del proceso de cobro coactivo.

Por las anteriores consideraciones se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 25. (F4) (D23). CONTRATOS 743 DE 2020, 1401 DE 2021 Y 1114 DE 2022

Trayectos aéreos cancelados por la ANLA no fueron utilizados por la entidad, sin que ésta realizara las gestiones necesarias para evitar la pérdida de los recursos, en el desarrollo de los contratos 743 de 2020, 1401 de 2021 y 1114 de 2022.

CRITERIO

Constitución Política[226]

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

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

Ley 80 de 1993[227]

"ARTICULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios

[226] *Constitución Política de la República de Colombia 1991*
[227] *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública."*

cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

9o. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse."

ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.

"4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.
5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

5. "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

6. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los danos que se causen por razón de ellas.

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

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

Ley 87 de 1993[228]

"Artículo 1°. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos,

[228] *Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones*

principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

PARÁGRAFO. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

Artículo 2º. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

i) *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*

j) *Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*

k) *Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*

l) *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*

m) *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*

n) *Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*

o) *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*

p) *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características".*

Ley 489 de 1998[229]

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

Ley 610 de 2000[230]

"(...) Artículo 3°. "Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.
(...)
Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.
(...)

Ley 734 de 2002[231]

---

[229] *"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 articulo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."*

[230] *"Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".*

[231] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

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

Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

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

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

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función"

Ley 1474 de 2011[232]

"Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual: Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

[232] *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."*

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores: La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente".

Ley 1952 de 2019[233]

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

ARTÍCULO 27: ACCIÓN Y OMISIÓN. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. DEBERES. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados."

[233] *"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."* La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ANLA GC-MN-02 DE 31/12/2020.[234]

"CAPÍTULO 3 PLANEACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

El Proceso de Contratación de divide en etapas, a saber: la etapa precontractual, la etapa contractual y la etapa pos-contractual; sin embargo, existe una fase preliminar a la etapa precontractual, desarrollada en el presente capítulo, la cual es el fundamento de las etapas en sí, dicha fase es la de planeación. La planeación contractual como fase es el período de tiempo del Proceso de Contratación en el cual se identifica la necesidad, se planea y prepara la futura contratación. Implica todo el conjunto de actos preliminares necesarios para soportar legalmente la modalidad de contratación e identificar la necesidad y la mejor forma de satisfacerla. En la etapa de planeación se asignan responsabilidades a determinados servidores públicos y/o contratistas, quienes deben impulsar el ejercicio de la contratación en la entidad. La etapa de planeación se entiende que inicia desde la identificación de una necesidad a satisfacer en la entidad, que debe estar incluida en el Plan de Anual de Adquisiciones; y se extiende hasta cuando se radica la solicitud de inicio del proceso de selección o elaboración del contrato/convenio en el Grupo de Gestión contractual. Durante la fase de planeación: a. Se identifican las necesidades en materia de contratación, determinando aquellas que se van a atender, para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones y el análisis del sector económico y de los oferentes, de acuerdo con el presupuesto asignado y las prioridades de gestión establecidas. b. Se realiza y analiza el estudio de mercado. c. Se realizan las gestiones presupuestales que demande cada Proceso de Contratación de conformidad con el principio de planeación de la gestión contractual y principio de anualidad del gasto público (según proceda) d. Se elaboran los estudios previos necesarios, de acuerdo con la normatividad vigente, la naturaleza, complejidad y cuantía del Proceso de Contratación y todos los análisis y estudios orientados a establecer los aspectos de la compra o contratación. e. Se tipifican, estiman y asignan claramente los riesgos asociados a cada Proceso de Contratación (...).

6.4. Actividades de los supervisores e interventores

a. Las actividades técnicas: Se encaminan a verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas del contrato, el correcto y adecuado desarrollo de los trabajos bajo las normas técnicas aplicables y el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y procesos técnicos a cargo del contratista. b. Las actividades administrativas: Son dirigidas a velar y garantizar el cumplimiento del contrato, según los documentos, procedimientos y plazos establecidos y supervigilar el avance de los trabajos para que se desarrollen según las normas legales vigentes, el contenido del acuerdo de voluntades, el cronograma y el presupuesto previamente aprobados. Vigilará además la existencia suficiencia y vigencia de las pólizas de garantía y demás obligaciones contractuales y legales. c. Las actividades

234 *"Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ANLA GC-MN-02 DE 31/12/2020."*

financieras: Son dirigidas a efectuar un seguimiento y control de los aspectos financieros, contables y presupuestales del contrato a través de un seguimiento de todas las actuaciones de contenido económico que se lleven a cabo en desarrollo del contrato. d. Las actividades legales: Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la ANLA y las condiciones o estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal. e. Las actividades de carácter ambiental y social: En caso de requerirse, se deberá verificar el cumplimiento de las normas y aspectos ambientales del proyecto o contrato a ejecutar, tales como requerimientos del plan de manejo ambiental, el diagnóstico socioeconómico y cultural del entorno del proyecto y el plan de gestión social en caso de requerirse".

CONDICIÓN

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, suscribió los siguientes contratos:

1. Contrato No. 743-2020, firmado el 30/03/2020, por un valor inicial de $2.536.232.756 bajo el tipo de contrato Orden de Compra y modalidad Selección Abreviada, con el objeto de: *"Suministro de tiquetes para el transporte aéreo en vuelos nacionales e internacionales para funcionarios y contratistas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, cuando así se requiera.*"

2. Contrato No. 1401-2021, firmado el 12/12/2021, por un valor inicial de $1.057.794.166 bajo el tipo de contrato Suministro y modalidad Licitación Pública, con el objeto: *"Suministro de Tiquetes Aéreos para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales".*

3. Contrato No. 1114-2022, firmado el 08/08/2022, por un valor inicial de $1.220.000.000 bajo el tipo de contrato Suministro y modalidad Licitación Pública, con el objeto: *"Suministro de Tiquetes Aéreos para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales".*

Del análisis de la información aportada por la ANLA con relación a la ejecución de estos contratos, se tiene que se adquirieron 5.482 trayectos aéreos durante las vigencias 2021, 2022 y 2023, de la revisión aleatoria de 158 trayectos contratados, se estableció que para 7 de ellos, no se obtuvo la evidencia del correspondiente soporte de viaje, trayectos indicados en la siguiente tabla, cuya cuantía ascienden a $4.391.602, adicionalmente tampoco se evidenciaron soportes de la gestión realizada por la entidad con las aerolíneas, tendiente a evitar la pérdida de dichos recursos:

TRAYECTOS Y FACTURACIÓN							
CONSECUTIVO	FECHA	CC	NOMBRE	DESTINO	CTO	FACTURA	VALOR
958	24/8/2021	52,081,220	BELTRAN LEMUS NANCY LILIAN	BOGOTÁ D.C. - BOGOTÁ D.C. A VALLE DEL CAUCA - BUENAVENTURA	743	66045	$ 348,290
957	24/8/2021	28,540,641	CARRILLO CORTES LEADY CAROLINA	BOGOTÁ D.C. - BOGOTÁ D.C. A VALLE DEL CAUCA - BUENAVENTURA	743	66045	$ 348,290
3584	12/9/2022	1,067,846,954	BUELVAS JAYK ALVARO MAURICIO	BOGOTA D.C.(BOGOTÁ D.C.) - CALI(VALLE DEL CAUCA) /	1114	NS - 200034	$ 780,138
4285	29/11/2022	1,067,846,954	BUELVAS JAYK ALVARO MAURICIO	BOGOTA D.C.(BOGOTÁ D.C.) - CALI(VALLE DEL CAUCA) /	1114	NS-200276	$ 1,014,757
3758	26/9/2022	1,128,470,308	MONTES JIMENEZ DANIEL SANTIAGO	BOGOTA D.C.(BOGOTÁ D.C.) - CALI(VALLE DEL CAUCA) /	1114	NS - 200053	$ 714,930
3604	12/9/2022	52,711,965	ORTIZ VARELA NINI YOJANA	BOGOTÁ D.C.(BOGOTÁ D.C.) - CALI(VALLE DEL CAUCA) /	1114	NS - 200034	$ 835,057
1779	18/1/2022	52,966,318	SANCHEZ LINARES GINA PAOLA	BOGOTÁ D.C.(BOGOTÁ D.C.) - CALI(VALLE DEL CAUCA) // CALI(VALLE DEL CAUCA) - GUAPI(CAUCA) /	1401	94452	$ 350,140
VALOR TOTAL							$ 4,391,602

Fuente: Información ANLA Elaborado por: El Equipo Auditor

CAUSA

Deficiencias en los estudios previos y en la planeación contractual.

Debilidades en la ejecución y supervisión de los contratos al no desarrollar acciones ante las aerolíneas y/o los operadores tendientes a evitar la pérdida de recursos.

EFECTO

Vulneración al principio de economía y responsabilidad, en cuanto a que los responsables de la ejecución del contrato no realizaron las gestiones necesarias para proteger los intereses y recursos de la entidad, lo que implicó una pérdida de recursos por $4.391.602.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA presentó respuesta a la observación mediante oficio 20231000598521 del 15 de noviembre de 2023, en la cual indicó lo siguiente:

"A. RESPECTO DE LA VERIFICACIÓN A 41 TRAYECTOS AÉREOS EJECUTADOS

1. *De los 45 trayectos indicados anteriormente, 41 cuentan con los respectivos soportes documentales que evidencian que los trayectos contratados fueron ejecutados conforme a la solicitud de la comisión respectiva. Lo anterior se evidencia a partir de la consulta de la radicación de legalización de la respectiva comisión de servicio o autorización de viaje según corresponda que se realiza a través del sistema de*

gestión documental con que cuenta la entidad; para el periodo correspondiente a los contratos observados por el equipo auditor, la consulta se realizaba en el Sistema de Gestión Documental SIGPRO como se muestra en la tabla subsiguiente.

2. *Es preciso indicar que cada uno de los radicados mencionados en la tabla contiene como mínimo:*

    1. *Memorando de solicitud de legalización de la comisión suscrito por quien autoriza la misma dirigida al Grupo de Gestión Administrativa*
    2. *Formato de cumplido de comisión*
    3. *Pasabordos que dan cuenta de los trayectos ejecutados, esto es, los efectivamente volados*

De acuerdo con lo expuesto, a continuación, se relacionan los soportes de un total de 41 comisiones de servicio y autorizaciones de viaje, cuya cuantía asciende al total de $26.778.172.

JUSTIFICACIÓN NORMATIVA.

A partir de la verificación realizada respecto de los soportes documentales adjuntos, se colige que en el marco del principio de responsabilidad en consonancia con los deberes a cargo de la supervisión según lo prescrito en el artículo 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011, desde el Grupo de Gestión Administrativa se realiza el seguimiento estricto al ciclo de gestión y aprobación de comisiones de servicio y autorizaciones de viaje, atendiendo el procedimiento interno aplicable.

Lo anterior da cuenta de que la supervisión de este contrato que se ejerce por parte del Grupo de Gestión Administrativa en cabeza de su Coordinador, ha procurado la debida vigilancia a la correcta ejecución del objeto contratado, con el propósito de salvaguardar los recursos públicos, asegurando la eficiencia y eficacia de los mismos.

En tal sentido, considerando que cada una de las comisiones de servicio y autorizaciones de viaje antes enunciadas cuentan con los soportes respectivos, ello da cuenta de la gestión adecuada que se realiza desde el ejercicio de la supervisión, con apego a la normatividad aplicable y el procedimiento dispuesto para el efecto por la entidad.

SOLICITUD DE LA ENTIDAD

De acuerdo con las explicaciones emitidas, solicitamos respetuosamente al equipo auditor, el retiro de la observación, teniendo en cuenta los soportes documentales adjuntos a la presente comunicación que dan cuenta del cabal ejercicio de la supervisión en consonancia con los principios que rigen la contratación estatal y el ejercicio de la función administrativa.

B. RESPECTO DE LA VERIFICACIÓN A 4 TRAYECTOS AÉREOS CONTRATADOS MÁS NO EJECUTADOS POR CIRCUNSTANCIAS DE FUERZA MAYOR

1. *De la verificación realizada por el Grupo de Gestión Administrativa con ocasión de la observación del equipo auditor, se ha establecido que 4 de los 45 mencionados, corresponden a comisiones de servicio o autorizaciones de viaje canceladas antes de causarse, esto es, antes del inicio de los vuelos respectivos.*

   Lo anterior por cuanto como se explica a continuación, la cancelación de los trayectos de vuelo obedece a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito explicadas ampliamente en cada uno de los casos en la tabla subsiguiente.

   En estas eventualidades, los trayectos de vuelo no se realizaron por cuanto ante circunstancias imprevistas, extraordinarias y ajenas a la órbita de injerencia tanto del pasajero (servidor público o contratista de la ANLA) o de la entidad, éstos no pudieron llevarse a cabo.

JUSTIFICACIÓN NORMATIVA.

A partir de la verificación realizada respecto de los soportes documentales adjuntos, se colige que en el marco del principio de responsabilidad en consonancia con los deberes a cargo de la supervisión según lo prescrito en el artículo 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011, desde el Grupo de Gestión Administrativa se realiza el seguimiento estricto al ciclo de gestión y aprobación de comisiones de servicio y autorizaciones de viaje, atendiendo el procedimiento interno aplicable.

Lo anterior da cuenta de que la supervisión de este contrato que se ejerce por parte del Grupo de Gestión Administrativa en cabeza de su Coordinador, ha procurado la debida vigilancia a la correcta ejecución del objeto contratado, con el propósito de salvaguardar los recursos públicos, asegurando la eficiencia y eficacia de los mismos.

En tal sentido, considerando que cada una de las comisiones de servicio y autorizaciones de viaje antes enunciadas y no fueron ejecutadas cuentan con los soportes respectivos, ello da cuenta de la gestión adecuada que se realiza desde el ejercicio de la supervisión, con apego a la normatividad aplicable y el procedimiento dispuesto para el efecto por la entidad.

Ante las circunstancias expuestas se pone de presente nuevamente ante el equipo auditor que los trayectos enunciados que no se ejecutaron no pueden considerarse como debilidades en la ejecución y supervisión del contrato, debido a que, ante las situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, ajenas a la voluntad, previsión y control de la Entidad, se constituyen precisamente en exonerativas de cualquier tipo de responsabilidad que pretenda endilgarse a la supervisión.

Igualmente es necesario advertir que precisamente la supervisión en seguimiento a la ejecución del contrato y la culminación de cada una de las comisiones de servicio o autorizaciones de viaje impartidas, documentó la imposibilidad de desarrollo de éstas, comprobándose en todos los casos que se trata de circunstancias ajenas, imprevistas e irresistibles para la entidad e incluso para los usuarios.

SOLICITUD DE LA ENTIDAD

De acuerdo con las explicaciones emitidas, solicitamos respetuosamente al equipo auditor, el retiro de la observación, teniendo en cuenta que no se evidencia vulneración alguna al principio de economía y responsabilidad, toda vez que como se evidencia la supervisión del contrato adelantó todas las acciones necesarias que permitieron proteger los intereses de la entidad y el bienestar de sus colaboradores y a consecuencia de ello, tratándose de circunstancias exonerativas de responsabilidad debidamente justificadas, se mantiene la entidad en señalar que el trámite adelantado se ciñe a los postulados legales y al procedimiento interno dispuesto para las comisiones de servicio o autorizaciones de viaje."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Analizada la respuesta emitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la Contraloría General de la Republica, se permite indicar que, de conformidad con la información suministrada por la entidad, se validaron los radicados que contienen los documentos que soportan los 38 trayectos de vuelo. Así mismo, se evidenciaron 7 trayectos de los cuales se cancelaron los tiquetes aéreos pero que finalmente no se tomó el servicio.

Referente a lo comunicado por la entidad, cabe aclarar que las situaciones de orden público, fuerza mayor o caso fortuito, no se están observando por parte de este ente de control, lo que se está evidenciando en este caso, es la falta de acciones por parte de la ANLA frente a las agencias prestadoras del servicio de transporte aéreo en los 7 casos en los que se presentaron diversas situaciones particulares que impidieron el uso del servicio aéreo ya pagado. La ANLA no llevó a cabo ninguna gestión para evitar la pérdida del valor cancelado, de acuerdo con lo establecido en la cláusula tercera, numeral 9 del contrato 1401 de 2021, Obligaciones Específicas del Contratista: *"Realizar el trámite de reembolso por el no uso de tiquetes expedidos por la agencia, conforme a la solicitud de la ANLA cuando las circunstancias así lo determinen".*

Esta situación pone de manifiesto debilidades en la ejecución y supervisión del contrato debido a la falta de acciones oportunas por parte de la ANLA para evitar la pérdida de los tiquetes expedidos y cancelados, pero no utilizados.

En los casos en los que se presentó COVID-19, las agencias de viaje establecieron políticas específicas para no perder el vuelo, permitiendo el traslado del tiquete a otra fecha mediante la presentación del resultado positivo de la prueba. Similarmente, para otras circunstancias, como problemas de orden público, las aerolíneas permiten cambiar las fechas de los vuelos siempre y cuando el interesado presente la solicitud correspondiente y respalde la causa, gestión que la ANLA no llevó a cabo en ningún momento en los 7 casos relacionados.

En cuanto a los demás trayectos, es decir, treinta y ocho (38) se valida el soporte proporcionado por la entidad y se ajusta la observación en el párrafo de condición, estableciéndose una pérdida de recursos por $4.391.602 correspondiente a siete (7) trayectos.

Por lo anterior se configura como hallazgo con incidencia fiscal por $4.391.602 y presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 26. (D24) (OI). DESTINACIÓN RECURSOS DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY 633 DE 2000 SUBCUENTA FONAM ANLA

La ejecución presupuestal de la subcuenta FONAM ANLA, se evidenció que la ejecución de los conceptos de funcionamiento de la ANLA, relacionados con gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, se llevó a cabo con la fuente propios recurso veinte (20) y veintiuno (21), provenientes de las tasas establecidas en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, de destinación específica exclusivamente para sufragar los costos en los que incurre la Autoridad para la actividad de evaluación y seguimiento de *"la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos".*

CRITERIO

Constitución Política[235]

> *"Artículo 338. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos."*

[235] Sentencia en segunda instancia, radicado 47001-23-31-000-2011-00347-01 (27423) del Consejo de Estado 1 de junio de 2023 *"(...) De otro lado, como se expuso, el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 del 2000, autoriza al «Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales» para fijar las tarifas para* ***la tasa de los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley o por el reglamento****, entre los cuales se encuentra el registro (artículo 11 de la Ley 140 de 1994) y las revisiones periódicas (artículo 7 ibidem) de la publicidad exterior visual, de conformidad con el carácter de recurso natural renovable que le atribuyó la Sentencia C-535 de 1996. Para estos efectos, y de conformidad con el artículo 338 de la Constitución, el legislador previó que las tarifas fijadas por las autoridades ambientales con relación* ***a las tasas de los instrumentos de control y manejo ambiental deben cumplir el sistema allí previsto, que tiene en cuenta: i) el valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la evaluación y seguimiento, ii) el valor total de los viáticos y gastos de viajes de dichos profesionales y iii) el valor de los análisis de laboratorios y otros estudios o diseños técnicos que sean requeridos.*** *Además, fijó el método y los topes de las tarifas según el valor del servicio de evaluación o de seguimiento determinado en salarios mínimos legales mensuales vigentes."* Subrayados y negrilla fuera de texto.

Ley 633 de 2000[236]

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

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

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

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:
a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;
b) El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio, la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo de la licencia ambiental, permisos, concesiones o autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos;
c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos tanto para la evaluación como para el seguimiento.
Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: Para el literal a) se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán las categorías y tarifas de sueldos de contratos del Ministerio del Transporte y para el caso de contratistas Internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD; para el literal b) sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente; para el literal c) el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con las cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos tres costos a), b), y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio del Medio Ambiente por gastos de administración. (...)

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

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

Los ingresos por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres no Cites, los establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad y los ingresos percibidos por concepto de ecoturismo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental, Fonam".

Ley 734 de 2002[237]

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

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

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

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

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

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)".

[237] *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.*

Decreto 4317 de 2004[238]

"Artículo 2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete.

Artículo 3. Funciones del Consejo de Gabinete. Son funciones del Consejo de Gabinete:

5. Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del Fonam.

Artículo 6. Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

2. Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental. Esta subcuenta está integrada por los recursos provenientes del pago de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se utilizarán para financiar los costos en que deba incurrir este Ministerio para la prestación de dichos servicios.

Artículo 7. Asignación de los recursos del Fonam. La asignación de los recursos del Fonam se hará con base en el Reglamento Operativo para las diferentes líneas de financiación.

Para Línea de Recaudo y Ejecución de Recursos con Destinación Específica, el Reglamento Operativo deberá especificar que el Plan Operativo Anual de Inversión será el único instrumento mediante el cual se podrán asignar estos recursos."

Reglamento Operativo Fondo Nacional Ambiental de abril 12 de 2010

2.3.2. LÍNEA DE RECAUDO Y EJECUCIÓN DE RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA.

Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental. Esta Subcuenta está integrada por los recursos provenientes del pago de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

[238] *"Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, Fonam*

3.2.1 CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS PARA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS SUBCUENTAS DE ESTA LÍNEA DE FINANCIACIÓN

b. Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental.

Procedencia de los Recursos

Los recursos de esta Subcuenta provienen de los pagos hechos por los usuarios para la prestación de los servicios de licenciamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000 "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial", y la Resolución 1110 de 2002 "Por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental y se dictan otras disposiciones"

Los dineros recaudados ingresarán a la Subcuenta del FONAM para sufragar los costos en que se incurre para la prestación de los servicios de evaluación, otorgamiento y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental (...)

Destinación y Ejecución de los Recursos

La Dirección de Licencias elaborará el Plan Operativo Anual de Inversiones – POA a más tardar el primer mes de cada vigencia presupuestal, en coordinación con la Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional, y lo presentará para aprobación por parte del Consejo de Gabinete; este Plan deberá tener en cuenta todos los recursos que se ejecutarán en la vigencia, es decir, el Plan Operativo contendrá todas las acciones a realizar en la vigencia.

Para la administración de los recursos económicos producto de los recaudos por permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental, se deberán tener cuentas independientes de acuerdo con la procedencia y destinación de los mismos.

Para la formulación del POA se tendrá en cuenta la información suministrada por el Grupo de Finanzas y Presupuesto referente a:

Recaudo por evaluación de licencias, permisos y trámites.
Recaudo por seguimiento de licencias, permisos y trámites.
Excedentes financieros
Rendimientos financieros
Intereses Moratorios
La programación y ejecución de las actividades contemplará:

Actividades propias del servicio de evaluación y seguimiento (Honorarios, gastos de viaje, pruebas, análisis de laboratorio y demás estudios requeridos en el ejercicio de la prestación de estos servicios)

Contratación de servicios de soporte técnico para la definición, actualización y ajuste de términos de Referencia, establecimiento de criterios y lineamientos de evaluación y seguimiento ambiental, y otras herramientas de gestión relacionadas con los instrumentos de manejo y control ambiental competencia de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales.
Administración de los servicios de contratación y manejo de los recursos financieros, así como la gestión de cobro, recaudo, cobro coactivo, atención de derechos de petición, acciones de tutela, de cumplimiento, entre otras.
Actividades de apoyo logístico, asistencial y administrativo requerido para la operatividad del servicio de evaluación y seguimiento ambiental.
Contratación de servicios de consultoría orientados a optimizar los servicios que presta la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales
Capacitación y divulgación a los usuarios, así como al personal que presta los servicios.

Otros gastos administrativos relacionados, tales como comunicaciones, correspondencia, mantenimiento y actualización de equipos, insumos de oficina, software requerido para la prestación del servicio.

Decreto 3573 de 2011[239]

ARTÍCULO 4°. Recursos. Los recursos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– estarán constituidos por:

1. Las partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los bienes que le sean transferidos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la Nación y otras entidades públicas del orden nacional para el estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales.
3. Los recursos provenientes del Fondo Nacional Ambiental –Fonam– establecidos en el numeral 2 del artículo 6° del Decreto 4317 de 2004.
4. El producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno Nacional contrate para la administración y manejo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
5. Los recursos obtenidos de la cooperación técnica nacional e internacional.
6. Las donaciones.
7. Los demás recursos que señale la ley.

El Fondo Nacional Ambiental –Fonam– en cada vigencia fiscal transferirá a la Autoridad Nacional de Licencias – ANLA– los recursos necesarios para su funcionamiento, que serán equivalentes al valor que se apropie en el Presupuesto General de la Nación para dicha Unidad Administrativa Especial.

[239] *"Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones"*

En la vigencia fiscal de 2011, la Nación con recursos diferentes a los del Fondo Nacional Ambiental – Fonam – podrá atender parte o totalidad de los gastos de funcionamiento de este órgano. Excepcionalmente, en las siguientes vigencias fiscales, lo podrá realizar, siempre y cuando se demuestre que los recaudos del Fondo no serán suficientes para efectuar la transferencia enunciada.

Decreto 1076 de 2015[240]

"(...) ARTÍCULO 2.2.9.4.1.2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.3. Funciones del Consejo de Gabinete. Son funciones del Consejo de Gabinete:

5. Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del Fonam.

(Decreto 4317 de 2004, art.3)

ARTÍCULO 2.2.9.4.1.6. Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

2. Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control

y manejo ambiental. Esta subcuenta está integrada por los recursos provenientes del pago de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se utilizarán para financiar los costos en que deba incurrir este Ministerio para la prestación de dichos servicios.

(...) ARTÍCULO 2.2.9.4.1.7. Asignación de los recursos del Fonam. La asignación de los recursos del Fonam se hará con base en el Reglamento Operativo para las diferentes líneas de financiación.

Para Línea de Recaudo y Ejecución de Recursos con Destinación Específica, el Reglamento Operativo deberá especificar que el Plan Operativo Anual de Inversión será el único instrumento mediante el cual se podrán asignar estos recursos."

Ley 1952 de 2019[241]

[240] *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"*
[241] *"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario".*

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

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo (...)".

"(...) ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...)".
3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

Resolución 1140 de 2022[242]

Artículo 1º- Objeto. La presente resolución tiene por objeto fijar las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental.

Artículo 2º- Servicios prestados por la Autoridad de Licencias Ambientales (ANLA). Los servicios que presta la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), corresponden a los siguientes trámites: 1. Evaluación. Es el proceso documentado y sistemático que adelanta la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) para la obtención, modificación e integración de licencias ambientales, permisos, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental, en el cual se determina objetivamente si un estudio ambiental cumple con los términos de referencia, si suministra información suficiente para la toma de decisiones, si las

[242] *"Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA Por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental y se dictan otras disposiciones".*

propuestas de manejo ambiental están conformes con los principios de conservación y desarrollo sostenible y si el proyecto propuesto es ambientalmente viable en términos de lo expuesto por el estudio. 2. Seguimiento. Es el proceso que adelanta la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) para verificar el cumplimiento, el avance y efectividad de la normatividad ambiental vigente y las obligaciones contenidas en las licencias ambientales, permisos, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental en cada una de sus fases o etapas (construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, restauración final, abandono y/o terminación), según sea el caso.

CONDICIÓN

Las leyes anuales de presupuesto vigencias 2021, 2022 y 2023[243] y sus respectivos anexos del Decreto de liquidación, apropiaron recursos propios, para el Fondo Nacional Ambiental - FONAM sección 3204 por $193.334.280.378, $229.347.202.659 y $245.037.766.513 respectivamente.

SECCIÓN 3204 FONDO NACIONAL AMBIENTAL RECURSOS PROPIOS

CONCEPTO	VIGENCIA 2021	VIGENCIA 2022	VIGENCIA 2023
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	53.449.868.000	74.681.779.420	82.511.565.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	139.884.412.378	154.665.423.239	162.526.201.513
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN 3204	193.334.280.378	229.347.202.659	245.037.766.513

Fuente: Anexo del Decreto "Por el cual se Liquidación de Presupuesto General de la Nación, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos'

En las apropiaciones indicadas anteriormente se encuentran los recursos presupuestales asignados a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, con cargo a los recaudos establecidos en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000 asignados para funcionamiento e inversión, como se detalla por vigencia en la siguiente tabla y que asciende a $154.913.768.000, $177.247.521.881 y 180.716.666.513, equivalentes al 80%, 77% y 74% respectivamente del presupuesto de recursos propios de FONAM.

SECCIÓN 3204 FONDO NACIONAL AMBIENTAL RECURSOS PROPIOS
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA

CONCEPTO	VIGENCIA 2021	VIGENCIA 2022	VIGENCIA 2023
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	52.913.768.000	73.225.298.643	80.619.565.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	102.000.000.000	104.022.223.238	100.097.101.513
TOTAL PRESUPUESTO ANLA SECCIÓN 320401	154.913.768.000	177.247.521.881	180.716.666.513
TOTAL PRESUPUESTO FONAM RECURSOS PROPIOS	193.334.280.378	229.347.202.659	245.037.766.513
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN	80%	77%	74%

Fuente: Anexo del Decreto "Por el cual se Liquidación de Presupuesto General de la Nación, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"

Se asignaron para funcionamiento, de los recursos propios con destinación específica, establecidos en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000 correspondientes al recaudo de ANLA por el pago de los servicios de evaluación y seguimiento a las

[243] Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020, Ley No. 2159 del 12 de noviembre de 2021, Ley 2276 del 29 de noviembre de 2022, respectivamente.

licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental.

Para lo cual se utilizó el mecanismo de trasferencia ordenada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, para transferir recursos a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, con cargo al presupuesto del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, de fuente propios recurso veinte (20) y veintiuno (21) para funcionamiento por $52.913.768.000, $73.225.298.643 y $80.619.565.000[244].

De otra parte, también se apropiaron en la sección 3201 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y se realizaron asignaciones de recursos nación para la ANLA unidad 320104, por concepto de funcionamiento para gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora. Igualmente, para inversión con destino al fortalecimiento de la gestión institucional y tecnológica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el territorio nacional y servicio de la deuda para aportes al Fondo de Contingencias, por los valores que se indican a continuación:

SECCIÓN 3201 MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE RECURSOS NACIÓN
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA

CONCEPTO	VIGENCIA 2021	VIGENCIA2022	VIGENCIA 2023
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	52,913,768,000	73,225,298,643	80,619,565,000
B. SEVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA	-	-	1,319,413,612
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	1,666,711,772	2,016,701,772	3,653,134,329
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN 3201	54,580,479,772	75,242,000,415	85,592,112,941

Fuente: Anexo del Decreto "Por el cual se Liquidación de Presupuesto General de la Nación, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"

Sin embargo, los recursos nación apropiados para los conceptos de funcionamiento de la ANLA, para gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, no fueron situados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para sufragar dichos gastos.

En resumen, se apropiaron en las leyes de presupuesto dos (2) recursos de idéntica cuantía, para los conceptos de funcionamiento de la ANLA de fuente nación recurso once (11) y de fuente propios recurso veinte (20) y veintiuno (21), como se observa en las tablas anteriores.

Sin embargo, del análisis realizado a la ejecución presupuestal de la subcuenta FONAM ANLA, se evidenció que la ejecución de los conceptos de funcionamiento de la ANLA, relacionados con gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de

[244] Resolución 0035 del 19 de enero de 2021, Resolución 0007 del 3 de enero de 2022 y Resolución 0005 del 2 de enero de 2023, para cada vigencia respectivamente.

mora, se llevó a cabo con la fuente propios recurso veinte (20) y veintiuno (21), provenientes de las tasas[245] establecidos en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, de destinación específica exclusivamente para sufragar los costos en los que incurre la Autoridad para la actividad de evaluación y seguimiento de "*la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos*".

No obstante, dicha ejecución de recursos propios es reportada en SIIF como de fuente nación recurso once (11).

CAUSA

Duplicidad en la apropiación de recursos en las leyes y decretos de liquidación del presupuesto en las cuales se apropiaron dos (2) tipos de recursos con idéntica cuantía, para los conceptos de funcionamiento de la ANLA de fuente nación recurso once (11) y de fuente propios recurso veinte (20) y veintiuno (21).

Permisividad de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, que ha aceptado que se le transfieran las tasas de destinación específica asignadas por ley para cubrir los costos de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental; para sufragar la totalidad de los gastos de funcionamiento de la entidad, relacionados con gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, que dada su naturaleza jurídica deben ser atendidos con recursos nación, tal como se apropiaron en cada una de la leyes de presupuesto ante mencionadas.

---

[245] Sentencia C-495 de 1996 en donde la Corte Constitucional define las diferencias entre una Tasa, una contribución y un ingreso corriente

"(...) TASA NACIONAL CON DESTINACION ESPECIFICA: Las contribuciones previstas en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, tienen el carácter de tasas nacionales con destinación específica, pues tales contribuciones procuran la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación por parte de las autoridades ambientales de los servicios. (...)

*"(...) De otra parte, la doctrina sobre el tema de las finanzas públicas ha clasificado los ingresos en tres categorías, en primer lugar, los impuestos, en segundo lugar, las tasas por la prestación de servicios públicos, y, finalmente, las contribuciones parafiscales. En cuanto a la naturaleza jurídica de **las tasas**, en la sentencia No. C-465/93, esta Corporación sostuvo que:*

"...son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

*Toda tasa implica una erogación a la contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. **El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta**.*

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.

Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo." (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa) (...)"

Deficiencias en el proceso de seguimiento a la ejecución de los recursos del Fondo Nacional Ambiental.

Falta de concordancia, coherencia con los procedimientos y reglas presupuestales vigentes.

EFECTO

Inobservancia del artículo 96 de la Ley 633 de 2000 por parte de la ANLA debido a la utilización de recursos de destinación específica, en los gastos de funcionamiento de la entidad.

Desfinanciamiento de las actividades de evaluación y seguimiento a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad dio respuesta mediante radicado 20231000652711 del 04 de diciembre de 2023 allegado por correo electrónico el día 5 de diciembre; mediante el cual destaca:

"MARCO NORMATIVO QUE SUSTENTA LA RESPUESTA

El artículo 4º del Decreto 3573 de 2011, determina entre otros, cómo están constituidos losrecursos de la ANLA:

1. *Partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación:*
2. *Los bienes que le sean transferidos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la Nación y otras entidades públicas del orden nacional para el estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales.*
3. *Los recursos provenientes del numeral 2 del artículo 6o del Decreto 4317 de 2004.*
4. *El producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno Nacional contrate para la administración y manejo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.*
5. *Los recursos obtenidos de la cooperación técnica nacional e internacional.*
6. *Las donaciones.*
7. *Los demás recursos que señale la ley.*

El Fondo Nacional Ambiental – FONAM – en cada vigencia fiscal, transfiere a la ANLA los recursos necesarios para su funcionamiento, que serán equivalentes al valor que se apropieen el Presupuesto General de la Nación para dicha Unidad Administrativa Especial.

En la vigencia fiscal de 2011, la Nación con recursos diferentes a los del Fondo Nacional Ambiental – FONAM – podrá atender parte o totalidad de los gastos de funcionamiento de este órgano. Excepcionalmente, en las siguientes vigencias fiscales, lo podrá realizar, siempre y cuando se demuestre que los recaudos del Fondo no serán suficientes para efectuar la transferencia enunciada."

DECRETO 4712 del 15 de diciembre de 2008

Conforme a lo establecido en el ***Artículo 3o. del Decreto 4712 del 15 de diciembre de 2008****, Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cumplir las siguientes funciones:(...)*

3. *Preparar, para ser sometidos a consideración del Congreso de la República, los proyectosde acto legislativo y ley, los proyectos de ley del Plan Nacional de Desarrollo, del Presupuesto General de la Nación y en general los relacionados con las áreas de su competencia. (...)*

En el marco de las competencias descritas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como entidad rectora en materia presupuestal, es quien gestiona la aprobación de las Leyes de Presupuesto asignado a la entidad, así como los Decretos de Liquidación de las mismas, siendoestas apropiaciones cargadas por la Dirección de Presupuesto Público Nacional, en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quiena través de FONAM los transfiera a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA.

Así mismo, en el marco de las competencias de la Autoridad Nacional de Licencias AmbientalesANLA como órgano ejecutor del presupuesto, aprobado, liquidado y cargado en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, ejecuta a través del Sistema Integrado de InformaciónFinanciera SIIF, las apropiaciones aprobadas.

Es así como, nos permitimos reiterar la información suministrada al equipo auditor en la mesa detrabajo realizada el pasado 24 de noviembre:

1. *No existe "duplicidad en la apropiación de recursos en las leyes y decretos de liquidaciónde l presupuesto (...)", en las cuales se apropiaron los recursos a la Autoridad Nacional delicencias Ambientales ANLA para las vigencias auditadas, como lo indica el equipo auditor.*

2. *No existen deficiencias en el proceso de seguimiento a la ejecución de los recursos del Fondo Nacional Ambiental. Los presupuestos aprobados en las diferentes vigencias auditadas se enmarcan en los principios de coherencia con los procedimientos y reglas presupuestales vigentes, toda vez que son gestionados para aprobación por el Ministeriode Hacienda y Crédito Púbico en su condición de ente rector en materia presupuestal delpaís.*

3. *Las apropiaciones ejecutadas por la entidad se enmarcan en los presupuestos aprobadosy en las normas presupuestales vigentes.*

Por lo expuesto y con el propósito de aclarar la observación efectuada por el Equipo Auditor, estaAutoridad solicitó mediante oficio 20236000639401 del 30 de noviembre de 2023 a la Directora de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (anexa), una mesade trabajo con la participación del equipo auditor de la Contraloría General de la República y colaboradores de esta Autoridad, para que el ente rector en materia presupuestal, explique los procedimientos y metodologías aplicadas presupuestalmente para apropiar los recursos aprobados en la Leyes de presupuesto de las vigencia auditadas, a esta Autoridad.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La duplicidad se confirma en el hecho de que se apropiaron en las leyes de presupuesto dos (2) recursos de idéntica cuantía, para los conceptos de funcionamiento de la ANLA de fuente nación recurso once (11) y de fuente propios recurso veinte (20) y veintiuno (21).

El proceso de seguimiento a la ejecución presupuestal de los recursos de FONAM, presenta deficiencias, en cuanto que los ordenadores del gasto han autorizado el pago de gastos de funcionamiento de la entidad, relacionados con gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, con los recursos recaudados por las tasas establecidos en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, los cuales son de destinación específica para las actividades de evaluación y seguimiento de licencias y permisos.

Sin embargo, la ANLA no dio respuesta ni explicación frente al cambio de destinación de los recursos del artículo 96 de la Ley 633 de 2000, transferidos a la ANLA para gastos de funcionamiento, que deben ser atendidos con recursos los recursos nación.

Por lo anterior, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, y traslado a otras instancias competentes como Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financiera en relación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS para lo pertinente con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA.

3.3. Resultados relacionados con el Objetivo Específico 3

El Plan de Mejoramiento de FONAM suscrito el 23 de enero de 2019, contiene 45 hallazgos que comprende 79 acciones de mejoras, distribuidas por entidades de la siguiente forma:

MADS: 36 acciones de mejora
PNNC: 35 acciones de mejora
ANLA: 08 acciones de mejora

De acuerdo con lo informado por el MADS, tanto acciones de mejoramiento de PNNC como las de la ANLA, con corte a 30 de junio de 2023, ya están terminadas, y de las del MADS de 36 acciones están en ejecución 7 acciones, las cuales tienen fecha de finalización a 31 de diciembre de 2023. Se tiene, por lo tanto, 72 acciones terminadas, y 7 acciones activas.

En el seguimiento se verificó el cumplimiento de las acciones establecidas para superar los hallazgos, frente a los soportes de avance y finalización de las acciones de mejora aportados, de las que se relacionan con los objetivos de la presente Auditoría de cumplimiento a las vigencias 2021, 2022, y a junio 2023, y la revisión del formato F.14.1 Plan de mejoramiento FONAM.

Las acciones de mejora cumplidas, pero no efectivas son: H12D4PAS1 acción número dos (2), H17D8OI4 acción número tres (3), H19OI6, H21 (dos (2) acciones de mejora), H22 acción número uno (1), H23D11OI8 dos (2) acciones de mejora, H25D13 acción número dos (2), H16D7OI3 acción número uno (1), H20D10OI7R acción número uno (1), H8D6RR, H10D7R.

Adicionalmente respecto de las acciones en ejecución, por tener debilidades en su diseño, que ha hecho que no se puedan cumplir en un 100% porque depende del accionar de terceros, se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de 2023, presentan posible riesgo de incumplimiento, y ser declaradas como no efectivas, son: H1, H2, H1R, H2R, H4D2R, y el H14, dos (2) acciones de mejora.

El Plan de Mejoramiento con corte a 30 de junio de 2023, y reportado en el SIRECI, contiene 45 hallazgos que comprende 79 acciones de mejora correspondientes a la AF FONAM vigencia 2017, y la AF FONAM vigencia 2017-reapertura auditoria regular FONAM vigencia 2015. De las 79 acciones de mejora, 7 acciones están en ejecución, y 72 están terminadas, de las cuales 13 acciones de mejora equivalentes al 18.05% no han sido efectivas, debido a que las causas de los hallazgos no han

sido subsanadas y se continúan presentando dichas deficiencias, obteniendo como resultado que las acciones de mejoramiento implementadas fueron ***Efectivas***.

3.4. Resultados relacionados con el Objetivo Específico 4

En el presente ejercicio auditor se recibieron los siguientes insumos, los cuales fueron tendidos en cuenta en el desarrollo de los objetivos específicos definidos:

Información remitida por la Contraloría Delegada de Postconflicto por conducto del despacho de la CDMA código BPIN20170110000179 por valor de $755.710.214 del 2021

La información recibida se utilizó como insumo en la evaluación de la gestión del MADS en relación con las funciones de aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la línea de financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental del FONAM.

Se identificó que el proyecto de inversión código BPIN 2017011000179 "Administración de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Nacional", para la vigencia 2021, en lo que corresponde a la Política Construcción de Paz del componente Reforma Rural Integral, Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelc, con aportes nación inicial por $989.648.000 y apropiación definitiva de $755.710.214 los cuales fueron comprometidos en un 76% en cuantía de $576.309.629, presentó ejecución del 62% por $471.061.704, a la fecha no se han involucrado recursos propios del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, para este propósito.

Hallazgos como resultado de la AF ANLA, I semestre de 2023, H12 Estado de multas cobro coactivo H15 [D] Planeación y modificación Contrato 1114 de 2022.

Hallazgo 12 Estado de Multas Cobro Coactivo: La situación observada en este hallazgo representó un insumo para la evaluación de la gestión de la subcuentas FONAM ANLA en relación con el proceso de recaudo de recursos con destinación específica, como resultado se presenta en el presente informe el Hallazgo No.24 (D22) Gestión de Cobro Coactivo sobre Multas, en donde se evidenció que la situación observada continua y se deja enunciado el riesgo de prescripción, dado que a la fecha se encuentran activos procesos por $4.636.004.737, sin que se evidencie gestión en el proceso de cobro o novedad de pago.

Adicionalmente se determinó que, desde la adopción del Reglamento Operativo del Fondo Nacional Ambiental, en 2010, se omitió reglamentar la aplicación del artículo

4 de la Ley 1333 de 2009, para la utilización de los recursos por concepto de multas recaudados inicialmente por el MADS y después de 2011 por la ANLA, una vez fue creada mediante Decreto 3573 de 2011.

Hallazgo 15 (D) Planeación y Modificación Contrato 1114 de 2022: La situación observada en este hallazgo representó un insumo para la evaluación de la gestión contractual, presupuestal y el cumplimiento de la misión de ANLA, como subcuenta de FONAM, como resultado se presenta en el presente informe el Hallazgo No.23 (D21) Planeación y Principio de Anualidad y como resultado de la evaluación de este contrato se estableció que:

Como lo establece el contrato en su clausulado, el mismo se suscribió por un término inicial hasta 31 de diciembre de 2022 o hasta agotar los recursos del contrato, lo que primero ocurriese, así las cosas, la norma permite a la entidad prorrogar el contrato para buscar el cumplimiento del mismo, es decir, hasta el 10 de marzo de 2023, luego sí para el 31 de diciembre de 2022 no se había ejecutado la totalidad del valor del contrato y por esto se constituyó una vigencia futura, la entidad no justificó en debida forma porqué el 28 de diciembre de 2022 aprobó una adición por valor de $521.400.173 al valor inicial del contrato y posteriormente el 09 de febrero de 2023 se aprobó otra adición por valor de $19.637.520 y el 27 de marzo de 2023 se aprobó otra adición por valor de $165.721.452, extendiendo de esta forma la ejecución del contrato hasta el 17 de abril de 2023, vulnerando el Decreto 111 de 1996 Articulo 14, puesto que el contrato se ejecutó con recursos del 2022 y del 2023.

4. ANEXOS

4.1. Anexo 1. Fuentes y Criterios de Auditoría

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM VIGENCIAS 2021, 2022 Y 2023

FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORÍA

El artículo 6° de la Ley 486 del del 29 de diciembre 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*, establece que:

> *ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. 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. (...)*

Principio de coordinación y colaboración armónica de rango constitucional, señalando la Carta Magna en su artículo 113 que, *los diferentes poderes y entidades del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.*

La Ley 734 de 2002[246], establece:

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

[246] *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023."*

Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente".
2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función"

Ley 1952 del 28 de enero de 2019, *por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002*[247] *y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*, establece:

"TITULO II. DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO IV

LA FALTA DISCIPLINARIA

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

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

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

[247] *Ley 734 del 5 de febrero de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023)*

TÍTULO IV. DERECHOS, DEBERES, PROHIBICIONES, INCOMPATIBILIDADES, IMPEDIMENTOS, INHABILIDADES Y CONFLICTOS DE INTERESES DEL SERVIDOR PUBLICO (...)

CAPITULO II. DEBERES

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. (...)
3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)
11. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados. (...)
16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.
17. Permitir a los representantes del Ministerio Publico, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones. (...)
26. Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio. (...)
29. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas. (...)"

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública instituye los principios que enmarcan las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal y si bien el de planeación, no se encuentra expresamente mencionado, éste se desarrolla en el contenido de la norma, lo mismo que en las disposiciones constitucionales y en las comprendidas en el Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con un importante desarrollo jurisprudencial del Alto Tribunal Administrativo.

En este sentido el Consejo de Estado ha señalado que, a los *principios de la contratación estatal consagrados en la Ley 80 de 1993 se han sumado el de planeación y el de selección objetiva, inherentes a la actividad administrativa contractual y de ineludible acatamiento que, como conducta siempre esperada en la actividad contractual, tienen incidencia en el interés general. En tal sentido, el procedimiento precontractual que adelanta la administración, es un típico procedimiento administrativo, sujeto a los principios orientadores de igualdad, moralidad, economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, señalados en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo y en el artículo 209 de la Constitución Política, significando así que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico*[248].

Artículo 7° de la Ley 373 del 6 de junio de 1997, por la cual por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, *es deber de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, establecer consumos básicos en función de los usos del agua, desincentivar los consumos máximos de cada usuario y establecer los procedimientos, las tarifas y las medidas a tomar para aquellos consumidores que sobrepasen el consumo máximo fijado.*

Decreto 587 del 24 de febrero del 2010, adicionó un numeral al artículo 5° del Decreto 4317 del 21 de diciembre de 2004, norma por la cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental -FONAM, estableciendo que:

> *"3. Subcuenta de Inversiones Ambientales para Protección del Recurso Hídrico: Esta subcuenta estará integrada por los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA–, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el Ideam. Dichos recursos se destinarán a la protección, reforestación y conservación de las cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos municipales y a campañas que incentiven el uso eficiente y ahorro de agua."*

Decreto 111 de 1996, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público,* esta versión incorpora las modificaciones

[248] Sección Tercera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha 3 de diciembre de 2007, expediente No. 24715

introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público a partir de la fecha de su expedición, estableció:

"II. De los principios del sistema presupuestal

"(...) ARTÍCULO 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (L. 38/89, art. 8; L. 179/94, art. 4)

ARTÍCULO 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9; L. 179/94, art. 5).

ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).

ARTÍCULO 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 11, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3°, Ley 225 de 1995, articulo 22)."

<u>Reglamento Operativo Fondo Nacional Ambiental de abril 12 de 2010</u>

1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Reglamento Operativo para el manejo de los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, estableciendo sus políticas administrativas, financieras y operativas en cumplimiento del Artículo 3° del Decreto 4317 de 2004. En éste se definen los criterios básicos y mecanismos de ejecución de los recursos que hacen parte de las Líneas de Financiamiento y Subcuentas del FONAM, así mismo establece los requisitos y los criterios generales y específicos de elegibilidad y sistemas e instrumentos de evaluación y seguimiento. (...)

Uno de los elementos articuladores y fundamentales dentro de este reglamento Operativo son los ***Planes Operativos Anuales de Inversión - POA*** *los cuales se definen como el instrumento mediante el cual se orientará la asignación y ejecución de los recursos de las subcuentas que hacen parte de las líneas de financiación del FONAM.*

Los POA deberán contener como mínimo: los objetivos, metas a alcanzar en cada vigencia, actividades a desarrollar, recursos a invertir, resultados esperados y cronograma de actividades.

3.1.1.1 Procedimiento para la presentación y aprobación de los Planes Operativos Anuales – POA

Los Planes Operativos Anuales POA deberán ser presentados por las dependencias responsables a la Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio, acorde con los formatos preestablecidos para este fin y con los recursos disponibles para cada vigencia.

La Dirección de Planeación deberá verificar que las metas y actividades propuestas en el POA se encuentren enmarcadas en el proyecto inscrito en el Banco de Proyectos del DNP y dará su viabilidad para que cada responsable justifique su solicitud (...) cualquier modificación que se requiera hacer a los POA aprobados se regirá por el procedimiento establecido para las modificaciones del Plan de Acción.".

3.1.1.3 Seguimiento a la ejecución de los Recursos

Las Direcciones y/o dependencias a las que se les hayan aprobado Planes Operativos POA deberán consignarlos en el Sistema SINAPSIS, y reportarán los avances periódicamente con el fin de que la Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio haga el seguimiento de estos recursos a través de los informes que se expiden para tal fin.

El director o Jefe de dependencia del Ministerio al que se le hayan aprobado Planes Operativos POA a través de estas Subcuentas, será el responsable de su ejecución y en consecuencia de la supervisión de los contratos que se deriven de las mismas.

Decreto 4317 de 2004

Artículo 2. Dirección y administración del Fonam. La dirección y administración del Fonam está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete.

Las actuaciones y decisiones del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Consejo de Gabinete, deberán estar enmarcadas en:

· El Plan Nacional de Desarrollo.
· La Política Ambiental.

El Plan de Acción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el representante legal y ordenador del gasto del Fonam.

Artículo 3. Funciones del Consejo de Gabinete. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del Fonam.
2. Adoptar el reglamento operativo del Fonam, que contendrá como mínimo los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación del Fondo.
3. Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental.
4. Aprobar el Plan Operativo de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.
5. Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del Fonam.

"Artículo 6. Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

(...) 4. Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía. Los recursos que ingresen a esta subcuenta se destinarán a la ejecución de proyectos, obras o actividades ambientales en la Amazonía colombiana."

Ley 1753 de 2015[249]

ARTÍCULO 246. Subcuentas del Fondo Nacional Ambiental (Fonam). *El Fondo Nacional Ambiental (Fonam) tendrá tres subcuentas especiales:*
(...)
3. Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituida por los recursos provenientes de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad regulados por esta Convención, ***los recursos provenientes de los contratos de acceso a los recursos genéticos que celebre****, los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y los provenientes de la aplicación de multas y demás sanciones económicas impuestas por este Ministerio. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta." (Negrilla fuera de texto)*

[249] Ley 1753 del 9 de junio de 2015 *"por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*

Decreto 1082 de 2015 [250]

(...) "Artículo 2.2.6.4.1. Programación presupuestal de los proyectos de inversión. El Departamento Nacional de Planeación elaborará el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Una vez aprobado por el CONPES, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo incluirá en el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido por el artículo 28 de la Ley 152 de 1994, y por los artículos 8, 37 y 49 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Artículo 2.2.6.4.2. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. El Plan Operativo Anual de Inversiones, se elaborará con base en la información de los proyectos de inversión que se hubieren registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos a más tardar el 1° de junio del año anterior al que se está programando, atendiendo las disposiciones del presente título.

Ley 99 de 1993[251]

"(...) Artículo 43: Tasas por uso del agua. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente, que se destinarán equitativamente a programas de inversión en: conservación, restauración y manejo integral de las cuencas hidrográficas de donde proviene el agua, el sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el desarrollo de sistemas y tecnologías ahorradoras del recurso, programas de investigación e inventario sobre el recurso de comunicación educativa sobre el uso racional del agua en las regiones y sistemas de monitoreo y control del recurso.

El sistema y método para la determinación de la tarifa de la tasa por utilización de agua será el siguiente:

Tarifa mínima: La tarifa mínima será establecida por el Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos promedio nacionales para la restauración y conservación por hectárea en zonas de protección y conservación de cuencas.

Factor regional: La autoridad ambiental competente le aplicará un factor regional a la tarifa mínima. Esta autoridad, al final de cada semestre comparará el uso total del agua con la meta establecida. El factor regional se incrementará semestralmente, en una cuantía establecida por el Ministerio del Medio Ambiente, cuando la autoridad ambiental identifique que no se está alcanzando la meta de uso de agua previamente establecida. Al alcanzar la meta de uso de agua, el factor regional no

[250] *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*
[251] *"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."*

se incrementará. La meta de uso de agua se concertará de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio del Medio Ambiente."

Decreto 1076 de 2015[252]

"ARTÍCULO 2.2.9.6.1.14. Forma de Cobro. Las Autoridades Ambientales Competentes cobrarán las tasas por utilización de agua mensualmente mediante factura expedida con la periodicidad que estas determinen, la cual no podrá ser mayor a un (1) año.

PARÁGRAFO. Las facturas se expedirán en un plazo no mayor a 4 meses después de finalizar el período objeto de cobro. La autoridad ambiental competente no podrá cobrar períodos no facturados."

Decreto 1083 de 2015[253]

"(...) CAPÍTULO 5. ELEMENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE FORTALEZCAN EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ESTADO.

ARTÍCULO 2.2.21.5.1 Racionalización de la gestión institucional. Las entidades y organismos del Estado implementarán acciones para el desarrollo racional de su gestión. Para tal efecto, identificarán los procesos institucionales, de tal manera que la gestión de las diferentes dependencias de la organización, se desarrollen articuladamente en torno a dichos procesos, los cuales se racionalizarán cuando sea necesario.

ARTÍCULO 2.2.21.5.2 Manuales de procedimientos. Como instrumento que garantice el cumplimiento del control interno en las organizaciones públicas, éstas elaborarán, adoptarán y aplicarán manuales a través de los cuales se documentarán y formalizarán los procedimientos a partir de la identificación de los procesos institucionales."

Resolución 2140 de 2017[254]

*"(...) articulo 33- **FUNCIONES:***

5. Aprobar los Planes Operativos de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación especifica.

7. Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM (...)"

[252] Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la fecha de su expedición.
[253] *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública."*
[254] *Por la cual se adopta el modelo integral de planeación y gestión y se crean algunas instancias administrativas al interior del MADS y FONAM, y se dictan otras disposiciones,*

Manual de contratación y de supervisión, para la vigencia 2021[255] adoptado por la Resolución 112 de 2020.

> *"(...) 4.9 SUPERVISION E INTERVENTORÍA La supervisión es el seguimiento integral que debe hacer la Entidad Estatal a la ejecución de un contrato para asegurar que cumpla con su propósito. La supervisión del contrato requiere revisión constante de la ejecución de las prestaciones del contrato, sus aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos... 4.9.1. RESPONSABILIDADES Y ATRIBUCIONES DEL SUPERVISOR E INTERVENTOR Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual del contrato vigilado para verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual (...)".*

Ley 1712 de 2014[256]

> *(...) "Artículo 10.* Publicidad de la contratación. *Tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción"*

Manual de contratación y de supervisión de PNNC, para la vigencia 2021[257] adoptado por la Resolución 112 de 2020.

> *"(...) 4.9.1.2. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS... 12. Elaborar con la periodicidad definida en el contrato los informes de supervisión, en los que se indicará al menos:*
> *a) El porcentaje de cumplimiento del contrato y el avance del mismo en relación con lo proyectado y contratado.*
> *(...)*
> *d) En los contratos de ejecución instantánea el informe final deber ser remitido a la Dirección Administrativa a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de ejecución (...)" (subrayado fuera de texto).*
> *(...) 4.9.2. RESPONSABILIDADES Las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación de los contratos son responsables por sus actuaciones y omisiones. En consecuencia, responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones(...).*

[255] Funciones de los funcionarios de PNN en la supervisión de contratos, manual de contratación vigente para el año 2021.
[256] *"Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional."*
[257] Funciones de los funcionarios de PNN en la supervisión de contratos, manual de contratación vigente para el año 2021.

"(...) 4.9.4. PROCEDIMIENTO PARA SUPERVISION DE CONTRATOS...Adiciones al Contrato A- Durante la ejecución, antes de la finalización del Contrato, y si las circunstancias lo ameritan, presentar la recomendación con las justificaciones debidamente soportadas por los estudios técnicos o económicos ante las instancias correspondientes sobre la necesidad de adicionar el contrato (Ordenador del Gasto).
B- Si se acepta la Adición, coordinar el trámite ante la instancia correspondiente la elaboración de la Adición al Documento Contractual. Nota: Tener en cuenta los Certificados y registros Presupuestales, así como la ampliación de las pólizas (...)" (subrayado fuera de texto).

Ley 610 de 2000[258]

"(...) Artículo 3°. "Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.
(...)
Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. (...)

Ley 819 de 2003[259]

CAPÍTULO II. Normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal. Artículo 8. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la

[258] *"Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".*
[259] *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.*

República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. (...)

Decreto 4730 de 2005[260]

(...) "Artículo 26. Programa Anual Mensualizado de Caja. El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) define el monto máximo mensual de pagos para el Presupuesto General la Nación con el fin de cancelar las obligaciones exigibles de pago. El monto global del PAC, junto con sus modificaciones, será aprobado por el Confis. Las modificaciones al PAC que no afecten los montos globales aprobados por el Confis, podrán ser aprobadas por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, con sujeción a la disponibilidad de recursos.

En caso de los Establecimientos Públicos con ingresos propios, corresponderá a las Juntas o Consejos Directivos aprobar el PAC y sus modificaciones, con base en las metas globales de pago aprobadas por el Confis, o por el representante legal en caso de no existir aquellas. Esta facultad se podrá delegar en el representante legal de cada entidad.

El Programa Anual de Caja correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período. Se podrán reducir las apropiaciones, cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC.
(...)
Artículo 27. Seguimiento al Programa Anual Mensualizado de Caja. El Confis hará un seguimiento trimestral al Programa Anual Mensualizado de Caja, con el objeto de definir o modificar los montos máximos de pago mensuales por entidad, teniendo en cuenta el monto global de PAC aprobado, las prioridades de gasto, el nivel de ejecución y las restricciones fiscales y financieras."

Manual de Contratación, supervisión e interventoría de ANLA[261]

"CAPÍTULO 3 PLANEACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

El Proceso de Contratación de divide en etapas, a saber: la etapa precontractual, la etapa contractual y la etapa pos-contractual; sin embargo, existe una fase preliminar a la etapa precontractual, desarrollada en el presente capítulo, la cual es el fundamento de las etapas en sí, dicha fase es la de planeación. La planeación contractual como fase es el período de tiempo del Proceso de Contratación en el cual se identifica la necesidad, se planea y prepara la futura contratación. Implica todo el conjunto de actos preliminares necesarios para soportar legalmente la modalidad de contratación e identificar la necesidad y la mejor forma de satisfacerla. En la etapa de planeación se asignan responsabilidades a determinados servidores públicos y/o contratistas, quienes deben impulsar el ejercicio de la contratación en

[260] *Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.*
[261] Manual de contratación ANLA

la entidad. La etapa de planeación se entiende que inicia desde la identificación de una necesidad a satisfacer en la entidad, que debe estar incluida en el Plan de Anual de Adquisiciones; y se extiende hasta cuando se radica la solicitud de inicio del proceso de selección o elaboración del contrato/convenio en el Grupo de Gestión contractual. Durante la fase de planeación: a. Se identifican las necesidades en materia de contratación, determinando aquellas que se van a atender, para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones y el análisis del sector económico y de los oferentes, de acuerdo con el presupuesto asignado y las prioridades de gestión establecidas. b. Se realiza y analiza el estudio de mercado. c. Se realizan las gestiones presupuestales que demande cada Proceso de Contratación de conformidad con el principio de planeación de la gestión contractual y principio de anualidad del gasto público (según proceda) d. Se elaboran los estudios previos necesarios, de acuerdo con la normatividad vigente, la naturaleza, complejidad y cuantía del Proceso de Contratación y todos los análisis y estudios orientados a establecer los aspectos de la compra o contratación. e. Se tipifican, estiman y asignan claramente los riesgos asociados a cada Proceso de Contratación (...).

6.4. Actividades de los supervisores e interventores: a. Las actividades técnicas: Se encaminan a verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas del contrato, el correcto y adecuado desarrollo de los trabajos bajo las normas técnicas aplicables y el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y procesos técnicos a cargo del contratista. b. Las actividades administrativas: Son dirigidas a velar y garantizar el cumplimiento del contrato, según los documentos, procedimientos y plazos establecidos y supervigilar el avance de los trabajos para que se desarrollen según las normas legales vigentes, el contenido del acuerdo de voluntades, el cronograma y el presupuesto previamente aprobados. Vigilará además la existencia suficiencia y vigencia de las pólizas de garantía y demás obligaciones contractuales y legales. c. Las actividades financieras: Son dirigidas a efectuar un seguimiento y control de los aspectos financieros, contables y presupuestales del contrato a través de un seguimiento de todas las actuaciones de contenido económico que se lleven a cabo en desarrollo del contrato. d. Las actividades legales: Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la ANLA y las condiciones o estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal. e. Las actividades de carácter ambiental y social: En caso de requerirse, se deberá verificar el cumplimiento de las normas y aspectos ambientales del proyecto o contrato a ejecutar, tales como requerimientos del plan de manejo ambiental, el diagnóstico socioeconómico y cultural del entorno del proyecto y el plan de gestión social en caso de requerirse.

Ley 1333 de 2009[262]

(...) Artículo 4°. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función

[262] "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones."

preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento. (...)

(...) Artículo 42. Mérito ejecutivo. Los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales que impongan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción coactiva.

Ley 633 de 2000[263]

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

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

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

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:
a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;
b) El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio, la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo de la licencia ambiental, permisos, concesiones o autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos;
c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos tanto para la evaluación como para el seguimiento.

Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: Para el literal a) se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán las categorías y tarifas de sueldos de contratos del Ministerio del Transporte y para el caso de contratistas Internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD; para el literal b) sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios,

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

valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente; para el literal c) el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con las cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos tres costos a), b), y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio del Medio Ambiente por gastos de administración. (...)

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

Los ingresos por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres no Cites, los establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad y los ingresos percibidos por concepto de ecoturismo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental, Fonam".

4.2. Anexo 2. Resultados Evaluación Control Interno

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	17	2.411764706
B. Evaluación del riesgo	3	3
C. Sistemas de información y comunicación	6	2
D. Procedimientos y actividades de control	6	1.666666667
E. Supervisión y monitoreo	7	1.571428571
Puntaje total por componentes	2	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0.213	
	Parcialmente adecuado	
Riesgo combinado promedio	ALTO	
Riesgo de fraude promedio	BAJO	

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	19.000	48.000	2.526	20%	0.505
B. Evaluación de la efectividad	19.000	51.000	2.684	70%	1.879
Calificación total del diseño y efectividad	2.384				
	Inadecuado				
Calificación final del control interno	2.597				
	Ineficiente				

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA – PNNC

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	5	1.4
B. Evaluación del riesgo	4	1.5
C. Sistemas de información y comunicación	5	2.2
D. Procedimientos y actividades de control	8	2.25
E. Supervisión y monitoreo	4	2.5
Puntaje total por componentes	2	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0.197	
	Parcialmente adecuado	

Riesgo combinado promedio	MEDIO
Riesgo de fraude promedio	BAJO

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	18.000	40.000	2.222	20%	0.444
B. Evaluación de la efectividad	18.000	44.000	2.444	70%	1.711
Calificación total del diseño y efectividad	2.156				
	Inadecuado				

Calificación final del control interno	2.353
	Ineficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	8	1.75
B. Evaluación del riesgo	8	1.75
C. Sistemas de información y comunicación	5	1.8
D. Procedimientos y actividades de control	9	2.333333333
E. Supervisión y monitoreo	7	1.571428571
Puntaje total por componentes	2	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0.184	
	Parcialmente adecuado	

Riesgo combinado promedio	BAJO
Riesgo de fraude promedio	BAJO

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	13.000	21.000	1.615	20%	0.323
B. Evaluación de la efectividad	13.000	25.000	1.923	70%	1.346
Calificación total del diseño y efectividad	1.669				
	Parcialmente adecuado				

Calificación final del control interno	1.853
	Con deficiencias

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

4.3. Anexo 3 Matriz de consolidación de Hallazgos

No.	DENOMINACIÓN DEL HALLAZGO	A	D	P	F	$F	BA	$BA	IP	OI	PASF
1	HALLAZGO No.1 (D). ENTREGA DE INFORMACIÓN –DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS - DBBSE	A1	D1								
2	HALLAZGO No. 2. (D). DESINCENTIVO PARA EL CONSUMO EXCESIVO DE AGUA POTABLE	A2	D2								
3	HALLAZGO No. 3 (D). SEGUIMIENTO CUMPLIMIENTO ACTIVIDADES Y OBJETIVOS DE LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES – POA	A3	D3								
4	HALLAZGO No.4. (D). FONDO AMBIENTAL DE LA AMAZONÍA	A4	D4								
5	HALLAZGO No. 5. (D). RECURSOS GENÉTICOS	A5	D5								
6	HALLAZGO No. 6. (D). REGLAMENTO OPERATIVO DEL FONAM	A6	D6								
7	HALLAZGO No. 7 (D). APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO PROYECTOS DE INVERSIÓN AMBIENTAL, LINEA DE FINANCIACIÓN POR DEMANDA-MADS	A7	D7								
8	HALLAZGO No. 8. (D) DESTINACIÓN DEL RECAUDO DE LAS TASAS DE USO DE AGUA (TUA)	A8	D8								
9	HALLAZGO No. 9. (D) OPORTUNIDAD EN EL COBRO DE LAS TASAS DE USO DE AGUA (TUA)	A9	D9								
10	HALLAZGO No. 10. (D) MANUAL DE PROCEDIMIENTOS RECAUDO Y APLICACIÓN DE RECURSOS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA	A10	D10								
11	HALLAZGO No. 11. INFORMES DE EJECUCIÓN PLANES OPERATIVOS ANUALES VIGENCIAS 2021 Y 2022	A11									
12	HALLAZGO No. 12 (D) PLANIFICACIÓN PRESUPUESTAL	A12	D11								
13	HALLAZGO No. 13 MODIFICACIÓN FORMA DE PAGO DTCA-SUM-9-2021	A13									
14	HALLAZGO No. 14 (D) PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y SEGUIMIENTO DE CONTRATOS- SECOP	A14	D12								
15	HALLAZGO No. 15. (F) (D). CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL Y SUPERVISIÓN CONTRATO DE SUMINISTRO DTAM FONAM-CS No.007 – 2021	A15	D13		F1	204,456,000					
16	HALLAZGO No. 16. (F) (D). CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL Y SUPERVISIÓN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DTCA-CI-001-2021	A16	D14		F2	70,000,000					
17	HALLAZGO No. 17. (F) (D). ADICIÓN CONTRATO DTCA-SUM-049-2022	A17	D15		F3	1,237,830					
18	HALLAZGO No. 18 (D). EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS VIGENCIAS 2021 Y 2022 SUBCUENTA PARQUES- FONAM	A18	D16								
19	HALLAZGO No. 19. (D). EJECUCIÓN DEL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA (PAC) VIGENCIAS 2021 Y 2022 SUBCUENTA PARQUES- FONAM.	A19	D17								
20	HALLAZGO No. 20 (D). OBLIGACIONES CONTRATO No. 1090 DE 2022	A20	D18								
21	HALLAZGO No. 21 (D). PLANEACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO 1007 DE 2021	A21	D19								
22	HALLAZGO No. 22 (D). SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 028, 148 Y 714 DE 2021	A22	D20								
23	HALLAZGO No. 23 (D). PLANEACIÓN Y PRINCIPIO DE ANUALIDAD	A23	D21								
24	HALLAZGO No. 24 (D) GESTIÓN DE COBRO COACTIVO SOBRE MULTAS	A24	D22								
25	HALLAZGO No. 25. (F) (D). CONTRATOS 743 DE 2020, 1401 DE 2021 Y 1114 DE 2022	A25	D23		F4	4,391,602					
26	HALLAZGO No. 26. (D) (OI). DESTINACIÓN RECURSOS DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY 633 DE 2000 SUBCUENTA FONAM ANLA	A26	D24							OI1 CDGPIF y MADS	
	TOTALES	26	24		4	280,085,432				1	