

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS
CORRESPONDIENTE A LAS VIGENCIAS FISCALES 2021, 2022 Y 2023

CGR-CDMA No. 003
JUNIO 2024

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS

| | |
|---|----------------------------------|
| Contralor General de la República | Carlos Hernán Rodríguez Becerra |
| Vice Contralor General de la República | Carlos Mario Zuluaga Pardo |
| Contralora Delegada para el Medio Ambiente | Ada América Millares Escamilla |
| Directora de Vigilancia Fiscal | Lucía Mazuera Romero |
| Director de Estudios Sectoriales | Arleys Cuesta Simanca |
| Directora de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales | María Fernanda Rojas Castellanos |
| Supervisor encargado | Eduardo Tapias Martínez |
| Líder de auditoría | Rafael Augusto Martínez Rocha |
| Auditores | Elizabeth Puentes Hernández |
| | Jenny Alexandra Noriega |
| | Luis Alfonso Burbano Barrera |
| | Cristian Leonardo Ortiz Vega |
| | Orlando Poveda Alonso |
| | Arianita Ingrid Buitrago Gómez |
| | Guiovanna Marcela Jácome C |
| | Nidia Garzón León |
| | Juan José Araújo Urbano |
| | Sebastián Enrique Soto Acosta |

TABLA DE CONTENIDO

| | PÁG. |
|---|------------|
| 1 CARTA DE CONCLUSIONES | 4 |
| 2 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA..... | 5 |
| 2.1 OBJETIVO GENERAL..... | 6 |
| 2.1.1 Marco legal..... | 6 |
| 2.1.2 Alcance de la auditoría | 7 |
| 2.1.3 Limitaciones del proceso | 7 |
| 2.1.4 Resultados evaluación control interno | 8 |
| 2.2 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA..... | 8 |
| 2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS | 8 |
| 2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO..... | 8 |
| 3 OBJETIVOS Y CRITERIOS..... | 10 |
| 3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 10 |
| 3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA | 10 |
| 4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA | 11 |
| 4.1 CONCLUSIONES GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA..... | 11 |
| 4.1.1 Resultados de auditorías anteriores..... | 12 |
| 4.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 | 13 |
| 4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 | 33 |
| 4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 | 38 |
| 4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 | 91 |
| 4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5 | 101 |
| 4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6 | 102 |
| 5 ANEXOS..... | 104 |

87111

Doctor
FRANCISCO ALBERTO GALÁN SARMIENTO
Director Ejecutivo
Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas
Ciudad

Respetado doctor Galán

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, a los proyectos seleccionados con base en la contratación derivada de los mismos y la gestión en la administración de los recursos disponibles para las vigencias 2021, 2022 y 2023.

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

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías conforme a la Resolución Reglamentaria Orgánica 012 de marzo 24 de 2017 y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018 ajustada conforme a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹).

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

¹ INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

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 las entidades consultadas.

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

La auditoría de cumplimiento se adelantó en la ciudad de Bogotá D.C. y se realizaron visitas a la Ciudad de Santa Marta (Magdalena) y a los municipios de San Juan de Arama y Mesetas en el departamento del Meta, con el fin de verificar el cumplimiento de algunos proyectos, desarrollados en esos municipios durante el periodo de las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes

2 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas², es una persona jurídica de utilidad común de las que trata el Título XXXVI del Libro I del Código Civil, sujeta a las reglas del derecho civil, y con plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones que desarrollen su objeto social. Se constituye como una Fundación sin ánimo de lucro, creada, organizada y regida por las Leyes Colombianas, en especial, por los artículos 633 a 652 del Código Civil, y con arreglo a lo previsto en el Artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Patrimonio Natural, en su funcionamiento, operación y administración se rige por la legislación nacional Colombiana, en particular con las normas civiles y comerciales pertinentes, y a las disposiciones aplicables que regulan el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, sin perjuicio de las competencias que como coordinador de dicho sistema le corresponden a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de conformidad con el numeral 1 del artículo 19 del Decreto Ley 216 de 2003.

Sus socios fundadores y actuales son: La Nación a través de Parques Nacionales Naturales de Colombia, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil; Fundación Natura; Fundación Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria- CIPAV; Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS y La Pontificia Universidad Javeriana.

Su objeto social está definido en el artículo 6 de sus Estatutos que disponen: *“EL FONDO tendrá como objeto contribuir a la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad través*

² Tomado de los ESTATUTOS ACTUALIZADOS DE PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y AREAS PROTEGIDAS

del fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia – SINAP- y otras estrategias de ordenamiento ambiental del territorio para la conservación, uso y manejo sostenible bajo esquemas de gobernanza pública, privada o comunitaria.”

Patrimonio Natural está dirigida y administrada por los siguientes órganos:

- a. Asamblea de Fundadores
- b. Junta Directiva
- c. Dirección Ejecutiva
- d. Comités de Subcuenta

2.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar y conceptuar el cumplimiento de los proyectos seleccionados con base en la contratación derivada de los mismos y la gestión en la administración de los recursos disponibles para las vigencias 2021, 2022 y 2023.

2.1.1 Marco legal

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal y fuentes de criterio, para el desarrollo de la Auditoria de Cumplimiento a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, son los siguientes:

- Los artículos 62, 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia sobre los recursos naturales, el cuidado y protección del medio ambiente; y los artículos 150, 209, 210 y 355 de la misma Carta, que consagran estipulaciones de la estructura de la administración nacional y la función administrativa.
- El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de gestionar y conservar el medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
- 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*, especialmente en su artículos 96 sobre constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares, 109 sobre control de las entidades descentralizadas indirectas y de las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado.
- La Ley 1150 de 2007 que introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación

con recursos públicos en lo referente a la contratación con organismos internacionales, contenida en el artículo 20.

- Artículo 33 del Decreto 111 de 1996 que compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
- Por otro lado, el Decreto 216 de 2003 *por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones*, en sus artículos 6 sobre funciones de Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y 19 sobre la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN y sus funciones.
- El Decreto 1082 de 2015 del 26 de mayo del 2015 que expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en su artículo 2.2.1.2.4.1. relacionado con el régimen aplicable a los contratos o convenios de cooperación internacional.

2.1.2 Alcance de la auditoría

El alcance de la presente auditoría fue evaluar la gestión de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, en ejercicio de sus funciones y desempeño de sus diferentes roles, a través de la revisión de los proyectos:

Proyecto REM Colombia I; GEF- Corazón de la Amazonía - Primera adición TFOA 5789³; Convenio KFW Parques y Convenios HeCo compensaciones, seleccionados como muestra y que se encontraron en ejecución durante las vigencias 2021, 2022 y 2023. Así mismo, se evaluó una muestra representativa de la contratación suscrita durante las mismas vigencias.

2.1.3 Limitaciones del proceso

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

³ Los proyectos Proyecto REM Colombia I, GEF -Corazón de la Amazonía, se desarrollan en el marco del programa "Visión Amazonía"

2.1.4 Resultados evaluación control interno

| I. Evaluación del control interno institucional por componentes | | Items evaluados | Puntaje | | | |
|--|--|-----------------|-------------|--------------|-------------|------------------------|
| A. Ambiente de control | | 9 | 1,222222222 | | | |
| B. Evaluación del riesgo | | 6 | 2 | | | |
| C. Sistemas de información y comunicación | | 8 | 1,25 | | | |
| D. Procedimientos y actividades de control | | 7 | 1,571428571 | | | |
| E. Supervisión y monitoreo | | 7 | 1,857142857 | | | |
| Puntaje total por componentes | | | 2 | | | |
| Ponderación | | | 10% | | | |
| Calificación total del control interno institucional por componentes | | | 0,158 | | | |
| | | | Adecuado | | | |
| Riesgo combinado promedio | | | BAJO | | | |
| Riesgo de fraude promedio | | | BAJO | | | |
| II. Evaluación del diseño y efectividad de controles | | Items evaluados | Puntos | Calificación | Ponderación | Calificación Ponderada |
| A. Evaluación del diseño | | 45.000 | 45.000 | 1,000 | 20% | 0,200 |
| B. Evaluación de la efectividad | | 45.000 | 57.000 | 1,489 | 70% | 1,042 |
| Calificación total del diseño y efectividad | | | | | | 1,242 |
| | | | | | | Adecuado |
| Calificación final del control interno | | | | | | 1,400 |
| | | | | | | Eficiente |

Fuente: Formato para el análisis control interno dispuesto por la CGR

De conformidad con el análisis al sistema de control interno, en cuanto a su diseño y efectividad este se califica como adecuado y su riesgo combinado y de fraude promedio son bajos, por lo que la calificación final obtiene 1,4 puntos, siendo este Eficiente.

2.2 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera respecto de la normatividad relacionada con el cumplimiento de los proyectos seleccionados con base en la contratación derivada de los mismos y la gestión en la administración de los recursos disponibles para las vigencias 2021, 2022 y 2023, que Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas presenta Incumplimiento Material con reserva en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó seis (6) hallazgos administrativos de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria, los cuales serán trasladados a las instancias competentes.

2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

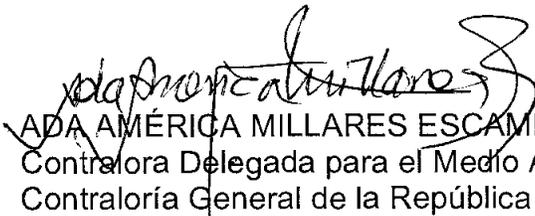
Las entidades Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, Parques Nacionales Naturales de Colombia y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, en el ámbito de sus responsabilidades y competencias, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos

identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe, de conformidad con la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0066 de 02 de abril de 2024 *“Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)”*

La Contraloría General de la República, evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá D. C, **25 JUN 2024**



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

Directora Vigilancia Fiscal: Lucía Mazuera Romero 

Supervisor Auditoría: Eduardo Tapias Martínez 

Líder de Auditoría: Rafael Augusto Martínez Rocha

CES: No 027 de 19-06-2024

3 OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación al cumplimiento de los proyectos seleccionados y sus acciones asociadas a la gestión en la administración de los recursos disponibles para las vigencias 2021, 2022 y 2023, fueron:

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento y el seguimiento de los proyectos desarrollados durante las vigencias 2021, 2022 y 2023
2. Evaluar y verificar la articulación de la ejecución de los recursos frente al Plan Estratégico y al Plan de Acción de las vigencias 2021, 2022 y 2023
3. Evaluar y conceptuar sobre la contratación derivada en el desarrollo de los proyectos ejecutados en las vigencias 2021, 2022 y 2023
4. Evaluar la efectividad del plan de mejoramiento a 31 de diciembre de 2023.
5. Evaluar el control interno y expresar un concepto.
6. Atender las denuncias ciudadanas asignadas e insumos, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, otros criterios del proceso auditor lo constituyen:

- Sentencia C-671/99 de la Corte Constitucional que decide sobre la demanda de inexecutable de los artículos 63 de la Ley 397 de 1997 y los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998.
- C.E. 00079 de 2006 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil del 09 de noviembre de 2006 Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00079-00 (1766), que decide sobre asociaciones entre entidades públicas y mixtas creadas por los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998. Régimen jurídico y presupuestal aplicable.
- Resolución 1966 del 12 de diciembre de 2005 del Ministerio de Medio Ambiente, *por la cual se autoriza a la Directora General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales para participar en la constitución de la Fundación Fondo de Apoyo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas de Colombia y se dictan otras disposiciones.*
- Concepto 143281 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública Radicado No. 20166000143281 de fecha 05 de Julio de 2016, mediante el cual se analiza la estructura organizacional, exclusión de entidades vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de hacer reporte de las políticas de desarrollo sostenible en el Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión - FURAG.
- Concepto 167881 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública Radicado No. 20166000167881 de fecha 10 de agosto de 2016, mediante el cual se analiza la creación de una entidad sin ánimo de lucro con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

- Concepto de Colombia Compra Eficiente Radicado No. 2201713000004497 de fecha 11 de agosto de 2017, Aplicación del Decreto 092 de 2017 a una entidad sin ánimo de lucro mixta; registro en el SECOP II.
- Acta del 15 de diciembre de 2005 de Asamblea de Accionistas, inscrito en la Cámara de Comercio de Bogotá, el 17 de enero de 2006, por la cual se constituye la sociedad Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas.
- Manual de Procedimientos del Departamento Nacional de Planeación para la gestión, programación y ejecución de recursos de cooperación a través del Presupuesto General de la Nación - PGN 2011
- Estatutos de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas
- Manual de adquisiciones y contratos del Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (versión 2021).
- Manual de convenios y acuerdos de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (versión 2020).
- Manual de Supervisión de convenios y contratos del Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (versión 2021).
- Manual financiero del Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (versión 2023).
- Manuales operativos particulares para cada proyecto del Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas.

4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

A continuación, se describen las conclusiones de la evaluación realizada, soportada en los hallazgos identificados y la posición de la CGR frente a la respuesta de los auditados sobre los mismos.

4.1 CONCLUSIONES GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Las conclusiones generales sobre el asunto o materia auditada, por cada objetivo fueron:

OBJETIVO 1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento y el seguimiento de los proyectos desarrollados durante las vigencias 2021, 2022 y 2023; para el efecto se tuvieron en cuenta los siguientes criterios cualitativos que fueron desarrollados en el proceso auditor, que forman parte de los resultados obtenidos y materializados en hallazgos:

- Incurrir en gastos no aprobados por el donante o registrarlos en rubros diferentes al objeto del gasto.
- Modificaciones al plan de adquisiciones sin la debida autorización y justificación.
- Debilidades en la supervisión de acuerdos, convenios y contratos de tal forma que se afecte el cumplimiento del objeto contractual.
- Demora en la ejecución de los contratos afectando los plazos del proyecto.

OBJETIVO 2. Evaluar y verificar la articulación de la ejecución de los recursos frente al Plan Estratégico y al Plan de Acción de las vigencias 2021, 2022 y 2023; para el efecto se tuvo en cuenta como criterio cualitativo los Planes Institucionales sobre los cuales:

- Se evidenció articulación de todos los proyectos auditados.

OBJETIVO 3. Evaluar y conceptuar sobre la contratación derivada en el desarrollo de los proyectos ejecutados en las vigencias 2021, 2022 y 2023, para el efecto se tuvieron en cuenta los siguientes criterios cualitativos que fueron desarrollados en el proceso auditor, que forman parte de los resultados obtenidos y materializados en hallazgos:

- Incurrir en gastos no aprobados por el donante o registrarlos en rubros diferentes al objeto del gasto.
- Modificaciones al plan de adquisiciones sin la debida autorización y justificación.
- Debilidades en la supervisión de acuerdos, convenios y contratos de tal forma que se afecte el cumplimiento del objeto contractual.
- Demora en la ejecución de los contratos afectando los plazos del proyecto.

OBJETIVO 4. Evaluar la efectividad del plan de mejoramiento a 31 de diciembre de 2023:

- Se evidencia un cumplimiento del 72,4% y una efectividad 68,9% al 31 de diciembre de 2023.

OBJETIVO 5. Evaluar el control interno y expresar un concepto:

- La evaluación del control interno fue de un puntaje del 1,4 equivalente a un concepto de EFICIENTE

OBJETIVO 6. Atender las denuncias ciudadanas asignadas e insumos, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución:

- Se recibieron 2 insumos 2023-281098-82111-RE y 2023-293339-82111-SE sobre los cuales no se determinaron hallazgos.

4.1.1 Resultados de auditorías anteriores

La Contraloría General de la Republica realizó AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas en julio de 2019 a la vigencia fiscal 2018.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó ocho (8) hallazgos administrativos de los cuales cuatro (4) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con presunta incidencia penal.

En la Auditoria de cumplimiento efectuada en el 2019, dentro de los resultados observados se estableció que de acuerdo con el Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil C.E. 00079 de 2006, se estableció, que: *“Las personas jurídicas que surjan en virtud de lo dispuesto en los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998, forman parte de la rama ejecutiva del poder público y en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 ibidem, deben necesariamente adscribirse a un ente u organismo del nivel nacional o territorial según lo determine el acto de creación...”*, a la fecha se ha hecho caso omiso al requerimiento solicitado por la CGR, por parte del MADS y Patrimonio Natural.

Igualmente, en lo concerniente a la principal fuente de recursos para Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, que han sido las donaciones y/o recursos de Cooperación Internacional no reembolsables, los cuales no están siendo incorporados al Presupuesto General de la Nación (Estatuto orgánico art. 33).

La CGR, realizó informe con respecto a las siguientes denuncias:

Denuncia ciudadana Sigedoc 2022ER0093527, Sipar 2022-241781 80974-D. Convenio de Coejecución VA-001 de 2020, celebrado por Patrimonio Natural Fondo para La Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Del cual se generaron acciones de mejora-que se incorporaron por Parte de Patrimonio al respectivo Plan de mejoramiento.

4.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

| OBJETIVO ESPECÍFICO 1 |
|---|
| 1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento y el seguimiento de los proyectos desarrollados durante las vigencias 2021, 2022 y 2023 |

DESCRIPCION GENERAL DE LOS PROYECTOS DE PATRIMONIO EVALUADOS

❖ PROYECTO REM COLOMBIA I

GENERALIDADES DEL PROYECTO

| CONCEPTO | DETALLE |
|---------------------------|---|
| Objetivo del Proyecto | Reducción de emisiones provenientes de la deforestación en el bioma de la Amazonia Colombiana, en concordancia con las determinaciones de Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y contribuir a la protección de los bosques con la protección del clima. |
| Valor total del Proyecto | \$307.072.739.165 |
| Donantes | Alemania \$ 34.286.457.818 Reino Unido \$ 110.789.253.393 Noruega \$ 110.900.587.454 Rendimientos de inversión \$ 51.096.440.500 |
| Recursos de Contrapartida | No se establecieron recursos de contrapartida en este proyecto |

| CONCEPTO | DETALLE |
|--|---|
| Horizonte del proyecto | Fecha de inicio 08/02/2016 Fecha final 30/05/2024 |
| Rol de Patrimonio | Mecanismo Financiero |
| Beneficiarios | Región Amazonia |
| Gastos de administración (Over head) | Se convino con los donantes un reconocimiento por concepto de Gastos de administración (Over head) del 6.51%. De acuerdo con el desarrollo de los proyectos se reconocieron gastos administrativos, así: 2021 \$ 3.053.743.570 2022 \$ 4.542.332.387 2023 \$ 1.191.561.698 Para un total de \$ 8.887.637.655 |
| Inversiones realizadas en el periodo comprendido entre el 2021 y el 2023 | Total Ejecutado: \$ 257.797.211.730 Trasladado a REM II: \$37.571.495.342 Pilar 1 \$33.939.527.501 Pilar 2 \$14.936.624.157 Pilar 3 \$100.154.624.873 Pilar 4 \$55.192.874.107 Pilar 5 \$53.573.561.092 |
| Distribución contratos y convenios | En el desarrollo se efectuaron los siguientes actos contractuales: Contratos: \$37.960.702.365 - cantidad 715 Acuerdos: \$9.591.252.106 – cantidad 73 Subacuerdos: \$93.603.217.578 – cantidad 82 |

❖ GEF-CORAZÓN DE LA AMAZONÍA –PRIMERA ADICIÓN TFOA 5789

GENERALIDADES DEL PROYECTO

| CONCEPTO | DETALLE | | | | | | | | | |
|---------------------------|---|--|--|--|-----|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| Objetivo del Proyecto | El Proyecto GEF Corazón de la Amazonía, se propone mejorar la gobernanza y promover actividades de uso sostenible de la tierra a fin de conservar la biodiversidad y prevenir la deforestación en áreas seleccionadas por el Proyecto. Componentes: a) Manejo de áreas protegidas y sostenibilidad financiera b) Manejo y uso sostenible de los bosques y el agua c) Gobernanza, políticas e incentivos d) Coordinación del proyecto, comunicaciones, monitoreo y evaluación | | | | | | | | | |
| Valor total del Proyecto | El primer acuerdo de cooperación suscrito en 29 de enero de 2015 por un monto de USD10.4 millones; la primera adición suscrita el 7 de noviembre de 2017 por USD12 millones (TFOA 5789 - GEF VI), y la segunda adición (TF0B5182) por USD 18.366.972, para un total del proyecto por USD 40.766,9 millones. El presente informe corresponde a la evaluación de la primera adición por USD 12.000.000 | | | | | | | | | |
| Donantes | El donante es el Fondo Mundial para el Medio Ambiente GEF ⁴ a través del Fondo Fiduciario, y como organismo de ejecución actúa el Banco Mundial. | | | | | | | | | |
| Recursos de Contrapartida | <table border="1"> <thead> <tr> <th>Entidad socia</th> <th>Contrapartida asignada* (Valor en \$)</th> <th>Contrapartida acumulada** (Valor en \$)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CDA</td> <td>23,584,838,784</td> <td>23,792,959,934</td> </tr> <tr> <td>CORPOAMAZONÍA</td> <td>45,397,521,408</td> <td>45,397,527,545</td> </tr> </tbody> </table> | Entidad socia | Contrapartida asignada* (Valor en \$) | Contrapartida acumulada** (Valor en \$) | CDA | 23,584,838,784 | 23,792,959,934 | CORPOAMAZONÍA | 45,397,521,408 | 45,397,527,545 |
| Entidad socia | Contrapartida asignada* (Valor en \$) | Contrapartida acumulada** (Valor en \$) | | | | | | | | |
| CDA | 23,584,838,784 | 23,792,959,934 | | | | | | | | |
| CORPOAMAZONÍA | 45,397,521,408 | 45,397,527,545 | | | | | | | | |

⁴ Global Environment Facility GEF (siglas en inglés). El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) reúne a los Gobiernos de 182 países miembros -en asociación con instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado- para abordar cuestiones ambientales de alcance mundial, cuya creación se remonta a 1991: Tomado el 27/07/202 de <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-internacionales/cooperacion/el-fondo-para-el-medio-ambiente-mundial-gef> 4.

| CONCEPTO | DETALLE | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|------------------------|------------------------|------------|----------------------------|--|---------------|---|---------------|---|-----------------|---|---------------|----------------|-----------------------|
| | PNNC | 5,425,380,877 | 5,580,642,691 | | | | | | | | | | | | |
| | IDEAM | 9,010,593,600 | 9,010,593,600 | | | | | | | | | | | | |
| | SINCHI | 7,043,287,612 | 7,043,287,612 | | | | | | | | | | | | |
| | PN – Fundación Moore | 2,400,000,000 | 2,400,653,505 | | | | | | | | | | | | |
| | PN – C&G USAID | 6,925,162,974 | 8,714,637,045 | | | | | | | | | | | | |
| | Patrimonio Natural | 1,283,551,043 | 1,295,605,997 | | | | | | | | | | | | |
| | MADS – Programa REM | 39,569,664,000 | 39,761,670,890 | | | | | | | | | | | | |
| | Sumas | 140,640,000,298 | 142,997,578,819 | | | | | | | | | | | | |
| | * Valor que se debe aportar ** Valor que se ha aportado Fuente: Informe financiero a diciembre de 2023, preparado por Patrimonio Natural, páginas 19 y 20, febrero de 2024. La contrapartida son recursos que han sido dirigidos a la misma zona de influencia del proyecto GEF VI, cuya fuente son otros proyectos, presupuesto nacional y recursos propios. Las entidades han aportado el valor exigido como contrapartida, acorde a lo estipulado en el Acuerdo Interinstitucional. | | | | | | | | | | | | | | |
| Horizonte del proyecto | La primera financiación tiene previsto plazo de cierre el 30 de noviembre de 2024. El proyecto total, incluyendo la segunda financiación prevé su cierre para el 2026. | | | | | | | | | | | | | | |
| Rol de Patrimonio | FPN es la UCP Unidad Coordinadora del Proyecto, responsable de la gerencia financiera, preparar y presentar los informes financieros semestrales, las solicitudes de desembolso y realizar los pagos a los proveedores y consultores; es responsable del cumplimiento de las directrices sobre desembolsos y manual de préstamos del Banco, así como de las actividades de adquisición del Proyecto. Además, como entidad socia, conforme al Acuerdo Interinstitucional 02 de 2015 ⁵ , Otro sí 01 de 2018 y Otrosí 02 de 2021, debe coordinar periódicamente la planeación, ejecución y seguimiento de las actividades del Proyecto. | | | | | | | | | | | | | | |
| Beneficiarios y área de influencia | Departamentos del Guaviare, Caquetá, Putumayo, Guainía y Amazonas: 23 municipios del área de intervención, para comunidades y autoridades indígenas de los 29 resguardos vinculados a (i) ampliación y gestión de Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete; (ii) gestión del Parque Nacional Natural La Paya; (iii) Ramsar Estrella Fluvial Inírida y Lagos de Tarapoto y 23 Organizaciones sociales y comunidades rurales de los municipios de Solano, Cartagena de Chairá, San Vicente del Caguán, San José de Guaviare, Calamar, Miraflores, Mocoa, Orito, San José de Fragua, Belén de los Andaquíes, Puerto Leguizamo e Inírida, además, actividades para facilitar el cumplimiento de la Sentencia 4360 de 2018 – Amazonía Sujeto de Derechos, por parte de autoridades ambientales y otros obligados. | | | | | | | | | | | | | | |
| Gastos de administración (Over head) | De la financiación adicional TFOA 5789 por USD 12.000.000, USD 600.000 se aprobaron para Costos de gestión del proyecto, equivalentes a 5%. A diciembre de 2023, en pesos \$, se habían cobrado \$2.205.217.125 quedando para cobrar en 2024 \$104.782.875. Los costos de administración pueden incluir: Personal de adquisiciones, financiero y jurídico, arriendo de muebles e inmuebles, servicios públicos, equipo tecnológico, seguros, mantenimiento. | | | | | | | | | | | | | | |
| Inversiones 2021 a 2023 | Hasta diciembre de 2023 se Ejecutaron \$40.127.535.241 (USD 11.164.285), quedando pendiente por desembolsar por parte del donante el equivalente a USD 835.714,32 La ejecución por componentes es la siguiente: <table border="1" data-bbox="381 1543 1437 1750"> <thead> <tr> <th>Componente</th> <th>Financiación BM (pesos \$)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>C1. Manejo y sostenibilidad financiera de áreas protegidas</td> <td>7,853,978,222</td> </tr> <tr> <td>C2. Gobernanza, manejo y monitoreo de bosques</td> <td>3,455,521,625</td> </tr> <tr> <td>C3. Programas para el manejo sostenible del paisaje</td> <td>2 0,023,374,127</td> </tr> <tr> <td>C4. Coordinación, gestión, seguimiento y evaluación</td> <td>8,794,661,267</td> </tr> <tr> <td>Totales</td> <td>40,127,535,241</td> </tr> </tbody> </table> | | | Componente | Financiación BM (pesos \$) | C1. Manejo y sostenibilidad financiera de áreas protegidas | 7,853,978,222 | C2. Gobernanza, manejo y monitoreo de bosques | 3,455,521,625 | C3. Programas para el manejo sostenible del paisaje | 2 0,023,374,127 | C4. Coordinación, gestión, seguimiento y evaluación | 8,794,661,267 | Totales | 40,127,535,241 |
| Componente | Financiación BM (pesos \$) | | | | | | | | | | | | | | |
| C1. Manejo y sostenibilidad financiera de áreas protegidas | 7,853,978,222 | | | | | | | | | | | | | | |
| C2. Gobernanza, manejo y monitoreo de bosques | 3,455,521,625 | | | | | | | | | | | | | | |
| C3. Programas para el manejo sostenible del paisaje | 2 0,023,374,127 | | | | | | | | | | | | | | |
| C4. Coordinación, gestión, seguimiento y evaluación | 8,794,661,267 | | | | | | | | | | | | | | |
| Totales | 40,127,535,241 | | | | | | | | | | | | | | |
| | Fuente: Informe financiero a diciembre de 2023, preparado por Patrimonio Natural, página 5, febrero de 2024. En el periodo 2021 a 2023, se efectuaron pagos así: | | | | | | | | | | | | | | |

⁵ Otras Entidades socias: MADS, IDEAM, PNN, SINCHI, CDA y CORPOAMAZONIA

| CONCEPTO | DETALLE | | | |
|---|---|--|-----------------------|----------------------|
| | Concepto / Año | 2021 | 2022 | 2023 |
| | Pagos por contratos suscritos | 5,356,881,737 | 7,171,221,510 | 3,381,457,676 |
| | Pagos por costos operativos | 2,083,483,892 | 3,995,392,293 | 2,573,660,671 |
| | Totales | 7,440,365,629 | 11,166,613,803 | 5,955,118,347 |
| | Total pagos efectuados de 2021 a 2023 | 24,562,097,779 | | |
| Fuente: Patrimonio Natural – Matriz contractual GEF VI, marzo 2024. Filtros CGR | | | | |
| Distribución de contratos y convenios | De 2020 a 2023 se suscribieron 359 contratos por \$19,690,831,875 distribuidos así: | | | |
| | | Concepto del contrato | Valor \$ | # de contratos |
| | | Adquisición de bienes | 4,110,245,408 | 35 |
| | | Consultores individuales (prestación servicios) | 13,863,892,626 | 297 |
| | | Consultoría de firmas | 810,437,492 | 6 |
| | | Servicios de No consultoría (obras, otros servicios) | 906,256,449 | 21 |
| | Totales | 19,690,831,975 | 359 | |

❖ CONVENIO KFW PARQUES

GENERALIDADES DEL PROYECTO

| CONCEPTO | DETALLE |
|--------------------------------------|--|
| Objetivos del Proyecto | Consolidación y ampliación del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, bajo los criterios de integridad, representatividad y efectividad. |
| Valor total del Proyecto | El valor estimado en pesos que pasa por el fondo de disposición (Patrimonio Natural) es \$ 37.120.840.859. |
| Donantes | KFW-Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania KfW, el valor del aporte financiero es EUR 15.000.000 |
| Recursos de contrapartida | La contrapartida es aportada por Parques Nacionales Naturales de Colombia por valor en EUR 4.801.122 |
| Horizonte del proyecto | El contrato entre Patrimonio Natural y Parques Nacionales Natrales inició el 30/04/2015 y finaliza el 30/06/2024 |
| Rol de Patrimonio | Administrador del Fondo de Disposición y de las Adquisiciones |
| Beneficiarios | Parques Nacionales Naturales de Colombia, Dirección Territorial Caribe (DTCA) y Dirección Territorial andes Nororientales (DTAN) |
| Gastos de administración (Over head) | \$1.425.815.731 |
| Inversiones 2021 a 2023 | \$18.760.733.303 |
| Distribución contratos y convenios | Pagos por \$16.819.712.929 derivados de 73 contratos, pagos por \$1.809.719.827 derivados de 5 convenios |

❖ CONVENIO HECO COMPENSACIONES

GENERALIDADES DEL PROYECTO

| CONCEPTO | DETALLE |
|-----------------------|--|
| Objetivo del Proyecto | CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N° 009 (011/22). "(...) Aunar esfuerzos para viabilizar la declaratoria del Parque Nacional Natural Serranía de Manacacías, a través de procesos de saneamiento predial dentro del área propuesta, como estrategia para la prevención de conflictos y la construcción de acuerdos que permitan su conservación y protección (...)". |

| CONCEPTO | DETALLE | | | | | | | | |
|--|--|--------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------------------|------------------|--|----------------|
| Valor total del Proyecto | A la fecha se cuentan los recursos necesarios para comprar los 13 predios, que corresponde a 42.939,57 Ha con un valor total de \$77.291.233.380,00 (valor promedio hectárea \$1.800.000). Plan de compras PNN Serranía de Manacacías. Para la Fase 2 del plan de compras se contempla la adquisición de 8 predios, que serán adquiridos con recursos de compensación y donación. | | | | | | | | |
| Donantes | Los Convenios firmados para la compra de los predios por parte de PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS - PNF de la Reserva Natural Serranía de Manacacías se realizaron a partir del 2023, con los donantes. Es Voluntad de los donantes que los ingresos se consignen directamente a PATRIMONIO NATURAL, de acuerdo con el convenio suscrito. | | | | | | | | |
| Recursos de Contrapartida (2021,2022 Y 2023) | Cada convenio establece una contrapartida, la cual no se ha certificado toda vez que los convenios se encuentran en ejecución. Es necesario precisar que se inició la ejecución durante el año 2023. Para los años 2021 y 2022, no hubo contrapartida. Con los recursos aportados por las compañías Petroleras se adquirirán los predios: <ul style="list-style-type: none"> • Compañía FRONTERA: Predios Cumaralito y Lucitania • Compañía TECPETROL: Mejoras del predio Cumaralito, Lucitania • Compañía PAREX: Predios Los Zorros, Fundo Nuevo, Lucitania, Palmitas, Chinchorro | | | | | | | | |
| Horizonte del proyecto | En este tipo de programas estructurados para el largo plazo, como HeCo, sigue la línea de la política de cambio climático, que se plantea para el sector AFOLU, la reducción de la deforestación y degradación de ecosistemas; a la vez que se aumentan las absorciones por la restauración de ecosistemas y otros modelos que aumenten las coberturas arbóreas, incluyendo plantaciones forestales, sistemas agroforestales y silvopastoriles. Lo anterior se basó en el análisis del plan nacional de restauración, especialmente desde las necesidades de financiación para lograr los retos definidos. Tales análisis han establecido planteamientos hacia nuevos mecanismos financieros, como el Fonsurec, que apunta a ilustrar las experiencias significativas para complementar los esfuerzos con diversos arreglos institucionales que contribuyan a una efectiva gestión en los territorios. Los análisis han conducido a las propuestas relacionadas con la transición agroecológica, la protección de los recursos genéticos y la adaptación y mitigación al cambio climático; todo por medio del fortalecimiento de capacidades de las comunidades productoras en el marco de la gestión de territorios sostenibles y resilientes. | | | | | | | | |
| Rol de Patrimonio | Mecanismo Financiero | | | | | | | | |
| Beneficiarios | Incremento de las áreas protegidas a cargo de Parques Naturales, mediante la Declaratoria de la Reserva Natural Serranía de Manacacías (Municipio de San Martín, Depto del Meta) | | | | | | | | |
| Gastos de administración (Over head) | Porcentaje de administración pactado (Overhead) para "HECO COMPENSACIONES" es del 2%, en el caso de PAREX, para Verano Energy el porcentaje pactado fue de 3,5%. | | | | | | | | |
| Inversiones 2023 | Resumen Financiero <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">Aportes de los Convenios</td> <td style="text-align: right;">\$ 35,871,508,961</td> </tr> <tr> <td>Desembolsos petroleros</td> <td style="text-align: right;">\$ 35,628,608,046</td> </tr> <tr> <td>Ejecutado a diciembre de 2023</td> <td style="text-align: right;">\$ 5,162,776,354</td> </tr> <tr> <td>Comprometido por pagar a diciembre de 2023</td> <td style="text-align: right;">\$ 403,033,889</td> </tr> </table> | Aportes de los Convenios | \$ 35,871,508,961 | Desembolsos petroleros | \$ 35,628,608,046 | Ejecutado a diciembre de 2023 | \$ 5,162,776,354 | Comprometido por pagar a diciembre de 2023 | \$ 403,033,889 |
| Aportes de los Convenios | \$ 35,871,508,961 | | | | | | | | |
| Desembolsos petroleros | \$ 35,628,608,046 | | | | | | | | |
| Ejecutado a diciembre de 2023 | \$ 5,162,776,354 | | | | | | | | |
| Comprometido por pagar a diciembre de 2023 | \$ 403,033,889 | | | | | | | | |
| Distribución y contratos convenios | Proyecto HECO -Compensaciones -Convenios específicos para el proyecto N° 001 DE 2023 FRONTERA ENERGY COLOMBIA CORP -Convenios específicos para el proyecto No. 002 de 2023 FPN- TECPETROL, FPN – Parex Resources. -CONVENIO ESPECIFICO No. 003 DE 2023 SUSCRITO ENTRE PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS Y PAREX RESOURCES (Colombia). FECHA SUSCRIPCIÓN (23) días del mes de febrero de dos mil veintitrés (2023). Duración: 18 MESES. Valor \$7,196,036,716 | | | | | | | | |

| CONCEPTO | DETALLE |
|----------|--|
| | <p>-CONVENIO ESPECIFICO No. 004 DE 2023 SUSCRITO ENTRE PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS Y GEOPARK COLOMBIA S.A.S. FECHA SUSCRIPCIÓN (3) días del mes de abril de dos mil veintitrés (2023). Duración: 18 MESES. Valor \$3.505.550.500</p> <p>-CONVENIO ESPECIFICO No. 007 DE 2023 SUSCRITO ENTRE PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS Y CEPESA COLOMBIA S.A. Fecha de Suscripción: 21 días del mes de mayo de 2023. DURACIÓN: VEINTICUATRO (24) MESES. Valor \$22.367.446.274</p> <p>-Acuerdo de Cooperación entre The Nature Conservancy (TNC) y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas. El caso del predio Planadas, que se adquirirá con recursos de TNC 86,48 %, PAREX 6,95 % y CEPESA 6,57 %, se hizo oferta de compra que rechazó el Propietario. A la fecha se encuentra pendiente de una nueva reunión con el propietario del predio, con el propósito de concretar la negociación de compra por valor de (\$22.743.973.420). Oferta del 11 de diciembre de 2023.</p> <p>El resto de los predios están pendientes de iniciar la etapa de negociación, ya cuentan con avalúos.</p> <p>-CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. PAT-CPS-013 DE 2023 CELEBRADO ENTRE PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS Y LAURA MARÍA GARZÓN CARDOZO. OBJETO La contratista se obliga a estructurar, integrar y validar la cartografía temática para los estudios, investigaciones y demás proyectos geográficos correspondientes al análisis de compensación e inversión del 1% de los proyectos asignados (EIA, PMA, MMA, DAA, ICA). Soporte SIG en todos los niveles temáticos, para uso interno como externo en los análisis cartográficos necesarios para el desarrollo de las actividades definidas.</p> <p>TERMINO DE DURACIÓN: SEIS (6) MESES A PARTIR DE LA AFILIACIÓN A LA ARL.</p> <p>VALOR TOTAL \$45.000.000</p> <p>Fecha de inicio: 28 de diciembre de 2022 Fecha de terminación: 27 de diciembre de 2026</p> |

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de inobservancia que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO No 1. [D1]. LOS RECURSOS DE ASISTENCIA O COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CARÁCTER NO REEMBOLSABLES, HACEN PARTE DEL PRESUPUESTO DE RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PATRIMONIO NATURAL)

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, no realizó la gestión para la incorporación de los recursos de asistencia o de cooperación internacional de carácter no reembolsables en el presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación de conformidad con el Artículo 33 del Decreto 111 de 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto".

CRITERIOS

Constitución política de Colombia 1991

“Artículo 62. El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar. El Gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones.

Artículo 345: En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Artículo 355: Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

Ley 489 de 1998⁶

“ARTÍCULO 96.- Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebraran de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinara con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, estas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

(...)

ARTÍCULO 109.- Control de las entidades descentralizadas indirectas y de las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado. El control administrativo sobre las actividades y programas de las entidades descentralizadas indirectas se ejercerá mediante

⁶ "Por la cuál 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."

la intervención de los representantes legales de los organismos y entidades participantes o sus delegados, en los órganos internos deliberación y dirección de la entidad.

Igual regla se aplicará en relación con las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.”

Decreto 111 de 1996⁷

“ARTÍCULO 4. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (L. 179/94, art. 63).

Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República”. (Negritas fuera de texto).

ARTÍCULO 34. Ingresos de los establecimientos públicos. En el presupuesto de rentas y recursos de capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. Para estos efectos entiéndese por:

a) Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación, y

b) Recursos de capital. Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones (L. 38/89, art. 22; L. 179/94, art. 14).”

Ley 1952 de 2019⁸

“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.”

⁷ "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”.

⁸ Deroga la Ley 734/2002. Art 27 y 34, a partir del 29 de marzo de 2022.

“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.”

Consulta No. 531, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Javier Henao Hidrón. 31 de agosto de 1993⁹.

“Tales ingresos, como su nombre lo indica, son accidentales, imprevistos, excepcionales. Dentro de ellos es menester incluir aquellos recursos gratuitos que provienen de terceros que los entregan al Estado en forma voluntaria, como, por ejemplo, las donaciones provenientes de convenios internacionales; y las donaciones o legados que, en el orden interno, le hacen personas naturales o jurídicas. El destino de estas donaciones para fines de interés social, al tenor del art. 62 de la Constitución, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca, debiendo el Gobierno fiscalizar su manejo e inversión. Tales recursos gratuitos, siempre que estén representados en dinero y tengan como destinatario al Estado, deberán hacerse figurar en el respectivo presupuesto financiero como ingresos ocasionales”.

Concepto del Consejo de Estado radicado No. 11001-03-06-000-2006-00079-00 de fecha 09/11/2006.¹⁰

“El señor Ministro del Interior y de Justicia, a solicitud del señor Contralor General de la República, consultó a la Sala sobre el régimen jurídico y presupuestal aplicable a las personas que surjan en desarrollo de los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998. Al respecto, formuló los siguientes interrogantes:

(...)

4.- ¿Las personas jurídicas constituidas con fundamento en los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998 se sujetan al artículo 3º o al 4º del decreto 111 de 1996 contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto? ¿A qué régimen presupuestal se sujetan las personas jurídicas constituidas con fundamento en el artículo 95 y 96 de la ley 489 de 1998, respectivamente, en lo relativo tanto a los recursos de capital (especialmente donaciones entendidas como cooperación internacional no reembolsable de acuerdo con el artículo 33 del decreto 111 de 1996), así como a los recursos propios?

5.- ¿Los recursos de cooperación internacional no reembolsables orientados a la gestión en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (bienes públicos), canalizados a través de personas jurídicas constituidas con fundamento en el artículo 95 y 96 de la ley 489 de 1998 forman parte del Presupuesto General de la Nación en atención al artículo 33 del decreto ley

⁹ Consulta sobre donaciones a favor de la Nación y ayudas a la comunidad

¹⁰ Por el cual se analizan las Asociaciones entre entidades públicas y asociaciones de carácter mixto creadas en virtud de los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998. Régimen jurídico y presupuestal aplicable.
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/4/SC/1.766.pdf>

111 de 1996 y en consecuencia deben ser incorporados al Presupuesto General de la Nación?

(...)

5. Aplicación de las normas presupuestales de los establecimientos públicos a las personas jurídicas que se creen en desarrollo del artículo 96 de la ley 489 de 1998.

El artículo 4º del Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuya transcripción, vale la pena repetir en este capítulo, prevé:

“Artículo 4º.- Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (L. 179/94, art. 63)”

Para establecer, si las asociaciones de carácter mixto se encuentran dentro del ámbito de aplicación de este artículo, es necesario que reúnan las siguientes condiciones:

- a) Que se trate de **personas jurídicas públicas** del orden nacional.
- b) Que su patrimonio esté constituido por **fondos públicos**.
- c) Que no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley.

En el caso en concreto, observa la Sala que, si bien es cierto, las personas jurídicas que se creen en virtud del artículo 96 de la ley 489 de 1998, son entidades descentralizadas indirectas que pueden estar vinculadas a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, también lo es, que su patrimonio no se conforma exclusivamente de fondos públicos, sino con recursos de los particulares asociados, los cuales no están cubiertos dentro del ámbito de aplicación del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Con base en lo anterior, la Sala considera que la aplicación del régimen presupuestal de los establecimientos públicos a las personas jurídicas de carácter mixto constituidas en desarrollo del artículo 96 de la ley 489 de 1998, sólo puede predicarse de los recursos públicos que ingresen a su patrimonio a título de participación o aporte, así como, de aquellos que sean entregados directamente a las mismas a título de donación, en los términos de los artículos 33 y 34 del decreto 111 de 1996, como se explicará en el capítulo siguiente.

En consecuencia, los recursos de carácter privado que ingresan al patrimonio de este tipo de asociaciones se rigen por las normas del derecho privado y por las disposiciones estatutarias.

Cabe mencionar que la aplicación parcial del régimen previsto para los establecimientos públicos a las asociaciones de carácter mixto, según el tipo de recursos que ingresan al patrimonio de estos entes descentralizados indirectos, tiene como antecedente el pronunciamiento de la Corte Constitucional realizado en la Sentencia C-275 de 1998, a propósito de la sujeción de las Corporaciones Autónomas Regionales al artículo 4º del decreto 111 de 1996, según el cual:

“(…) en principio, están incluidas en el campo de aplicación del artículo 4o. demandado, pues éste señala que “Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos.”

*“(…) en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades, **en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4o. del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución**”.*

6. Tratamiento presupuestal de los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable percibidos por las asociaciones entre entidades públicas y de carácter mixto.

Como quiera que el tratamiento presupuestal de los recursos de asistencia y cooperación no reembolsable que reciban las asociaciones entre entidades públicas y las de carácter mixto del nivel nacional, está directamente relacionado con la aplicación de las normas presupuestales contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, es necesario establecer el marco general aplicable a este tipo de ingresos.

El artículo 31 del decreto 111 de 1996, clasifica los recursos derivados de donaciones como recursos de capital que deben incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos.

Por su parte, el artículo 33 del mismo estatuto, en materia de recursos de asistencia o cooperación de carácter no reembolsable, dispone:

“Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. **Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales** que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las Comisiones Económicas del Congreso (Ley 179 de 1994, arts. 55, incisos 3 y 61, Ley 225 de 1995, art. 13).”

Y, el artículo 34, sobre los ingresos de los establecimientos públicos, señala:

“Artículo 34.- Ingresos de los Establecimientos Públicos. - En el presupuesto de rentas y recursos de capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos Públicos. Para estos efectos entiéndese por: a) Rentas propias: todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y las transferencias. b) Recursos de capital: (...) las donaciones. (ley 38 de 1989, artículo 22, ley 179 de 1994, artículo 14).

Las disposiciones orgánicas transcritas, permiten a la Sala afirmar que los recursos de asistencia y cooperación internacional de carácter no reembolsable que reciban las asociaciones del artículo 95 y 96 de la ley 489 de 1998, a las cuales le son aplicables las disposiciones relativas a los establecimientos públicos conforme a lo previsto en el artículo 4º del decreto 111 de 1996, deben incorporarse en el presupuesto de las mismas, como recursos de capital y reflejarse en el Presupuesto General de la Nación, en cumplimiento a lo previsto en los artículos 33 y 34 del decreto 111 de 1996.

Ahora bien, frente a los recursos que provengan de la donación o la celebración de convenios de cooperación multilateral o de organizaciones de carácter privado para la protección de los recursos naturales en áreas como la de parques nacionales naturales¹¹, es importante distinguir las siguientes hipótesis:

a) Recursos donados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con destino a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Según lo previsto en el artículo 19 del decreto 216 de 2003, la unidad administrativa especial del sistema de parques nacionales naturales es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sin personería jurídica, cuyo patrimonio se conforma, entre otros recursos, con aquellos que reciba por cooperación técnica nacional e internacional. Al respecto prevé el artículo 20 del decreto 216:

“Artículo. 20.- Recursos. Los recursos de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales estarán conformados por: (...) 7). Los recursos que reciba por cooperación técnica nacional e internacional y los que reciba del Gobierno Nacional.”. Teniendo en cuenta, la naturaleza jurídica de esta unidad resulta claro que los recursos que a título de donación o cooperación no reembolsable le sean entregados al Ministerio para el desarrollo de programas relativos al sistema nacional de parques nacionales naturales y a la unidad administrativa especial, deberán incorporarse como un ingreso de capital y reflejarse en el presupuesto de acuerdo con la regla general contenida en el artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.¹²

Esta conclusión, guarda concordancia con lo manifestado por esta Sala en el concepto 531 de 1993, sobre donaciones en dinero a nombre de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el cual, se expuso que los recursos gratuitos que provienen de terceros, como por ejemplo, las donaciones provenientes de convenios internacionales; y las donaciones o legados que, en el orden interno, le hacen personas naturales o jurídicas, representados en dinero que tengan como destinatario al Estado, deberán hacerse figurar en el respectivo presupuesto financiero como ingresos ocasionales.

Cabe agregar, que en el concepto 1238 de 1999, la Sala precisó que la incorporación de los recursos de donación o asistencia en el Presupuesto General de la Nación, obedece a las mismas razones por las cuales el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto ordena incorporar los recursos parafiscales, es decir, “solamente para registrar la estimación de su cuantía”, puesto que la ejecución de los mismos, en los términos del artículo 33 *ibidem*, se puede realizar “de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen”.

¹¹ Ley 99 de 1993. “Artículo. 5°—Funciones del ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: (...) 22. Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental y definir con este los instrumentos y procedimientos de cooperación en la protección de los ecosistemas de las zonas fronterizas; promover las relaciones con otros países en asuntos ambientales y la cooperación multilateral para la protección de los recursos naturales y representar al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables.”.

¹² Decreto 216 de 2003. Artículo. 19.- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - Uaesppn, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, encargada del manejo y administración del sistema de parques nacionales naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados.”.

b) Recursos donados para desarrollar proyectos relativos al sistema de parques nacionales naturales a través de una asociación exclusivamente conformada por entidades públicas.

El Artículo 6° del decreto 216 de 2003, por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones, prevé entre las funciones de despacho del Ministro, la siguiente: "(...) 14. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, **asociaciones** o sociedades para la **conservación, manejo, administración y gestión de las áreas del sistema de parques nacionales naturales**, promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales, y fomento de creaciones intelectuales, científicas, artísticas y ecoturísticas, entre otras, relacionadas con las áreas del sistema de parques nacionales naturales."

Cuando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 95 de la ley 489 de 1998, en concordancia con lo previsto en el artículo 6° del decreto 216 de 2003, participe en la constitución de una asociación exclusiva entre entidades públicas, sin ánimo de lucro, para preservar o conservar los recursos naturales ambientales, entre ellos los parques nacionales naturales, la asociación así creada, como se ha venido explicando a lo largo de este concepto, deberá incorporarse en el Presupuesto General de la Nación, en el capítulo relativo a entidades descentralizadas, pues a ella les son aplicables las disposiciones presupuestales de los establecimientos públicos.

En consecuencia, las asociaciones entre entidades públicas del orden nacional deberán reflejar en su presupuesto todos los recursos de capital que se esperen recibir o reciban durante el año fiscal, incluyendo, por supuesto, aquellos que han sido donados por particulares o se derivan de la suscripción de convenios de cooperación o asistencia, cuyo destinatario directo sea la asociación.

c) Recursos donados para desarrollar proyectos relativos al sistema de parques nacionales naturales a través de una asociación de carácter mixto.

Como el artículo 4° del decreto 111 de 1996, es aplicable a las personas jurídicas constituidas entre entidades públicas y particulares, respecto de los recursos públicos y de los recibidos por éstas a título de donación o asistencia no reembolsable, estos últimos se deben incorporar en el Presupuesto General de la Nación, en el capítulo correspondiente a las entidades descentralizadas que reciben el mismo tratamiento presupuestal de los establecimientos públicos.

La sala responde

(...)

4. Las personas jurídicas constituidas con fundamento en el artículo 95 de la ley 489 de 1998, se rigen por lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en particular, por el régimen presupuestal previsto para los establecimientos públicos. Por ende, tanto los recursos propios, como los que reciban a título de donación o cooperación no reembolsable, deberán reflejarse en el Presupuesto General de la Nación en los términos previstos en los artículos 33 y 34 de dicho estatuto. Las personas jurídicas de carácter mixto en su calidad de entidades descentralizadas indirectas, cuando pertenezcan a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el nivel nacional, se encuentran dentro del ámbito de aplicación del artículo 4° del estatuto orgánico del presupuesto, respecto de los recursos de origen público y de aquellos

que ingresen a su patrimonio a título de donación. En consecuencia, los recursos de carácter privado de este tipo de asociaciones se rigen por las normas estatutarias respectivas.

5. Los recursos de cooperación internacional no reembolsables orientados a la gestión en el Sistema de Parques Nacionales Naturales canalizados a través de personas jurídicas constituidas con fundamento en los artículos 95 y 96 de ley 489 de 1998, forman parte del Presupuesto General de la Nación y deben ser incorporados al Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4, 33 y 34 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. (...)". Negrillas fuera de texto

Manual de Procedimientos del Departamento Nacional de Planeación para la gestión, programación y ejecución de recursos de cooperación a través del Presupuesto General de la Nación - PGN 2011¹³

"1. Descripción del procedimiento

*La entidad cooperante, en ejercicio de sus derechos, puede determinar la manera como se ejecutan los recursos de cooperación. En los casos en los cuales estos recursos ingresan al PGN, pueden o no ingresar al Tesoro Nacional. **Si el cooperante dispone que ellos sean manejados de forma independiente por fuera del Tesoro Nacional, la entidad debe realizar la apertura de una cuenta bancaria a su nombre en una entidad financiera para la recepción de los fondos.** Una vez recibidos los recursos, éstos deberán ser ejecutados conforme a lo estipulado en el convenio de cooperación suscrito. Dicho procedimiento presenta en detalle cómo deben ser manejados los recursos de cooperación en caso de que la entidad cooperante no desee que éstos hagan parte del Tesoro Nacional, y define los mecanismos a partir de los cuales se puede realizar la apertura de cuentas para recibir el depósito de los fondos y efectuar su monetización para el pago de obligaciones en el marco del proyecto de cooperación."* Negrillas fuera de texto

Concepto de Parques Nacionales del 07 de febrero de 2013, memorando 20131300009423¹⁴

"Encontrando que la normativa presupuestal contempla los recursos por donación, los cuales han sido materia de estudio por el Consejo de Estado en la Sala de Servicio y Consulta Civil, 53110, donde se expuso:

"De la clasificación de los Ingresos. El régimen presupuestal colombiano determina que el Presupuesto de Rentas a que se refiere al art. 346 de la Constitución, contiene ingresos corrientes y recursos de capital. Los primeros los clasifica en tributarios (subclasificados en impuestos directos e indirectos) y no tributarios (que comprenden las tasas, las multas, las rentas contractuales y las transferencias del sector descentralizado a la Nación). Los segundos comprenden, entre otros rubros, el cómputo de los recursos del balance del tesoro; los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año autorizado por la ley, y los rendimientos por operaciones financieras. (Ley 38 de 1989; arts., 19,20 y 21).

¹³ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Manual%20de%20Cooperacion.pdf>

¹⁴ Por el cual se responde consulta por Vinculación Cooperantes Privados/recursos en dinero/recursos en especie/ingresos ocasionales/donación/destinación específica/presupuesto nacional/manejo. <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/laura.pdf>

Pero existen también otros ingresos, denominados ocasionales, los cuales deberán incluirse dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata el art. 20 de la Ley Orgánica, por mandato del parágrafo 2° del mencionado precepto. Tales ingresos, como su nombre lo indica, son accidentales, imprevistos, excepcionales. Dentro de ellos es menester incluir aquellos recursos gratuitos que provienen de terceros que los entregan al Estado en forma voluntaria, como, por ejemplo, las donaciones provenientes de convenios internacionales y las donaciones o legados que, en el orden interno, le hacen personas naturales o jurídicas. El destino de estas donaciones para fines de interés social, al tenor del art. 62 de la Constitución, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca, debiendo el Gobierno fiscalizar su manejo e inversión.

Tales recursos gratuitos, siempre que estén representados en dinero y tengan como destinatario al Estado, deberán hacerse figurar en el respectivo presupuesto financiero como ingresos ocasionales. "Negrillas fuera de texto

Como es evidente las cooperaciones a que se hace referencia en la consulta, comparten la naturaleza de ser recursos ocasionales, gratuitos, en dinero o especie que tienen como destinatario al Estado y que provienen de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, públicas o privadas lo que los enmarca sin mayor esfuerzo dentro del Presupuesto Nacional como ingresos ocasionales, solucionando el tema de la clasificación de estos recursos.

4. CLASIFICACIÓN DE LAS DONACIONES RESPECTO DEL PRESUPUESTO NACIONAL

El paso siguiente, una vez establecida la competencia, la naturaleza jurídica de los recursos y su inclusión en la normativa de presupuesto, es necesariamente como puede disponerse de los precitados recursos de cooperación que son ocasionales, gratuitos, en dinero o especie cuyo destinatario es el Estado representado en Parques Nacionales Naturales de Colombia, que provienen de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con ánimo o sin ánimo de lucro, tema que por supuesto ya ha sido tratado por la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo, determinando que, existen ayudas para el Estado propiamente dichas o para la Comunidad teniendo como intermediario el Estado, donde el tratamiento del recurso varía, observemos:

Donaciones en dinero. "Cuando las donaciones son en dinero y como tales se entregan al Estado, entran a su patrimonio y por tanto se consideran ingresos ocasionales que deben formar parte del presupuesto público.

Donaciones en especie. "Si las donaciones a la Nación son en especie ("bicicletas, máquinas de coser, etc.") y se entregan al Gobierno para que éste posteriormente las distribuya entre la comunidad, no así procedente que se integren al presupuesto nacional; en este caso, bastará el registro de ingreso a al inventario de la entidad que los recibe. Y la distribución a la comunidad deberá hacerse de acuerdo con las estipulaciones del convenio respectivo, o bajo las condiciones expresadas por el donante en el acta de entrega y en el último caso, si carecen de norma modal, de acuerdo con los planes y ardua, más de desarrollo o, en su defecto, atendiendo a los criterios constitucionales en materia de inversión social."

Donaciones a favor de la Comunidad. "Cuando las ayudas en dinero o en especie, se efectúan para el beneficio directo de la comunidad, determinándose claramente a qué grupo de personas deben entregarse, pero por razones de seguridad o por voluntad del donante se llevan a cabo a través del Estado, la actuación de la entidad pública es meramente la de intermediario. Entonces lo que se pretende es organizar la distribución por un conducto oficial



y conforme a la voluntad de la persona natural o jurídica que hace la contribución. En este evento, se reitera Que la Nación no podría incluir esos bienes en su presupuesto porque no constituyen ingresos ocasionales suyos; simplemente deberán ser distribuidos entre las personas que haya determinado el donante." (subrayado fuera del texto)

Así las cosas, es claro que Parques Nacionales Naturales de Colombia está autorizado para recibir bienes en dinero o en especie.

(...)

- "El cooperante privado desea financiar uno o varios de los programas de Parques Nacionales, pero es su voluntad canalizar los recursos -atreves de una persona jurídica privada con ánimo de lucro para que ejecute el proyecto ¿Cuál es el mecanismo legal viable en estos eventos la alianza que se suscriba debe' ser tripartita Parques Nacionales, Cooperante y Persona Jurídica con Ánimo de Lucro?

Como se explicó en el cuerpo del concepto la donación "entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que los acepta"

En el ejemplo establecido sedan tres momentos el primero el cooperante tiene la intensión de efectuar una donación para financiar. uno o varios de los programas de Parques Nacionales, el sería el "donante" y el beneficiario sería Parques Nacionales Naturales de Colombia, hasta aquí no hay mayor complejidad pues se debe cumplir con el procedimiento de reatar el ofrecimiento por parte, del donante, que parques estudiará y en caso de ser aprobado se expedirá un acto administrativo en que la directora General aceptará la donación con las condiciones del donante, sobre su destino.

Sea lo primero señalar que el texto de la pregunta evidencia la voluntad del cooperante de donar parte de su patrimonio para financiar los programas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, por ello reiteramos que se configura uno de los presupuestos del acto jurídico de donación que para la entidad es lo relevante no obstante para mayor claridad explicaremos el caso propuesto así: En este escenario los bienes dados en donación solo saldrían del patrimonio del donante una vez se concreten en el programa o sub programa que se financiara, es decir que el ingreso no sería en dinero sino en especie, representado como ya se dijo en el resultado del programa. Por lo tanto, que el dinero del donante se maneje por un tercero, persona jurídica con ánimo de lucro, no incide en el acto de donación que se realiza a parques, pues la entidad recibiría en especie los resultados del programa previamente valorados. Como se explica en la Alianza que se concreta en el acto de donación participarían solo el Donante privado y Parques Nacionales Naturales de Colombia determinando de manera clara cuál es el objeto que se recibe y cuál es su valoración; pues es claro que lo que recibiría la entidad no es dinero, sino un bien en concreto representado en resultado del programa o subprograma determinado por la entidad para que se consolide la cooperación; en todo caso previa aprobación de la entidad.

- "El Cooperante Privado, desea financiar uno o varios de los programas de Parques Nacionales, pero los recursos son entregados a una entidad privada sin ánimo de lucro. Al respecto surgen iguales interrogantes que frente a la hipótesis anterior.

En este caso lo único que varía es la naturaleza de la persona a quien son entregados los recursos en ese escenario la respuesta es exactamente igual a la anterior. Ahora bien, hay que advertir que si la persona sin ánimo de lucro es quien va a realizar la operación podría suscribirse un convenio caso en el cual el "Cooperante" no tendría relación directa con

Parques Nacionales Naturales de Colombia, sino con la persona sin ánimo de lucro momento en el cual estaríamos frente a un negocio jurídico entre privados del cual no haría parte la Entidad. (...)”.

Estatutos de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas

“ARTICULO 1. Nombre y Naturaleza: La entidad que por medio de estos Estatutos se reglamenta es una persona jurídica de utilidad común de las que trata el Título XXXVI del Libro I del Código Civil, sujeta a las reglas del derecho civil, y con plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones que desarrollen su objeto social. Se constituye como una Fundación sin ánimo de lucro, creada, organizada y regida por las Leyes Colombianas, en especial, por los artículos 633 a 652 del Código Civil, y con arreglo a lo previsto en el Artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en tanto es una entidad de participación mixta. La Fundación aquí regulada se denominará PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y AREAS PROTEGIDAS, en adelante en estos estatutos EL FONDO.

EL FONDO se sujetará en su funcionamiento, operación y administración a la legislación nacional Colombiana, en particular a las normas civiles y comerciales pertinentes, y a las disposiciones aplicables que regulen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, sin perjuicio de las competencias que como coordinador de dicho sistema le corresponden a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de conformidad con el numeral 1 del artículo 19 del Decreto Ley 216 de 2003.

ARTICULO 4. Fundadores: EL FONDO ha sido constituido por voluntad y disposición patrimonial de la Nación, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales hoy Parques Nacionales Naturales de Colombia, por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, por la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, por la Fundación Natura, por el Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria CIPAV, por la Asociación de Corporaciones, Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible –ASOCARS-, y por la Pontificia Universidad Javeriana.”

CONDICIÓN

El análisis de los hechos se realiza sobre contratos y convenios del Programa VISIÓN REM seleccionados en la muestra, en el desarrollo de la ejecución de la Auditoría.

Evidencia este Órgano de Control, que no se está dando observancia a cabalidad de la Ley en la medida que todo recurso que ingrese a Colombia sea por donación o por cooperación internacional de carácter no reembolsable, deben hacer parte del Presupuesto General de la Nación tal como lo indica el Artículo 33 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto que indica: *“Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.”*

Y el concepto del Consejo de Estado radicado No. 11001-03-06-000-2006-00079-00 de fecha 09/11/200620, que reza: “(...) 5. Los recursos de cooperación internacional no reembolsables orientados a la gestión en el Sistema de Parques Nacionales Naturales canalizados a través de personas jurídicas constituidas con fundamento en los artículos 95 y 96 de ley 489 de 1998, forman parte del Presupuesto General de la Nación y deben ser incorporados al Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4, 33 y 34 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. (...)”.

Aunado a lo anterior, en el documento que contempla el acuerdo del aporte de recursos de cooperación internacional de carácter no reembolsable generado para cada proyecto, no se evidencia la manifestación explícita del deseo expreso del donante que indique que los recursos entregados sean manejados de forma independiente por la entidad (en este caso Patrimonio Natural Fondo para Biodiversidad y Áreas Protegidas) por fuera del Tesoro Nacional para el cumplimiento del fin específico, tal como lo establece el Manual de Procedimientos del Departamento Nacional de Planeación para la gestión, programación y ejecución de recursos de cooperación a través del Presupuesto General de la Nación - PGN 201121

“1. Descripción del procedimiento

La entidad cooperante, en ejercicio de sus derechos, puede determinar la manera como se ejecutan los recursos de cooperación. Cuando estos recursos ingresan al PGN, pueden o no ingresar al Tesoro Nacional. Si el cooperante dispone que se maneje independientemente por fuera del Tesoro Nacional, la entidad debe abrir una cuenta bancaria a su nombre en una entidad financiera para recibir los fondos.”(Subrayado no forma parte del texto)

Se exceptúa el Proyecto KFW-PARQUES, en el que el donante expresamente manifiesta que la gestión de los recursos se efectúe por Patrimonio Natural, sin incorporación al Tesoro Nacional; independientemente de su obligación de participar en el Presupuesto General de la Nación.

CAUSA

Inobservancia del Artículo 33 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, en cuanto hacen parte los recursos de cooperación internacional no reembolsables en el presupuesto General de la Nación y la no incorporación al Tesoro Nacional de los mismos, cuando no existe manifestación expresa del donante.

EFECTO

Se genera riesgo que se materialice la subestimación del Presupuesto General de la Nación, al no incorporarse los recursos de cooperación internacional no reembolsables y donaciones en dinero, impidiendo el adecuado seguimiento y control de estos recursos por parte del Estado.

El presente hallazgo administrativo, se configura con presunta incidencia disciplinaria

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas presentó respuesta mediante oficio de fecha 22 de mayo de 2024, radicado No 2024ER0107802 de 22 de mayo de 2024 en la cual indicó lo siguiente:

“Patrimonio Natural administra los proyectos de cooperación internacional, teniendo en cuenta las directrices y exigencias de los financiadores y cada cooperante determina tanto el vehículo de ejecución, como la figura concertada para esta operación. A través de dichos proyectos, se benefician a las entidades públicas, permitiéndoles cumplir con las obligaciones asignadas por Ley.

Mediante los contratos de aporte financiero para la financiación de REM Visión Amazonía, KfW Parques y El Acuerdo de Donación para el caso del GEF Corazón Amazonía suscritos por la República de Colombia, ya sea a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o Parques Nacionales Naturales “PNNC” con los diferentes cooperantes y Patrimonio Natural, se manifiesta de manera expresa que Patrimonio Natural es el Mecanismos Financiero / Administrador del Fondo de Disposición / Receptor de los recursos. Respecto de cada uno de estos mecanismos nos permitimos citar la manifestación expresa de cada uno de los cooperantes:

Contrato de aporte de financiación para la implementación de REM Visión Amazonía.

- *En el Acuerdo de Financiación para la Implementación suscrito entre KfW, la República de Colombia, representada por el Ministerio de Ambiente, la Agencia Presidencial de Cooperación y el Reino de Noruega por un monto de 400.000.000 Coronas Noruegas, en el acápite 2.2, página 17 se establece: **“La contribución desembolsada como pago basado en resultados en virtud del presente Acuerdo se desembolsará en una cuenta especial en Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, para ser posteriormente canalizada hacia los componentes del esquema de inversión y distribución de beneficios compartidos como se detalla en el Acuerdo por Separado”.***
- *En el Acuerdo de Implementación Financiera suscrito por KfW, la República de Colombia representada por el Ministerio de Ambiente y la Agencia de Cooperación Internacional por un monto de 24.342.500 libras esterlinas, en el acápite 2.2, página 5 se dispuso lo siguiente: **“La contribución desembolsada como pago basado en resultados en virtud del presente Acuerdo se desembolsará en una cuenta especial en Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las áreas protegidas, para ser posteriormente canalizada hacia los componentes del esquema de inversión y distribución de beneficios compartidos como se detalla en el Acuerdo por Separado”.***
- *En virtud de los Acuerdos por financiación para la implementación anteriormente citados, se suscribió el Acuerdos por separado entre KfW, la República de Colombia representada por el Ministerio de Ambiente y Patrimonio Natural, en el cual en el numeral 5.7, respecto de la administración financiera y las adquisiciones se indicó lo siguiente:*

5.7 El Destinatario -Minambiente-, a través de Patrimonio Natural se encargará de la administración financiera y de la gerencia de las adquisiciones y del seguimiento a los contratos. Patrimonio Natural abrirá una cuenta especial con el fin de gestionar de manera eficiente, eficaz y transparente los aportes del Proyecto recibidos. Patrimonio Natural administrará los fondos según lo establecido en el Manual Operativo del Proyecto (MOP). Este Manual será elaborado por el FPN en coordinación con el

Destinatario, y aprobado por el Destinatario y FPN antes del desembolso del primer pago. Su aprobación requiere de la no objeción del KfW.

Acuerdo GEF Corazón de la Amazonía.

- En el documento de evaluación del proyecto informe 88067-CO de fecha 17 de noviembre de 2014, el numeral IV- implementación, literal A- Arreglos institucionales y de implementación indica lo siguiente: ...”30. **De conformidad con lo solicitado por el Gobierno de Colombia, el receptor de la Donación será Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, que ha establecido una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) para este Proyecto.** Patrimonio Natural es una fundación sin fines de lucro que cuenta con la participación del Gobierno de Colombia, a través de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, y de otras instituciones. 18 El Banco Mundial **y Patrimonio Natural serán los encargados de firmar el Convenio de Donación. Patrimonio Natural administrará los fondos del proyecto,** supervisará el cumplimiento con las políticas de salvaguarda y realizará las adquisiciones y la gestión financiera y también controlará las actividades del Proyecto a través de la UCP.”

(...)

De lo anteriormente expuesto, los Acuerdos suscritos para la ejecución de los proyectos REM Visión Amazonía y GEF Corazón es clara la voluntad del donante en cuanto a que Patrimonio Natural Fondo para La Biodiversidad y Áreas Protegidas sea al receptor y administrador de los recursos.

Además, téngase en cuenta que los anteriores Acuerdos no son suscritos entre privados, toda vez que, son firmados tanto por la República de Colombia representada por una entidad pública, Ministerio de Ambiente o Parques Nacionales Naturales, y por otro lado, el KfW como el Banco de Desarrollo del Gobierno Alemán, o el Banco Mundial como organismo multilateral, del cual la República de Colombia hace parte y por Patrimonio Natural como Mecanismos Financiero / Administrador del Fondo de Disposición / Receptor de los recursos. En consecuencia, los Acuerdos se encuentran enmarcados en el derecho público internacional.

Ahora bien, con el desarrollo de dichos proyectos las entidades beneficiarias tanto el Ministerio de Ambiente como Parques Nacionales Naturales cumplen las funciones que les han sido asignadas por Ley, además, desarrollan sus planes estratégicos institucionales y de esta manera contribuyen al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo; por lo cual, dichas entidades públicas determinan la inversión de los recursos de cooperación internacional y son responsables de dicha ejecución, ya que elaboran los planes de adquisiciones y asumen la supervisión de todo lo que se contrata.

Es importante resaltar que, las entidades públicas a raíz de sus planes estratégicos y de priorización son quienes presentan y realizan la solicitud a los cooperantes internacionales, con el fin de lograr la financiación de las mismas. A su vez, la agencia realiza el estudio de la solicitud teniendo en cuenta, sus objetivos de desarrollo sostenible y el impacto en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico y social del país. En consecuencia, como ya se explicó no es pertinente afirmar que es una negociación entre privados, como lo mencionan en el escrito de las observaciones.

HECO Compensaciones.

· Se precisa que Patrimonio Natural suscribió con empresas petroleras en el cumplimiento de sus obligaciones de compensación ambiental y de inversión de no menos del 1%, en el marco de la declaratoria del Parque Nacional Natural Serranía de Manacacías y de acuerdo

con el Convenio Interadministrativo 009 de 2022 celebrado con Parques Nacionales Naturales, por lo que se aclara que dichos recursos no son de cooperación internacional.

Ahora bien, el Manual de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad, establece que para la administración de los recursos para el cumplimiento de las medidas de compensación se pueden suscribir convenios entre el responsable de la compensación “empresas petroleras” y un Fondo “Patrimonio Natural”, para que administre y ejecute los recursos.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez analizada la respuesta emitida por la Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, este ente de control evidencia que la entidad no hace mención referente al cumplimiento del Artículo 33 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, por lo tanto, la observación se mantiene.

Otro aspecto es, que los recursos de cooperación internacional entren al Tesoro de la Nación, como lo contempla el Manual de Procedimientos del Departamento Nacional de Planeación para la gestión, programación y ejecución de recursos de cooperación a través del Presupuesto General de la Nación - PGN 2011¹⁵, caso para el cual, conforme a la respuesta de la entidad, si bien se evidencia en los diferentes acuerdos la manifestación del donante que la contribución “se desembolsará en una cuenta especial en Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad”, faltaría mayor precisión en el contenido de los acuerdos internacionales en donde se indique de forma taxativa que: “el donante desea que estos recursos sean manejados de forma independiente por fuera del Tesoro Nacional” tal como lo indica el Manual de Procedimiento.

Así las cosas, se confirma la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

| OBJETIVO ESPECÍFICO 2 |
|---|
| 2. Evaluar y verificar la articulación de la ejecución de los recursos frente al Plan Estratégico y al Plan de Acción de las vigencias 2021, 2022 y 2023. |

En el desarrollo de las actividades a cargo de Patrimonio Natural, durante las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023, se entrecruzaron los planes de los dos gobiernos de las vigencias auditadas “PACTO POR COLOMBIA-PACTO POR LA EQUIDAD 2018-2022” y “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA 2022-2026”, sin que ello hubiera incidido de manera sustancial en el cambio de los objetivos o de los propósitos de los donantes acordados previamente con el gobierno colombiano.

¹⁵ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Manual%20de%20Cooperacion.pdf>

PROYECTO REM COLOMBIA I

Patrimonio Natural, suscribió el Acuerdo por Separado al Contrato de Aporte Financiero del 8 de febrero de 2016 y a los Contratos de Implementación de la Financiación, Cooperación Financiera entre KFW y Colombia – Programa Global REDD para Early Movers (REM) – Pagos por Resultados de Reducción de Emisiones por Deforestación (REDD+), en virtud del cual Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas actúa como receptor de los recursos y se encarga de la administración financiera y de la gerencia de las adquisiciones del Programa.¹⁶ Estos recursos fueron administrados de acuerdo con el objeto misional, con base en la revisión técnica al proyecto VISION REM I, Fondo Patrimonio Natural para la Biodiversidad y Áreas Protegidas.

El Programa REM Colombia Visión Amazonía, con el apoyo financiero del Reino Unido, Alemania y Noruega a través del banco KWF, tiene como objetivo contener la deforestación y la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación en la región del Bioma Amazónico de Colombia, en concordancia con las determinaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y contribuir de esta manera al avance del desarrollo forestal manteniendo la sostenibilidad de los bosques.

Mediante la revisión de la información se puede concluir que este programa ha adaptado procesos al contexto social y territorio *amazónico implementando los NDF – Núcleo de Desarrollo Forestal acciones estratégicas del PND 2022-2026*, con el objetivo de impulsar estrategias de protección de los bosques y el uso sostenible de estos, involucrando ciertos actores como comunidades locales y pueblos indígenas en pro de un objetivo común, evitar las emisiones causadas por la deforestación en la Amazonía, trabajando articuladamente desde el componente Pilar 1 “Gobernanza Forestal”.

La Gobernanza Forestal tiene como propósito el uso sostenible del bosque en acciones con planes de ordenación forestal, que permiten planificar el manejo de los bosques y establecer diferentes categorías de uso para la conservación y producción, inventario forestal nacional, turismo de naturaleza, restauración y el manejo de bosques secundarios, escuelas de selva y otras acciones, las cuales permiten planificar el manejo de los bosques la gestión comunitaria y la educación ambiental para la conservación de estos desde los diferentes pilares de intervención.¹⁷

En cuanto al estado actual del proyecto la primera etapa REM I tuvo un total de 179 acuerdos firmados, la segunda etapa REM II, se encuentra en ejecución donde se han firmado 19 acuerdos de los que se encuentran 17 en etapa de ejecución, y dos suspendidos por temas de orden público.¹⁸ Estos a su vez se ejecutan en alianza con Parque Nacionales Naturales de Colombia, Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Ambiente, y otra entidades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental SINA.

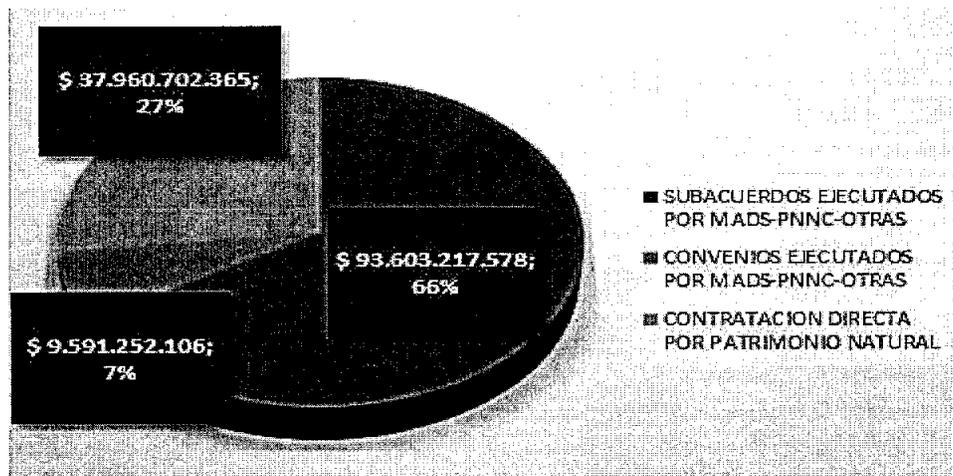
¹⁶ Manual Operativo REM VISION AMAZONÍA.

¹⁷ Informe de Gestión 2022 Fondo Patrimonio Natural, donde el inventario forestal nacional presenta un avance del 72%.

¹⁸ Informe de gestión 2023 Fondo Patrimonio Natural

Para el PROGRAMA VISIÓN AMAZONIA REM I se analizó una muestra del 50% de los contratos ejecutados directamente por Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, que corresponden al 27% de la totalidad de los contratos desarrollados dentro del proyecto; el restante, el 73% de la contratación se desarrolla a través de acuerdos y subacuerdos que ejecuta directamente Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente u otras entidades regionales, las cuales no se evaluaron en la presente auditoría.

DISTRIBUCION DE LA CONTRATACION
PROGRAMA VISIÓN AMAZONIA REM I 2021 A 2023



Fuente. Información Patrimonio Natural - Diseño. CGR

GEF-CORAZÓN DE LA AMAZONÍA –PRIMERA ADICIÓN TFOA 5789

El proyecto GEF, está directamente relacionado con la Estrategia Integral de control de la deforestación y gestión de los bosques, cuya visión es que para 2030¹⁹, el país habrá reducido sustancialmente la deforestación y la gestión de los bosques se constituye en el eje fundamental del desarrollo rural integral sostenible, desde un enfoque diferencial, sectorial y territorial, que mejore el bienestar y los medios de vida de las comunidades locales, fomente la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que los bosques proporcionan y contribuya a la mitigación del cambio climático.

Las actividades de manejo sostenible de áreas mediante acuerdos de protección y no deforestación, así como las capacitaciones a comunidades indígenas y campesinas para uso sostenible, se relacionan con el objetivo 1, Línea A de la estrategia *PRODUCIR CONSERVANDO Y CONSERVAR PRODUCIENDO* del Plan de Desarrollo 2018 -2022 “Avanzar hacia la transición de actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático”.

¹⁹ Estrategia Integral de control de la deforestación y gestión de los bosques, MADS, 2017. Página 24

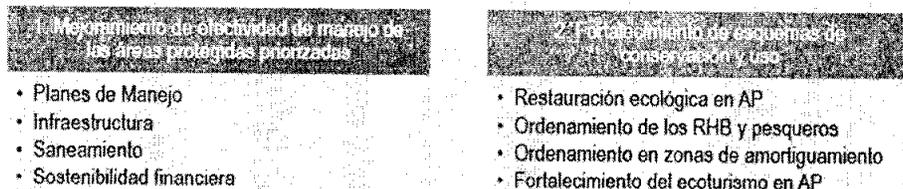
Respecto de las bases del Plan de Desarrollo 2022- 2026, las mismas actividades del proyecto se relacionan con los indicadores de primer nivel “Reducción de la deforestación nacional”, “Áreas en proceso de restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados”, propuestos para la Transformación productiva, internacionalización y acción climática.

CONVENIO KFW PARQUES

En 2010, el gobierno de Alemania ofreció su apoyo a Colombia, con una contribución de 15 millones de euros a la conservación de la biodiversidad de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a través de un proyecto de cooperación financiera no reembolsable que se canaliza a través de KFW y ejecutado por Parques Nacionales Naturales de Colombia-PNNC.

En julio 2011, PNNC inició la elaboración de la propuesta preliminar del Proyecto, sobre la cual KFW comenzó la negociación de las temáticas y la focalización del Proyecto, aspectos que se concretaron en febrero 2012 durante la visita a Colombia. De acuerdo con los compromisos adquiridos con KFW, entre febrero y mayo 2012, el Grupo de Asuntos Internacionales y Cooperación de Parques Nacionales, coordinó la tarea de elaborar la primera versión del estudio, con el apoyo de un consultor externo contratado por parte de KFW. Acordando una serie de criterios de valoración con base en requerimientos, para hacer una priorización de áreas y lograr el máximo impacto así:²⁰

Componentes y medidas - Fase I



Fuente: Informe final Fase I KFW 2023.

Parques Nacionales Naturales y Patrimonio Natural, suscribieron el contrato de servicios, el cual tiene por objeto: “*Servicios de administración de los recursos financieros provenientes del KFW, depositados en un Fondo de Disposición, así como la adquisición de bienes y servicios a ser financiados a través del Fondo de Disposición*”.

El Acuerdo Separado establece que la ejecución de los proyectos (Fase I y II) es responsabilidad de PNNC como entidad ejecutora y que su implementación se realiza dentro de su estructura institucional y administrativa, tanto a nivel central como a nivel regional. De esta manera el Proyecto funcionó básicamente con los procedimientos y mecanismos habituales que aplican en PNNC y de acuerdo con el Manual Operativo del APDB (MOP)

²⁰ Tomado del Informe final Fase I KFW 2023

para su implementación y particularmente respetando la toma de decisiones, salvo acuerdos específicos o particulares entre las partes que también fueron puesto a validación con KFW.

La implementación estaba sujeta a la coordinación desde el nivel nacional/central con sus regionales (territorial) que fueron creadas para agilizar la toma de decisiones, la implementación y el seguimiento de las medidas. La Coordinación Nacional figuró como líder del Proyecto PNNC y reportaba y concertaba directamente con la Dirección General y, caso requerido, instancias vinculadas como KFW.

El valor total comprometido fue de COP \$ 36.685.639.633, de los cuales a 31 de diciembre de 2023 se han pagado cuentas por COP \$ 35.049.784.934²¹.

CONVENIO HECO COMPENSACIONES

El Convenio interadministrativo 009 de 2022 suscrito entre Parques Nacionales Naturales y Patrimonio Natural tiene por objeto viabilizar la declaratoria del Parque Nacional Natural Serranía de Manacacías, a través de procesos de saneamiento predial dentro del área propuesta, como estrategia para la prevención de conflictos y la construcción de acuerdos que permitan su conservación y protección.

En este tipo de programas estructurados a largo plazo, sigue la línea misional establecida por el MADS, en el contexto de la política de cambio climático, que plantea la contención de la deforestación y la degradación de ecosistemas; a la vez que se aumentan las absorciones por la restauración de ecosistemas y otros modelos que aumenten las coberturas arbóreas, incluyendo plantaciones forestales, sistemas agroforestales y silvopastoriles.

El proyecto de compra de predios se encuentra en concordancia con las propuestas de transición agroecológica, la protección de los recursos genéticos y la adaptación y mitigación al cambio climático; con el fortalecimiento de capacidades de las comunidades productoras en el marco de la gestión de territorios sostenibles y resilientes, que se fortalece con la constitución del nuevo Parque Nacional Natural Serranía de Manacacías.

La gestión de conocimiento identificó los desafíos de la conservación de espacios naturales, con fundamento en el análisis del plan nacional de restauración, y de las necesidades de financiación para lograr los objetivos propuestos, con el apoyo y participación de las empresas petroleras en el área de influencia del proyecto, que contribuyen a una efectiva gestión del territorio.

El programa HECO, cuenta con avances significativos de las definiciones en temas como: Áreas específicas definidas. Ejes temáticos de intervención y Técnicas de desarrollo para los ejes temáticos.

²¹ Ejecución financiera Proyecto "AREAS PROTEGIDAS Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA" Fase I "estimación de gastos por medio del fondo de disposición No. De Referencia 2010-65-143 a diciembre 31 de 2023

Es importante resaltar que el programa presenta: Estructura de Gobernanza del programa, Condiciones habilitantes de las implementaciones, Sistemas de información, Información requerida para cada socio, Fortalecimiento de capacidades (necesidades de organizaciones, Locales y de entidades gestoras del programa), Indicadores comunes para seguimiento y monitoreo. Oportunidad de unificar un estándar común entre donantes para la administración de HECO Compensaciones.

Como resultado de la auditoría no se detectaron situaciones de inobservancia que fueran validadas como hallazgos de auditoría.

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, ha dado cumplimiento con la articulación de la ejecución de los recursos frente al Plan Estratégico y al Plan de Acción de las vigencias 2021, 2022 y 2023.

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

| OBJETIVO ESPECÍFICO 3 | |
|-----------------------|---|
| 3. | Evaluar y conceptuar sobre la contratación derivada en el desarrollo de los proyectos ejecutados en las vigencias 2021, 2022 y 2023 |

Patrimonio Natural reportó un total de 40 proyectos por valor de \$161.816.998.471, como se discrimina en la tabla presentada a continuación:

PROYECTOS EN EJECUCIÓN DURANTE LAS VIGENCIAS 2021, 2022 Y 2023 EN PESOS

| No | PROYECTOS | EJECUCION 2021 | EJECUCION 2022 | EJECUCION 2023 | EJECUCION ACUMULADA 2021-2023 |
|----|---|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|
| 1 | VISION REM | 13.074.848.746 | 16.719.626.584 | 8.166.227.035 | 37.960.702.365 |
| 2 | VISION REM GASTOS SIMPLIFICADOS | 8.356.616.573 | 10.719.932.504 | 5.418.889.908 | 24.495.438.985 |
| 3 | GEF CORAZÓN AMAZONÍA FINANCIACIÓN ADICIONAL | 7.551.534.129 | 11.166.613.803 | 5.955.118.347 | 24.673.266.279 |
| 4 | KFW-PARQUES | 4.173.127.480 | 13.500.835.877 | 1.086.769.946 | 18.760.733.303 |
| 5 | KFW PARQUES FASE II | 3.094.227.760 | 4.937.958.993 | 5.596.439.886 | 13.628.626.639 |
| 6 | VISION REM II | - | - | 7.715.588.591 | 7.715.588.591 |
| 7 | GEF CORAZON AMAZONIA VII | - | 347.995.368 | 4.955.638.094 | 5.303.633.462 |
| 8 | HECO COMPENSACIONES | 2.083.483.892 | - | 5.162.776.354 | 7.246.260.246 |
| 9 | BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO | 4.362.981.957 | 81.312.179 | - | 4.444.294.136 |
| 10 | ECOPETROL | 1.024.729.025 | - | 1.060.747.256 | 2.085.476.281 |
| 11 | FONDO COLOMBIA SOSTENIBLE | 808.642.394 | 1.562.231.335 | 70.401.929 | 2.441.275.658 |
| 12 | VISION MIN AGRICULTURA | 276.044.000 | 917.544.400 | 1.169.386.000 | 2.362.974.400 |
| 13 | ANDES AMAZON FUND | 409.053.826 | 646.394.559 | 1.125.379.367 | 2.180.827.752 |
| 14 | PEQUEÑAS DONACIONES CEPF | 33.531.630 | 195.883.780 | 1.264.835.899 | 1.494.251.309 |
| 15 | AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO | 1.009.569.383 | - | - | 1.009.569.383 |

| No | PROYECTOS | EJECUCION 2021 | EJECUCION 2022 | EJECUCION 2023 | EJECUCION ACUMULADA 2021-2023 |
|----|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| 16 | BANCO MUNDIAL- FONDO PATRIMONIAL | 412.202.911 | 164.684.350 | 198.350.409 | 775.237.670 |
| 17 | MOORE VII | 208.094.457 | 244.846.825 | 322.128.394 | 775.069.676 |
| 18 | CLUA ALIANZA PARA EL CLIMA | - | - | 580.798.024 | 580.798.024 |
| 19 | CEPF FASE III | - | 223.589.266 | 261.680.050 | 485.269.316 |
| 20 | GEF PROYECTO DE PREPARACIÓN | 464.730.320 | - | - | 464.730.320 |
| 21 | RIQUEZA NATURAL | 451.366.836 | - | - | 451.366.836 |
| 22 | PSA GOBERNACION FASE II | 434.180.723 | - | - | 434.180.723 |
| 23 | FONDO AMAZÓNICO SAN LUCAS | 302.783.888 | 71.907.122 | 49.351.243 | 424.042.253 |
| 24 | CONSERVACIÓN Y GOBERNANZA | 307.709.546 | - | - | 307.709.546 |
| 25 | ECOMETRICA | 209.335.378 | - | - | 209.335.378 |
| 26 | PNNC- EDUCACIÓN AMBIENTAL | - | - | 204.998.509 | 204.998.509 |
| 27 | MOORE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA | 196.681.884 | - | - | 196.681.884 |
| 28 | HERENCIA COLOMBIA WWF-PERSONAL | - | - | 173.172.830 | 173.172.830 |
| 29 | IKI - ICCO COOPERACION | - | 127.528.616 | 758.790 | 128.287.406 |
| 30 | TNC-MANACACIAS | - | 61.143.029 | 52.956.971 | 114.100.000 |
| 31 | CEPF | 108.417.113 | - | - | 108.417.113 |
| 32 | AGRITECH | 79.389.741 | - | - | 79.389.741 |
| 33 | FINANZAS EN MOVIMIENTO | 55.101.496 | - | - | 55.101.496 |
| 34 | CREPES AND WAFLES | 45.296.247 | - | - | 45.296.247 |
| 35 | PRINCIPADO DE MÓNACO | - | 894.714 | - | 894.714 |
| 36 | HERENCIA COLOMBIA COFINANCIACIÓN WWF | - | - | - | - |
| 37 | FONTUR | - | - | - | - |
| 38 | HERENCIA COLOMBIA DONANTES PRIVADOS | - | - | - | - |
| 39 | TNC-WYSS | - | - | - | - |
| 40 | HERENCIA COLOMBIA GCF SUBSIDIARIO | - | - | - | - |
| | TOTAL PROYECTOS (40) | 49.533.681.335 | 61.690.923.304 | 50.592.393.832 | 161.816.998.471 |

Fuente: Información Patrimonio Natural Diseño CGR

En desarrollo de la auditoría de cumplimiento atendiendo a criterios de impacto socioambiental y de inversión realizada, se seleccionaron los proyectos relacionados a continuación:

PROYECTOS SELECCIONADOS OBJETO DE ANÁLISIS

(En pesos)

| PROYECTOS | EJECUCION 2021 | EJECUCION 2022 | EJECUCION 2023 | EJECUCION ACUMULADA 2021-2023 |
|---|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|
| VISIÓN REM | 21.431.465.319 | 27.439.559.088 | | 62.456.141.350 |
| GEF CORAZÓN AMAZONÍA FINANCIACIÓN ADICIONAL | 7.551.534.129 | 11.166.613.803 | 5.955.118.347 | 24.673.266.279 |

| PROYECTOS | EJECUCION 2021 | EJECUCION 2022 | EJECUCION 2023 | EJECUCION ACUMULADA 2021-2023 |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| KFW-PARQUES | 4.173.127.480 | 13.500.835.877 | 1.086.769.946 | 18.760.733.303 |
| HECO COMPENSACIONES | 2.083.483.892 | - | 5.162.776.354 | 7.246.260.246 |
| TOTAL | 35.239.610.820 | 52.107.008.768 | 25.789.781.590 | 113.136.401.178 |
| PORCENTALE FRENTE AL UNIVERSO | 71,14% | 84,46% | 50,98% | 69,92% |

Fuente: Información Patrimonio Natural Diseño CGR

De los 40 proyectos por valor de \$161.816.998.471, en el proceso de la auditoría se analizaron 4 proyectos por valor acumulado en las tres vigencias de \$113.136.401.178 que corresponde al 69,92% del universo para el periodo 2021 a 2023.

DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS

▪ PROYECTO REM COLOMBIA I

El proyecto REM Colombia I tiene por objeto la reducción de emisiones provenientes de la deforestación en el bioma de la Amazonia Colombiana, en concordancia con las determinaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático-CMNUCC y contribuir a la protección de los bosques con la protección del clima.

El instrumento de planificación Plan de Trabajo Anual (PTA), fue transformado a un Plan de Inversión por Desembolso (PID). El instrumento de planificación Plan Anual de Adquisiciones (PAA) se transformó a uno de Adquisiciones por Desembolso (PAD). Estas modificaciones se acordaron entre la Unidad Ejecutora REM -UER y KfW, considerando que las inversiones en las actividades no respondían a una anualidad sino a un paquete de acciones que traspasan la periodicidad anual.

En el año 2016, una vez se firma el Contrato de Servicios entre el Fondo, como Mecanismo Financiero, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se crea el *Comité Financiero del Programa Visión Amazonía REM Colombia*, para que éste determine los lineamientos, haga el análisis de las diferentes propuestas y alternativas de inversión y apruebe las opciones de inversión más favorables para el Programa.

Las decisiones sobre inversiones se ciñen a las recomendaciones del Comité Financiero del Programa, las cuales se encuentran en instrumentos financieros de bajo riesgo, rentabilidades acordes al contexto del mercado, al nivel de riesgo asumido y en instrumentos que se ajustan a las necesidades del Programa en cuanto a liquidez.

A partir del mes de septiembre de 2020, el Comité Financiero decidió modificar el manejo de inversiones, hacia un esquema de portafolio delegado con Valores Bancolombia.

Se hace control mediante las acciones establecidas en el Sistema de Monitoreo y Seguimiento a la ejecución de los recursos transferidos y al cumplimiento de las metas acordadas. Para este propósito se creó el *Comité de Seguimiento*: integrado por Líder del Pilar, equipo clave de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, un delegado de la entidad socia y un delegado entidad implementadora.

Tiene las siguientes funciones: a) Verificar la ejecución y evaluar el desarrollo del Plan de Inversión por Desembolso (PID), Plan Anual de Adquisiciones -PAA y del Cronograma de Actividades, b) Proponer recomendaciones sobre medidas que aseguren la ejecución eficiente de los instrumentos el logro de sus objetivos. c) Evaluar y resolver dificultades que afecten el cumplimiento del convenio.

Por otro lado, las adquisiciones del programa REM Colombia I se realizan en el marco de las Directrices del KFW, Directrices para la contratación de suministros, obras y servicios asociados en el marco de la Cooperación Financiera Oficial con países socios versión 2016 y actualización 2019, además por lo indicado en el manual operativo del programa - MOP.

▪ **GEF CORAZÓN DE LA AMAZONÍA**

El Proyecto GEF Corazón de la Amazonía, se propone mejorar la gobernanza y promover actividades de uso sostenible de la tierra a fin de conservar la biodiversidad y prevenir la deforestación en áreas seleccionadas por el Proyecto.

Para lograr este propósito se articulan:

- Entidades socias: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible – (hoy) MADS, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, Parques Nacionales Naturales -PNN, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia -Corpoamazonía, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas-PNF.
- Entidades aliadas: Departamentos de Guaviare, Caquetá, Putumayo, Guainía y Amazonas, y 23 municipios del área de intervención del Proyecto.
- ONG aliadas: Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible - FCDS, Tropenbos International, WWF, Fundación OMACHA, ACT y Fundación GAIA.
- Resguardos indígenas: Comunidades y autoridades indígenas de los 29 resguardos vinculados a (i) ampliación y gestión de Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete; (ii) gestión del Parque Nacional Natural La Paya; (iii) Ramsar Estrella Fluvial Inírida y Lagos de Tarapoto.
- Organizaciones campesinas: 23 Organizaciones sociales y comunidades rurales de los municipios de Solano, Cartagena de Chairá, San Vicente del Caguán, San José de Guaviare, Calamar, Miraflores, Mocoa, Orito, San José de Fragua, Belén de los Andaquíes, Puerto Leguízamo e Inírida.

Corazón de la Amazonía actúa en:

- 9 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: Chiribiquete, La Paya, Alto Fragua, Serranía de los Churumbelos, Orito, Nukak, Macarena, Tinigua y Picachos.
- 2 áreas Protegidas Regionales: PNR Miraflores Picachos y en proceso declaratoria DCS Bajo Guayabero.
- 29 resguardos indígenas - Área de Influencia Serranía de Chiribiquete, traslapados y vecinos de PNN La Paya y los sitios Ramsar.
- 2 sitios Ramsar: Estrella Fluvial del Inírida y Tarapoto.
- áreas de Reserva Forestal de la Amazonia y áreas sustraídas.
- reservas Forestales Protectoras, Guaviare.
- áreas de ordenamiento y aprovechamiento forestal: Guaviare, Caquetá, Guainía y Amazonas, más las áreas de aprovechamiento apoyadas con el FA1 del Proyecto.
- corredores de conectividad priorizados para las acciones de restauración.
- Áreas del DMI Ariari-Guayabero, Guaviare.

El proyecto se implementa a través de cuatro componentes: a) Manejo de áreas protegida y sostenibilidad financiera, b) Manejo y uso sostenible de los bosques y el agua, c) Gobernanza, políticas e incentivos; y d) Coordinación del proyecto, comunicaciones, monitoreo y evaluación.

▪ **CONVENIO KFW PARQUES**

El Programa Áreas Protegidas y Diversidad Biológica Fase I, tiene como objetivo, la consolidación y ampliación del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, bajo los criterios de integridad, representatividad y efectividad.

Para este propósito, cuenta con 4 instrumentos de planeación ocupados de:

POG: Establece una lista priorizada de las inversiones previstas en el plazo de la ejecución del proyecto.

POA: Contempla las previsiones priorizadas de inversión para la vigencia en curso, en cumplimiento de las metas establecidas por el POG (KfW + Contrapartidas).

PAA: Representa una traducción de las inversiones contempladas en el POA con cargo al aporte financiero del KfW en los bienes y servicios a ser adquiridos.

Planeación Contractual: Elabora y concerta los términos de referencia o especificaciones técnicas.

El Contrato de Aporte Financiero del 23 de octubre de 2013 fue celebrado entre el KFW y el MADS (beneficiario), así mismo, el Acuerdo por Separado fue firmado el 18 de noviembre de 2013; y el traspaso de recursos MADS-Parques fue hecho mediante Acuerdo Interinstitucional No.03 de 2015

Los recursos de Parques Nacionales tienen como destino asegurar el personal, la gestión y las operaciones para el manejo de las Áreas Protegidas y su manejo se rige por las normas y procedimientos que aplican para la administración pública en Colombia.

Mientras tanto, los recursos KFW, se centran en las inversiones requeridas y no en gastos recurrentes/fijos. Su manejo se rige por normas y procedimientos establecidos en los Acuerdos por Separado y en las directrices para la Cooperación Financiera Oficial del KFW.

▪ **CONVENIO HECO COMPENSACIONES**

El Convenio interadministrativo 009 de 2022 suscrito entre Parques Nacionales Naturales y Patrimonio Natural tiene por objeto aunar esfuerzos para viabilizar la declaratoria del Parque Nacional Natural Serranía de Manacacias, a través de procesos de saneamiento predial dentro del área propuesta, como estrategia para la prevención de conflictos y la construcción de acuerdos que permitan su conservación y protección.

El proyecto tiene como fecha de inicio el 28 de diciembre de 2022 y fecha de terminación el 27 de diciembre de 2026 y con ocasión del mismo se han suscrito convenios con Frontera Energy Colombia Corp./ Sucursal Colombia, Tecpetrol Colombia SAS, Cepsa Colombia SA y Petrolífera. La coordinación del proyecto se encuentra en cabeza de un Comité Directivo integrado por Parques Nacionales Naturales de Colombia -PNN y Patrimonio Natural, además de aquellos invitados que puedan aportar para el cumplimiento del convenio.

Para el seguimiento y la ejecución de las actividades de los convenios, se conformaron Comités de Seguimiento Técnico, integrados por un representante de una Empresa, un profesional jurídico de Patrimonio Natural y como invitado, Parques Nacionales Naturales como orientador y responsable técnico de la declaratoria del PNN Serranía de Manacacias.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

CONTRATACIÓN PROYECTO REM COLOMBIA I

HALLAZGO 2. ACTUALIZACIÓN DE LA PÓLIZA DE ESTABILIDAD DE LA OBRA DEL CONTRATO VA-CO-001-2020. (PATRIMONIO NATURAL y PNNC)

No se actualizó el amparo de la póliza por concepto de estabilidad de la obra del contrato VA-CO-001-2020 conforme a los "Otros Si" suscritos para la ejecución de este, la cual no está vigente por los 5 años que establece la cláusula de garantías.

CRITERIOS

MANUAL OPERATIVO DEL PROGRAMA REM - VERSIÓN 5

3.2 Administración de los fondos del Programa REM Colombia - Visión Amazonía Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, en adelante Patrimonio Natural, actúa como Mecanismo Financiero del Programa y en consecuencia, es la entidad responsable de la administración de los recursos financieros, depositados en cuenta especial, el traspaso de recursos a entidades implementadoras así como la adquisición de bienes y servicios a ser financiados a través del Programa, con base en los requerimientos definidos, tal como se establece en el contrato de servicios celebrado con Minambiente.

(...)

- Responsabilidades y funciones:

- Realizar la apertura y administración de las cuentas especiales del Programa (EUR, USD y COP).

- Realizar la administración financiera de conformidad con el acuerdo separado y los lineamientos de licitación y adquisiciones del KfW.

- Invertir los recursos no ejecutados temporalmente en instrumentos financieros y por intermedio del Comité Financiero, considerar las opciones de inversiones de cobertura de tasas que permitan minimizar el riesgo cambiario, proponer y/o evaluar planes para maximizar rendimientos según se requiera.

- Gerenciar las adquisiciones del Programa a solicitud del coordinador o su delegado, conforme a las reglas especificadas en el Manual Operativo, haciendo control y seguimiento a las adquisiciones de las Entidades Implementadoras del Programa.

- Evaluar las capacidades administrativas, financieras y de adquisiciones de los posibles implementadores, con el fin de definir su forma de vinculación dentro del Programa.

- Elaborar y suscribir los convenios y sub-acuerdos con las Entidades implementadoras (EI).

- Canalizar los recursos financieros a las EI en el marco de los convenios y sub-acuerdos.

- Apoyar el seguimiento de las acciones claves desarrolladas en campo por las Entidades Implementadoras.

- Prestar apoyo a la planificación global y anual (especialmente) financiera del Programa.

- Velar porque las Entidades Implementadoras cumplan con las obligaciones administrativas, procedimentales y financieras de conformidad con los acuerdos.

- Actuar como presidente del Comité Financiero.

- Actuar como secretario del Comité Financiero.

- Contribuir cuando se le solicite a la construcción de los documentos operativos del Programa, incluyendo los PTG, PIDs, PIRs, PADs y PARs.

- Elaborar los informes financieros conforme a las cláusulas del acuerdo separado y el contrato de prestación de servicios y a solicitud de los donantes.

- Apoyar los procesos de auditoría independiente y analizar e implementar las recomendaciones de los auditores.
- Apoyar las evaluaciones externas.
- Fortalecer, apoyar, capacitar y entrenar a las Entidades Implementadoras y organizaciones locales en virtud de los subacuerdos y convenios suscritos.

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS REM

6. Cotización de Precios – Obra

Contrato de obra No. VA-CO-001 DE 2020: Celebrado entre Patrimonio Natural Fondo para La Biodiversidad y Áreas Protegidas y Grupo Empresarial y Logístico Calderón S.A.S

CLÁUSULAS:

CUARTA. - OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA

QUINTA. - OBLIGACIONES ESPECIALES DEL CONTRATISTA

SEXTA. - OBLIGACIONES DE PATRIMONIO NATURAL: PATRIMONIO NATURAL

DÉCIMA CUARTA. - SUPERVISIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: El responsable de ejercer el control, vigilancia y la supervisión técnica y administrativa de la ejecución del contrato es la Directora Territorial Amazonia de Parques Nacionales Naturales de Colombia o quien ella delegue; quien deberá cumplir y ejecutar las siguientes obligaciones: a) Verificar el cumplimiento de las actividades, obligaciones y/o productos e informes a cargo de EL CONTRATISTA, de acuerdo con el objeto del contrato. b) Informar de manera oportuna al Área Jurídica de PATRIMONIO NATURAL, sobre la ocurrencia de cualquier causa que pueda afectar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA, en aras de poder hacer efectivas las Cláusulas de Terminación Unilateral y la de Imposición de Multas del presente contrato. c) Velar por el cumplimiento del plazo de duración del contrato. d) Solicitar y justificar las adiciones, prorrogas u otras modificaciones al contrato ante PATRIMONIO NATURAL. e) Expedir constancia de cumplimiento de las actividades y productos convenidos en el contrato, previa verificación de los pagos de salud, pensión y ARL. f) Requerir al CONTRATISTA de la forma y por los eventos previstos para la Terminación Unilateral del contrato. (Subrayado no forma parte del texto).

CONDICIÓN

En marco del acuerdo por separado firmado entre KFW y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS en representación del gobierno nacional para la implementación del programa REM Colombia con recursos donados por Alemania, Noruega y Reino Unido; Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, suscribió el contrato VA-CO-001-2020 el 31 de agosto de 2020, por \$ 199.999.986, del Pilar 1 “Gobernanza Forestal”, con el objeto de “Realizar la construcción de una sede administrativa para el Parque Nacional Natural Serranía del Chiribiquete y el Parque Nacional Natural Nukak en el departamento del Guaviare, en el municipio de Miraflores según las cantidades, diseños y especificaciones de obra elaborados por el Grupo de Infraestructura de Parques Nacionales, anexas en el presente estudio y de acuerdo con los sistemas constructivos que sean aprobados”, inicialmente por un término de 7 meses, y en el cual se estipuló:

“(...) DÉCIMA QUINTA. GARANTÍAS con el fin de avalar el cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión del presente contrato, EL CONTRATISTA, se compromete a constituir a su costo y a favor de Patrimonio Natural NIT 900.064.749-7 (Entidad particular), dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de entrega de la fotocopia del contrato; garantía única expedida por una compañía de seguros legalmente constituida en Colombia y cuya póliza matriz se encuentre aprobada por la Superintendencia Financiera, que ampare los siguientes riesgos:

De Cumplimiento. Para garantizar las obligaciones contractuales, el pago de multas y demás sanciones que se le impongan, en cuantía equivalente al VEINTE POR CIENTO (20 %) del valor total del contrato, y deberá extenderse por el término de vigencia previsto para el mismo y SEIS (6) MESES MÁS. Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes Suministrados. Para garantizar la calidad y correcto funcionamiento de los bienes suministrados por el contratista, en cuantía equivalente al Veinte por ciento (20%) del valor total del contrato y deberá extenderse por el plazo de ejecución a la del contrato y UN (1) AÑO MÁS, contados a partir de la suscripción del contrato. De Pago de Salarios, Prestaciones Sociales Legales E Indemnizaciones al Personal. Para amparar el pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, cubriendo a la entidad de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones laborales a que esté obligado el contratista, derivadas de la contratación del personal utilizado para la ejecución del contrato en el territorio nacional, en cuantía equivalente al quince por ciento (15%) del valor total del contrato, con una vigencia igual a la del contrato y TRES (03) AÑOS MÁS, contados a partir de la fecha de expedición de la póliza. Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo. Para proteger a la entidad de los perjuicios sufridos por la no devolución total o parcial, por parte del CONTRATISTA, de los dineros que le fueron entregados a título de anticipo, en cuantía equivalente al CIEN POR CIENTO (100%) del valor del mismo, con una vigencia igual al plazo de ejecución y SEIS (6) MESES más. De Estabilidad y Calidad de la Obra. Para amparar a la entidad de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia de cualquier tipo de daño o deterioro, independientemente de su causa, sufridos por la obra entregada, imputables al contratista, en cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, con una vigencia de cinco (5) años contados a partir de la firma del acta de entrega y recibo final de la obra. De Responsabilidad Civil Extracontractual. Para amparar la responsabilidad civil extracontractual que se pudiera llegar a atribuir a la administración con ocasión de las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas o subcontratistas, en cuantía equivalente a 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con una vigencia igual al plazo de ejecución.

...” (Sic) Subrayado fuera de texto

Durante la ejecución del mencionado contrato de obra, se suscribieron dos Otro si, a saber:

- Otro si No. 001 del 12 de abril del 2021, mediante el cual se estableció:

“(...) CLÁUSULA PRIMERA: PRORROGAR por dos (02) meses, el plazo de ejecución del contrato de obra No. VA-CO-001-2020, es decir, hasta el veintiuno (21) de junio de 2021.

CLÁUSULA SEGUNDA: Las demás cláusulas y numerales del contrato de obra No. VA-CO-001-2020, no sufren modificación alguna y por lo tanto continúan vigentes.

CLÁUSULA TERCERA: Se debe actualizar la vigencia de las pólizas establecidas en el contrato de obra No. VA-CO-001-2020.

...” (Sic)

- Otro si No. 002 del 21 de junio de 2021, a través del cual se estableció:

“(…) **CLÁUSULA PRIMERA: PRORROGAR** por un (01) mes y quince (15) días, el plazo de ejecución del contrato de obra No. VA-CO-001-2020, es decir, hasta el cinco (05) de agosto de 2021.

CLÁUSULA SEGUNDA: TRAMITAR ante la compañía aseguradora la actualización de la vigencia de las pólizas establecidas en el contrato de obra No. VA-CO-001-2020.

CLÁUSULA TERCERA: Las demás cláusulas y numerales del contrato de obra No. VA-CO-001-2020, no sufren modificación alguna y por lo tanto continúan vigentes.

...” (Sic)

Así las cosas y en cumplimiento de lo establecido en la cláusula décimo quinta del contrato, el contratista suscribió la póliza No. 30-45-101011178, la cual de acuerdo con lo establecido en las cláusulas de los otros si, se actualizó, y se evidencian las siguientes modificaciones:

MODIFICACIONES CONTRACTUALES

| CONCEPTO | FECHA DE EXPEDICIÓN | AMPARO | VIGENCIA DESDE | VIGENCIA HASTA | SUMA ASEGURADA |
|----------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| Contrato | 16/07/2020 | Cumplimiento | 31/08/2020 | 31/01/2022 | \$ 39.999.997,20 |
| | | Buen manejo del anticipo | 31/08/2020 | 30/09/2021 | \$ 39.999.997,20 |
| | | Calidad y correcto funcionamiento | 31/08/2020 | 31/03/2022 | \$ 39.999.997,20 |
| | | Salarios y prestaciones sociales | 31/08/2020 | 31/07/2024 | \$ 29.999.997,90 |
| | | Estabilidad de la obra | 31/01/2022 | 31/01/2027 | \$ 39.999.997,20 |
| Otro si No.001 | 21/04/2021 | Cumplimiento | 31/08/2020 | 31/03/2022 | \$ 39.999.997,20 |
| | | Buen manejo del anticipo | 31/08/2020 | 30/11/2021 | \$ 39.999.997,20 |
| | | Calidad y correcto funcionamiento | 31/08/2020 | 31/05/2022 | \$ 39.999.997,20 |
| | | Salarios y prestaciones sociales | 31/08/2020 | 30/09/2024 | \$ 29.999.997,90 |
| | | Estabilidad de la obra | 31/01/2022 | 31/01/2027 | \$ 39.999.997,20 |
| Otro si No.002 | 06/07/2021 | Cumplimiento | 31/08/2020 | 16/05/2022 | \$ 39.999.997,20 |
| | | Buen manejo del anticipo | 31/08/2020 | 16/01/2022 | \$ 39.999.997,20 |
| | | Calidad y correcto funcionamiento | 31/08/2020 | 16/07/2022 | \$ 39.999.997,20 |
| | | Salarios y prestaciones sociales | 31/08/2020 | 16/11/2024 | \$ 29.999.997,90 |
| | | Estabilidad de la obra | 31/01/2022 | 31/01/2027 | \$ 39.999.997,20 |

FUENTE: Expediente contractual

De lo anterior, se observa que los amparos de *cumplimiento, buen manejo del anticipo, calidad y correcto funcionamiento y salarios y prestaciones sociales* se actualizaron en su vigencia, considerando las prórrogas otorgadas en los otros si No 001 y No 002, a diferencia del amparo de *estabilidad de la obra*, que desde la suscripción del contrato está vigente hasta el 31 de enero de 2027, amparo que, según lo establecido en el contrato, debe tener una vigencia de 5 años contados desde la entrega de la obra, es decir hasta el 13 de mayo de 2027.

CAUSA

Deficiencias en la verificación de las pólizas suscritas por modificaciones y/o prórrogas de los contratos, las cuales se deberían actualizar conforme al contrato, por parte del Contratante y de la supervisión.

EFEECTO

Riesgo asociado a la póliza que ampara la obra ante un siniestro, considerando que no se modificó la fecha del amparo por estabilidad de la obra, la cual debió ser prorrogada por dos meses y 16 días más de lo inicialmente pactado, para que la póliza esté disponible por los 5 años estipulados en el contrato.

Hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas - PNF dio respuesta mediante oficio con radiado CGR 2024ER0107802 de 22 de mayo de 2024, remitido mediante correo electrónico. En relación con la suscripción de la póliza, mencionó:

"(...) De acuerdo con la revisión del CONTRATO VA-CO-001-2020 y el OTRO SI No. 001 del 12 de abril del 2021 y Otro si No. 002 del 21 de junio de 2021, el contrato estaba vigente hasta el 5 de agosto de 2021, por lo tanto el amparo de estabilidad y calidad de la obra debía estar vigente hasta el 4 de agosto de 2026 y revisada la póliza No. 30-45-101011178 del respectivo contrato, la vigencia de dicho amparo va hasta el 31 de enero de 2027, razón por la cual, este amparo tiene una vigencia adicional de 6 meses, superando el mínimo exigido por la Ley.

| Tabla 1. Hitos del contrato | |
|--|------------|
| Fecha del acta de inicio del contrato | 22/09/2020 |
| Otro SI 001 (Prórroga 2 meses) | 20/06/2021 |
| Otro SI 002 (Prórroga 1 mes y 15 días) | 5/08/2021 |
| Vigencia Póliza Calidad y estabilidad obra conforme al contrato y otro sí. | 5/08/2026 |
| Fecha real de la póliza calidad y estabilidad obra | 31/01/2027 |
| Mayor tiempo en cobertura - días | 179 |
| Mayor tiempo en cobertura - meses | 6 |

Conforme a lo anterior, la observación relacionada con la actualización del amparo de calidad y estabilidad de la obra conforme al OTRO SI 002 cuya vigencia debe ser por lo menos de 5 años desde la entrega de la obra, no es procedente. Como se demostró con la tabla anterior, dicho amparo tiene seis “6” meses adicionales, al tiempo mínimo requerido.

(...)

Por otra parte, Parques Nacionales Naturales de Colombia PNNC, mediante oficio con radiado CGR 2024ER0109712 de 23 de mayo de 2024, en relación con la suscripción de la póliza, al ser supervisores del contrato, mencionaron que:

“(...) La entidad se permite dar respuesta a su observación en la que se identifica un riesgo asociado a la no modificación de la fecha de estabilidad de la obra contratada por los cinco años definidos en el contrato de obra No. VA-CO-OO1 DE 2020: Celebrado entre Patrimonio Natural Fondo para La Biodiversidad y Áreas Protegidas y Grupo Empresarial Y Logístico Calderón S.A.S. Es pertinente mencionar que a la fecha de recibo de la observación la obra se encuentra amparada por las garantías de estabilidad pactadas.

...” (Sic)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Como bien lo menciona Patrimonio Natural, el contrato se encontraba vigente hasta el 5 de agosto de 2021, conforme a los Otros Si firmados durante la ejecución, y la póliza por concepto de *amparo por estabilidad de la obra* fue suscrita con vigencia de seis meses adicionales al tiempo de ejecución, es decir hasta el 31 de enero de 2027, pero valga la pena aclarar, que de acuerdo con el acta de entrega de la obra suscrita entre el supervisor del contrato y el representante del contratista, la obra se *recibió a satisfacción* el día 13 de mayo del 2022, por lo que el amparo de estabilidad de la obra debería estar vigente hasta el 12 de mayo de 2027 y no hasta el 31 de enero de 2027, conforme a lo estipulado en la cláusula decima quinta del contrato VA-CO-001-2020:

“(...) De Estabilidad y Calidad de la Obra. Para amparar a la entidad de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia de cualquier tipo de daño o deterioro, independientemente de su causa, sufridos por la obra entregada, imputables al contratista, en cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, con una vigencia de cinco (5) años contados a partir de la firma del acta de entrega y recibo final de la obra ...” (Sic)

De conformidad a lo establecido en el Artículo 2.2.1.2.3.1.14 “Suficiencia de la garantía de estabilidad y calidad de la obra” del Decreto 1082 del 2015.

Teniendo en cuenta el acta de entrega de esta, firmada el 13 de mayo de 2022, el amparo por estabilidad de la obra, debería tener vigencia hasta el 12 de mayo de 2027.

Por su parte, Parques Nacionales Naturales de Colombia PNNC, como supervisor de la obra, así como lo afirma, el amparo por estabilidad de la obra a la fecha se encuentra vigente, sin embargo, no cubre la totalidad de los 5 años que estipula el contrato.

En consideración de lo expuesto, en la respuesta dada por la entidad la observación se valida como hallazgo.

HALLAZGO 3. [D2]. CONSTITUCIÓN DE PÓLIZAS DE CUMPLIMIENTO CONTRATO DE COMPRAVENTA NO. VA-CCOM-003 DE 2023 (PATRIMONIO NATURAL)

Disminución del 20% al 10% del porcentaje a asegurar dentro de la póliza para el amparo de cumplimiento del contrato VA-CCOM-003 DE 2023 entre lo establecido en las Bases de la Licitación y el contrato suscrito.

El Contrato no cumplió su objetivo y se liquidó unilateralmente, se evidencia que se materializó el riesgo.

CRITERIOS:

MANUAL OPERATIVO DEL PROGRAMA REM- VERSIÓN 5

3.2 Administración de los fondos del Programa REM Colombia - Visión Amazonía

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, en adelante Patrimonio Natural, actúa como Mecanismo Financiero del Programa y en consecuencia, es la entidad responsable de la administración de los recursos financieros, depositados en cuenta especial, el traspaso de recursos a entidades implementadoras así como la adquisición de bienes y servicios a ser financiados a través del Programa, con base en los requerimientos definidos, tal como se establece en el contrato de servicios celebrado con Minambiente.

(...)

- Responsabilidades y funciones:

- Realizar la apertura y administración de las cuentas especiales del Programa (EUR, USD y COP).

- Realizar la administración financiera de conformidad con el acuerdo separado y los lineamientos de licitación y adquisiciones del KfW.

- Invertir los recursos no ejecutados temporalmente en instrumentos financieros y por intermedio del Comité Financiero, considerar las opciones de inversiones de cobertura de tasas que permitan minimizar el riesgo cambiario, proponer y/o evaluar planes para maximizar rendimientos según se requiera.

- Gerenciar las adquisiciones del Programa a solicitud del coordinador o su delegado, conforme a las reglas especificadas en este Manual Operativo, haciendo control y seguimiento a las adquisiciones de las Entidades Implementadoras -El del Programa.

- Evaluar las capacidades administrativas, financieras y de adquisiciones de los posibles implementadores, con el fin de definir su forma de vinculación dentro del Programa.

- Elaborar y suscribir los convenios y sub-acuerdos con las Entidades implementadoras (EI).

- Canalizar los recursos financieros a las EI en el marco de los convenios y sub-acuerdos.

- Apoyar el seguimiento de las acciones claves desarrolladas en campo por las Entidades Implementadoras.

- Prestar apoyo a la planificación global y anual (especialmente) financiera del Programa.
- Velar porque las Entidades Implementadoras cumplan con las obligaciones administrativas, procedimentales y financieras de conformidad con los acuerdos.
- Actuar como presidente del Comité Financiero.
- Actuar como secretario del Comité Financiero.
- Contribuir cuando se le solicite a la construcción de los documentos operativos del Programa, incluyendo los PTG, PIDs, PIRs, PADs y PARs.
- Elaborar los informes financieros conforme a las cláusulas del acuerdo separado y el contrato de prestación de servicios y a solicitud de los donantes.
- Apoyar los procesos de auditoría independiente y analizar e implementar las recomendaciones de los auditores.
- Apoyar las evaluaciones externas.
- Fortalecer, apoyar, capacitar y entrenar a las Entidades Implementadoras y organizaciones locales en virtud de los sub-acuerdos y convenios suscritos.

Manual de Procedimientos REM

4. Licitación Pública Nacional

Bases de licitación nacional – 1 etapa - enero de 2022.

Objeto: “Adquirir e instalar los equipos, herramientas y elementos tecnológicos necesarios para labores de apeo, troceo, arrastre y, aserrío portátil en los Núcleos de Desarrollo Forestal –NDF- Los Puertos y Orotuyo en los departamentos de Guaviare y Caquetá respectivamente, incluida la capacitación a las comunidades de los NDF de manera práctica in situ en el uso y operación de los equipos.”

Contrato de Compraventa No. Va-ccom-003 de 07 de marzo 2023: Celebrado entre Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Proselca S.A.S

Clausulas

TERCERA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

CUARTA. - OBLIGACIONES DE PATRIMONIO NATURAL

QUINTA. - VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO

DÉCIMA PRIMERA. - SUPERVISIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: El control, vigilancia y supervisión técnica del presente contrato será ejercida por el **Líder Pilar 1 Mejoramiento de la Gobernanza Forestal, con apoyo de los respectivos Puntos Focales en Guaviare y Caquetá o su delegado**, quien tendrá además las siguientes obligaciones: a) Verificar el cumplimiento de las actividades, obligaciones y/o productos e informes a cargo de **EL CONTRATISTA** de acuerdo con la naturaleza del contrato. b) Informar de manera oportuna a la Coordinación Operativa – Área de Adquisiciones y a la Coordinación Jurídica de **PATRIMONIO NATURAL**, sobre la ocurrencia de cualquiera causa que pueda afectar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de **EL CONTRATISTA**, en aras de poder hacer

efectivas las Cláusulas de Terminación Unilateral y la de Imposición de Multas del presente contrato. **c)** Velar por el cumplimiento del plazo de duración del contrato. **d)** Solicitar y justificar las adiciones, prorrogas u otras modificaciones al contrato ante **PATRIMONIO NATURAL**. **e)** Expedir constancia de cumplimiento de este contrato, previa verificación de los pagos de salud y pensión. **f)** Requerir a **EL CONTRATISTA** de la forma y por los eventos previstos para la Terminación Unilateral del contrato. **g)** Verificar que **EL CONSULTOR** presente las cuentas de cobro de manera oportuna. **h)** Las demás anexas y complementarias que se deriven del Manual de Supervisión de Contratos establecido por **PATRIMONIO NATURAL**.

LEY 1952 DE 2019²²

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

En el marco del acuerdo por separado firmado entre KFW y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS en representación del gobierno nacional para la implementación del programa REM Colombia con recursos donados por Alemania, Noruega y Reino Unido, la Unidad de Ejecución REM-UER comunicó los términos de referencia TDR a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas del Plan de Adquisiciones por Desembolso II, con el objeto de *“Adquirir e instalar los equipos, herramientas y elementos tecnológicos necesarios para labores de apeo, troceo, arrastre y, aserrio portátil en los Núcleos de Desarrollo Forestal –NDF- Los Puertos y Orotuyo en los departamentos de Guaviare y Caquetá respectivamente, incluida la capacitación a las comunidades de los Núcleos de Desarrollo*

²² 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.

Forestal -NDF de manera práctica in situ en el uso y operación de los equipos.”, del Pilar 1 del Proyecto REM, proceso a realizarse mediante Licitación Pública Nacional.

Patrimonio Natural publicó las bases de la licitación en enero de 2022, en el Numeral 4 Otros, Subnumeral 4.1 Seguros, se estableció:

“(…) Con el fin de avalar el cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión del presente contrato, EL CONTRATISTA, se compromete a constituir a su costo y a favor de Patrimonio Natural NIT 900.064.749-7 (Entidad particular), dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de entrega de la fotocopia del contrato; garantía única expedida por una compañía de seguros legalmente constituida en Colombia y cuya póliza matriz se encuentre aprobada por la Superintendencia Financiera, que ampare los siguientes riesgos:

a. De cumplimiento del contrato, equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del mismo, con una vigencia por la duración del contrato y seis (6) meses más.

b. Calidad y correcto funcionamiento de los bienes. equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del mismo, con una vigencia por la duración del contrato y seis (06) meses más.

c. Calidad. a) Buen manejo y correcta inversión del anticipo, equivalente al cien por ciento (100%) del valor del anticipo, con una vigencia por la duración del contrato y seis (6) meses más.

(…)” (Sic) (Subrayado fuera de texto)

Una vez surtido el proceso de evaluación, se seleccionó como contratista a “Proselca S.A.S”, con quien se firmó el contrato VA-CCOM-003 de 07 de marzo de 2023, por valor de \$ 398.993.400, en el cual se estipuló, en la Clausula Décima Segunda:

“(…) DÉCIMA SEGUNDA. – GARANTÍAS: Con el fin de avalar el cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión del contrato, el contratista deberá constituir a su propia costa y a favor de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, Nit 900.064.749-7 (empresa privada), una póliza de garantía, expedida por Compañía de Seguros legalmente constituida y autorizada para funcionar en Colombia, la cual deberá contemplar: a) Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo. Para proteger a la entidad de los perjuicios sufridos por la no devolución total o parcial, por parte del CONTRATISTA, de los dineros que le fueron entregados a título de anticipo, en cuantía equivalente al CIENTO POR CIENTO (100%) del valor del mismo, con una vigencia igual al plazo de ejecución y SEIS (6) MESES más. b) De cumplimiento: Para garantizar las obligaciones contractuales, en cuantía equivalente al DIEZ POR CIENTO (10%) del valor total del contrato, con una vigencia igual al plazo de ejecución y CUATRO (04) MESES MÁS, contados a partir de la fecha de expedición de la póliza. c) Calidad y correcto funcionamiento de los bienes: Equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del mismo, con una vigencia por la duración del contrato y seis (06) meses más.

(…)” (Sic) (Subrayado fuera de texto)

A partir de lo estipulado en dicha cláusula el contratista, suscribió la póliza No. 46-45-101005918 de 15 de marzo de 2023:

hecho de la verificación de la elaboración en la planta de PROSELCA de las estructuras de la maquinaria a entregar, esto fue indicado en el numeral octavo de la presente.

Adicionalmente, el supervisor relaciona como nuevos aspectos para tener en cuenta, lo siguiente:

“FRENTE AL RESTO DE ELEMENTOS Además de los aserríos, el contratista no hizo la entrega de los elementos que a continuación se relacionan: Cuadro 1. Elementos no entregados por el contratista.

(...)

Del examen anterior, se advierte que el contratista no hizo referencia a los elementos arriba descritos dentro de las solicitudes de prorrogas para la posible entrega, especificaciones técnicas de los mismos, ni mucho menos el estado de adquisición, por lo tanto, la supervisión no puede hacer mayor alusión al respecto diferente a que a la fecha no fueron recibidos por el supervisor ni entregados por el contratista además de estar incumpliendo con el clausulado del contrato”.

Lo expuesto, genera preocupación a Patrimonio Natural en calidad de contratante, toda vez que ya no estaríamos hablando únicamente de los aserríos portátiles, si no de una serie de elementos de Apeo y Troceo, que fueron pagados a partir del informe de supervisión de fecha 23 de mayo de 2023, en el que el supervisor equivocadamente certificó la entrega y recibido a satisfacción por las respectivas comunidades, no obstante como se indica en el presente resumen, los equipos en cuestión, en ningún momento fueron entregados por el contratista, ni recibidos por la supervisión o la comunidad. (...) (Lo subrayado no forma parte del texto).

15. El 05 de septiembre 2023 mediante mensaje de correo electrónico fue requerido por parte de Patrimonio Natural al supervisor, el informe correspondiente a la entrega por parte del contratista de los bienes cancelados por valor de \$151.414.400 correspondientes al segundo pago, toda vez que el término acordado para este fin culminó el 31 de agosto de 2023.

16. El mismo día 05 de septiembre 2023 mediante mensaje de correo electrónico fue solicitado al contratista información respecto a la devolución de \$82.601.320 los cuales deben ser consignados en la cuenta de ahorros de Patrimonio Natural, y que corresponden al dinero correspondiente al valor pagado por concepto de los equipos de aserrío portátil, conforme a lo establecido en la reunión de conciliación de fecha 23 de agosto de 2023.

17. El 06 de septiembre 2023 mediante mensaje de correo electrónico el ingeniero, en calidad de apoyo a la supervisión informa que a la fecha PROSELCA no ha entregado los equipos correspondientes al segundo desembolso.

(...)

19. Que el día 19 de septiembre de 2023, una delegación del supervisor se trasladó a la planta de Proselca S.A.S. a fin de realizar la visita solicitada por el contratista previo a la entrega de los elementos pendientes por entrega, en tal sentido según consta en dicho documento, fue acordada la entrega y recibo de los elementos de arrastre en las siguientes fechas:

- 30 de septiembre en el Núcleo de Desarrollo Forestal Orotuyo – municipio de Solano, Departamento del Caquetá.

- Capacitación para el uso de los elementos el día 30 de septiembre y 1 de octubre del año 2023.



- 05 octubre entrega de equipos en el Núcleo de Desarrollo Forestal Los Puertos en el municipio de Calamar - Guaviare.

- Capacitación el 6 y 7 de octubre del año 2023.

20. El 28 de septiembre de 2023, el ingeniero, comunica mediante mensaje de correo electrónico, la imposibilidad de contactar telefónicamente al representante legal de PROSELCA, "rechazándose las llamadas con el propósito de coordinar está entrega", en tal sentido, por parte del área de adquisiciones de Patrimonio Natural, se realiza la gestión en busca de lograr la comunicación a lugar, no obstante, tampoco se obtuvo respuesta favorable a las llamadas realizadas.

21. El 02 de octubre de 2023, mediante correo electrónico, el ingeniero..., en calidad de apoyo a la supervisión informa del incumplimiento del contratista a los acuerdos establecidos en el acta anterior y, en consecuencia, anexa el informe técnico y el soporte de hospedaje que dan fe de la asistencia de la supervisión en las fechas y lugares propuestos sin respuesta favorable en cumplimiento a lo acordado.

22. Que el día 20 de octubre de 2023 el supervisor del contrato solicita mediante Webdix a Patrimonio Natural, la liquidación del Contrato de Compraventa VA-CCOM-003 de 2023, en la cual manifiesta:

1) "Se justifica la liquidación debido a que se terminó el plazo de ejecución del contrato sin el cumplimiento total de las obligaciones pactadas.

A continuación, se relacionan los elementos y herramientas recibidos por esta supervisión y entregados por PROSELCA S.A.S, que se citan en el cuadro 2 y que ascienden a la suma de SETENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL PESOS M/CTE (\$77.979.000). (...) "(Sic)

De acuerdo con dicha acta de liquidación y con la información del expediente del contrato, el incumplimiento por parte del contratista asciende a \$ 313.814.400, discriminados así: \$151.414.400 que corresponden a elementos de arrastre para el Núcleo de desarrollo forestal Orotuyo, los cuales no fueron entregados por parte del contratista y \$162.400.000 correspondientes al aserrío portátil, el cual debía cumplir con una serie de especificaciones, que tampoco fue recibido a satisfacción por parte de Patrimonio Natural. En ese contexto, hasta la liquidación del contrato, Patrimonio Natural realizó los pagos 1 y 2 establecidos en el mismo, que equivalen a \$319.194.720, quedando pendiente el tercer pago por un valor de \$79.798.680, valores que se desglosan a continuación:

FLUJO DE PAGOS

| Concepto | Fecha | Valor |
|-----------------------|------------|-----------------------|
| Valor del contrato | 07/03/2023 | \$ 398.993.400 |
| Pago 1 (Anticipo) | 30/03/2023 | \$ 79.798.680 |
| Pago 2 | 29/05/2023 | \$ 239.396.040 |
| Total Pagado | | \$ 319.194.720 |
| Pago pendiente | | \$ 79.798.680 |

FUENTE: Expediente Contractual

A la fecha PNF, solicitó el cumplimiento de las pólizas a la Aseguradora con oficio de fecha 02 de febrero de 2024, en el cual además de solicitar el desembolso de amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipó, solicitó el de cumplimiento, el cual corresponde al 10% y no al 20% como estaba inicialmente estipulado en las bases.

CAUSA

Lo expuesto antes evidencia deficiencia y falta de cuidado profesional al no constatar lo establecido para los seguros y/o garantías entre las bases de la licitación que establecían el amparo de cumplimiento por el 20% y no como se estableció en el contrato del 10%

EFECTO

Patrimonio Natural no puede recuperar el monto del siniestro establecido inicialmente en las bases de hasta del 20% del valor total del Contrato que corresponde a un máximo asegurado de \$79.798.680, toda vez que en el contrato se pactó hasta por el 10% del monto contractual, es decir, solo le es posible hacer efectivo hasta un máximo de \$39.899.340.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas dio respuesta mediante oficio con radicado CGR 2024ER0107802 de 22 de mayo de 2024, remitida mediante correo electrónico. En relación con la disminución del porcentaje del amparo por cumplimiento para la póliza, mencionó que:

“(…) Al respecto, es necesario precisar que, desde el año 2024, Patrimonio Natural ha establecido en los contratos que suscribe, el máximo porcentaje permitido por cada uno de los amparos exigibles dependiendo del tipo contrato. De igual forma, se han establecido controles de revisión de los documentos contractuales; términos de referencia, especificaciones técnicas y bases del proceso, los cuales deben coincidir con la minuta del contrato y la respectiva póliza.

En cuanto al contrato de compraventa NO. VA-CCOM-003 DE 2023, si bien, se estableció el 10% para el amparo de cumplimiento, dicho porcentaje es el mínimo exigido por la Ley. De otra parte, por el incumplimiento del contratista, en el acta de liquidación también se estableció una multa por el 10% el cual equivale \$39.899.340.

(…)” (Sic)

Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con el contrato, a través de radicado CGR 2024ER0105583 del 21 de mayo de 2024, dio respuesta:

“(…) Desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se deja de presente que si bien es cierto el programa REM II Visión Amazonia es un programa que nace en virtud de la suscripción de un contrato de cooperación financiera entre el KFW y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) para la implementación del Programa REDD Early Movers Colombia/Visión Amazonía con recursos de Alemania, de Noruega y del Reino Unido suscrito en el 2015. El Programa REM/VA es operado por un mecanismo

financiero con personería jurídica denominado Fondo para la Biodiversidad y las áreas protegidas, en virtud de contrato de servicios celebrado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas; El Fondo Patrimonio Natural nace en el 2005, como una fundación sin ánimo de lucro, de participación mixta, encaminada a la conservación de las áreas naturales de Colombia y el mismo opera el programa como resultado de adjudicación de la licitación, lo anterior poniendo de presente que el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece:

“ARTÍCULO 20. DE LA CONTRATACIÓN CON ORGANISMOS INTERNACIONALES. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

PARÁGRAFO 1. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público podrán someterse a las reglas de tales organismos.

PARÁGRAFO 2. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.

PARÁGRAFO 3. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales”.

De lo anterior, queda claro que por ser un programa de cooperación internacional y que los recursos no entran al Presupuesto General de la Nación, el programa puede ser operado bajo sus propios manuales (los del país donante) y por un tercero. En ese orden de ideas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no es responsable de los procesos de contratación adelantados por Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas y en este sentido tampoco es el responsable de la constitución de pólizas de cumplimiento del contrato de compraventa No. va-ccom-003 de 2023 del que refiere la presente observación.

(...)” (Sic) Subrayado Fuera de Texto

ANÁLISIS DE RESPUESTA:

Al respecto, es importante precisar que la irregularidad evidenciada por este ente de control está relacionada con el cambio efectuado por parte de Patrimonio Natural entre lo establecido en las Bases de la licitación y el contrato suscrito en el porcentaje del valor del amparo por cumplimiento, valor que afecta la recuperación de los rubros ya pagados al contratista, por \$ 319.194.720, donde \$ 313.814.400 corresponden a lo no recibido a satisfacción por parte del supervisor y la comunidad como fue expuesto en la acta de liquidación.

Si bien Patrimonio Natural menciona que el mínimo porcentaje establecido para el amparo por cumplimiento es del 10 %, de acuerdo con la ley, el valor inicialmente publicado en las bases para la ejecución de este contrato fue del 20%, el cual fue presentado a los participantes de la licitación e inicialmente verificado por el donante y la Unidad de Ejecución REM I UER, y que posteriormente se estableció en un 10% en la minuta del contrato sin ninguna justificación del cambio.

Adicionalmente, queda evidenciado que los controles de revisión de la documentación contractual implementados por Patrimonio Natural no son efectivos, ya que como se mencionó, la diferencia de los valores se da entre lo establecido en las Bases de la Licitación y la Minuta del contrato.

Respecto a, establecer una multa, por un 10%, en el acta de liquidación unilateral suscrita para el contrato, hace parte de las acciones a emprender por parte de Patrimonio Natural, en cumplimiento de la Clausula Décima Sexta del contrato, Multas, que no está relacionado con la suscripción de las pólizas.

Cabe resaltar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, como bien lo menciona en su respuesta, no es responsable de los procesos de contratación adelantados por Patrimonio Natural, por lo que se acoge la respuesta y se excluye del presente hallazgo.

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

HALLAZGO 4. PLANEACIÓN, SEGUIMIENTO Y CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO VA-CCON-001 DE 2022 (PATRIMONIO NATURAL)

El contrato VA-CCON-001 DE 2022 presentó deficiencias en la planeación y en la supervisión, evidenciándose fallas en el seguimiento, que garantizaran el cumplimiento del objeto contractual, en especial lo relacionado con los pagos de gastos operativos y logísticos.

CRITERIO:

MANUAL OPERATIVO DEL PROGRAMA REM COLOMBIA²³:

3.1.4. *Unidad de Ejecución del Programa REM Colombia. La Unidad de Ejecución del Programa (UER) es la instancia técnica y operativa del Programa, se encarga de la planificación de las actividades, de implementar las intervenciones, coordinar y supervisar las actividades a cargo de las entidades implementadoras y de realizar el monitoreo y evaluación de mismo, conforme a los instrumentos de gestión diseñados y elaborados para el Programa.*

Conformación:

La UER está conformada actualmente por el Coordinador del Programa, 2 Asesores de la Coordinación, 1 Asistente de la coordinación, 5 Líderes de Pilar, 1 Líder de Gestión Administrativa, 2 Asistentes técnico-administrativos para los Líderes de Pilar 1 y 3 y Puntos Focales del Pilar 1, 3 y 4 con enfoque en la región amazónica.

3.1.5 *Esquema de toma de decisiones*

(...)

Tanto el equipo gerencial como los equipos técnicos y puntos focales del Programa hacen parte de la denominada Unidad de Ejecución del Programa, la cual estará interactuando constantemente con las diferentes entidades implementadoras del Programa, quienes ejecutarán acciones puntuales bajo el liderazgo de la Unidad de Ejecución del Programa y apegadas a lo definido en los PTG, PIDs, MOP y planes de adquisiciones. (...)

4.10 GASTOS POR CONCEPTO DE VIAJES Y DESPLAZAMIENTOS

“Los gastos de viajes del personal vinculado al Programa se reconocerán teniendo en cuenta el Anexo de la guía de políticas de gastos de viaje del Programa que contiene el detalle según la modalidad de contratación existente.

Los gastos de viajes, por ser considerados que pertenecen a la categoría de costos operativos según PADs y PARs, para las entidades implementadoras cuya vinculación sea mediante sub-acuerdos o convenios de coejecución se regirán por los procedimientos y formatos establecidos por estas, los cuales deben seguir políticas de un buen control interno y no ir en contravía a la política de viajes del Programa y las directrices de contratación emitidas por KfW. Para las entidades cuya vinculación sean convenios y la ejecución del gasto sea administrada por Patrimonio Natural, se regirá por las políticas, procedimientos y formatos establecidos por Patrimonio Natural para tal fin.

Las solicitudes de avance y reembolso de gastos serán diligenciadas en el formato establecido, las cuales serán firmadas o aprobados vía electrónica por el Coordinador de Visión Amazonía / Programa REM Colombia, como ordenador del gasto o su delegado.

Patrimonio Natural podrá transferir fondos del Programa con quienes suscriba contratos y todos los giros se efectuarán teniendo en cuenta los siguientes factores:

- *La forma de pago establecida en los contratos o acuerdos.*

23 Manual Operativo del Programa, versión 5, Programa REM Colombia – Visión Amazonía, Bogotá, diciembre de 2022

- *La disponibilidad de fondos del Programa determinada por el flujo de caja mensual efectivamente recibido del donante por Patrimonio Natural.*
- *El avance de ejecución presupuestal realizado o la legalización de gastos, presentado a Patrimonio Natural por las entidades y/u organizaciones.*
- *La solicitud de reembolso debe ser diligenciada en el formato establecido con una relación discriminada de los egresos.*
- *El cumplimiento de los productos acordados en el Contrato o acuerdo y con la aprobación respectiva.*
- *La presentación completa y en debida forma de los soportes anexos que solicite Patrimonio Natural.”*

3.1.4.5. PUNTOS FOCALES

“Los puntos focales son el enlace entre el Programa y la entidad socia y apoyan a la Coordinación y a los Líderes de Pilar. Reciben instrucciones y están bajo la supervisión de los líderes de Pilar.

Los puntos focales están distribuidos en la región Amazónica y esto puede variar según la necesidad que se presente en el Programa.

- Funciones

Tendrán las siguientes funciones:

- *Planificar junto con las entidades Implementadoras y formular los elementos referentes a su respectivo Pilar para el Plan de Inversión por Desembolso (PID) y Plan de Trabajo Global (PTG).*
- *Coordinar el desarrollo de componentes de pilares que aún están en preparación conceptual y/o operativa.*
- *Coordinar procesos participativos para la construcción de componentes de pilares.*
- *Realizar el seguimiento a la implementación de actividades de los socios implementadores en su respectivo pilar y reportar el avance en ejecución y cumplimiento de metas conforme el PID y PTG asociado con las líneas de intervención a cargo de la entidad de implementación correspondiente.*
- *Apoyar técnicamente a las Entidades implementadoras para la implementación de las intervenciones. En particular, se deberá prestar apoyo en la formulación de términos de referencia, proceso de selección de contrataciones y adquisiciones, supervisión de la entrega de productos y servicios contratados, entre otros.*
- *Apoyar la recopilación, monitoreo y reporte de los indicadores acordados, así como del análisis de riesgos e impactos del Programa. • Representar a Visión en la región, ayudar con las comunicaciones del Programa, ayudar a estructurar y hacer seguimiento a los proyectos y actividades de Visión Amazonía.*
- *Otras que sean requeridas por el Coordinador del Programa, líderes de Pilares y Patrimonio Natural para el buen desempeño del Programa.”*

8. COSTOS OPERATIVOS

“Corresponden a los costos incrementales razonables que se han generado debido a la administración, implementación, monitoreo y supervisión del Programa.

Dentro de esta categoría se encuentran los gastos de viaje de la UER para las tareas y actividades relacionadas con la implementación del Programa; comisiones bancarias, logística, materiales y alimentación para la realización de actividades de capacitación y talleres y reuniones, incluida la alimentación para los participantes; alquiler de salones y ayudas audiovisuales; combustible; mantenimientos; impresiones; publicaciones; licencias de correos electrónicos, licencias de operación de plataformas tecnológicas, programas de diseño y/o los que se requieran para apoyo de comunicaciones, suministros de oficina incluida papelería, toners para impresora, mínimas adecuaciones en espacios de la oficina, servicios públicos; comunicaciones; transporte, fluvial o terrestres, incluidos vehículos de tracción animal y semovientes e imprevistos. Los gastos de viajes generados por los desplazamientos del personal vinculado al Programa se reconocerán según lo establecido en la política de viáticos para el Programa, esto es, para el personal de la UER o cualquier personal mediante el cual se ejecuten gasto de viajes.”

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PATRIMONIO NATURAL²⁴:

“Costos Operativos

En esta categoría se ubica todo lo relacionado con gastos de arrendamiento, servicios públicos, mantenimiento de la oficina, etc. Igualmente, se tienen como costos operativos todos los relacionados con gastos de viaje y logística para talleres, tales como transporte (fluvial, terrestre y aéreo), hospedaje, alimentación, etc.

Aunque no existe un método de adquisición para esta categoría, todos los costos operativos deben estar soportados con facturas para legalizar cada gasto, se deben anexar los respectivos soportes tales como informes, listados de asistencia, fotografías y demás.

Los gastos de viajes generados por los desplazamientos del personal vinculado al Programa se reconocerán según lo establecido en la política de viajes para el Programa.”

18. Gastos de Viaje:

2. Solicitud de Anticipos:

1. Se debe diligenciar en su totalidad el “01. Formato para solicitud de anticipos” el cual se debe remitir al correo electrónico del asistente administrativo, firmado por quien lo solicita y por el supervisor, ordenador del gasto o persona encargada de aprobarlo.

2. Los anticipos serán consignados en la cuenta registrada por el solicitante mediante transferencia electrónica de Bancolombia.

3. Legalización de anticipos

1. Se debe diligenciar en su totalidad el “02. Formato legalización de anticipos”, totalizando los gastos efectuados por cada concepto (transporte, alimentación, alojamiento, otros)

Los anticipos girados por diferentes conceptos deben ser legalizados máximo hasta ocho días hábiles después de finalizada la actividad para lo cual fue solicitado.

24 Manual de Procedimientos, Patrimonio Natural, Visión Amazonia

MANUAL DE SUPERVISIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS PATRIMONIO NATURAL²⁵:

“3. DESIGNACIÓN DE LA SUPERVISIÓN: 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, es posible determinar que, según lo establecido en la normatividad vigente, la supervisión de los convenios/contratos se encuentra en cabeza de los colaboradores o contratistas de Patrimonio Natural y de los funcionarios o contratistas de las entidades ordenadoras del gasto y esta consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto de los convenios/contratos.”

“4. DEFINICIÓN DE SUPERVISOR Colaborador o contratista de Patrimonio Natural, funcionario o contratista de las entidades ordenadoras del gasto, designado para vigilar, inspeccionar y controlar las actividades y obligaciones emanadas de un convenio/contrato con la finalidad de lograr el cumplimiento del objeto contractual bajo las condiciones previstas en el mismo (plazo, presupuesto, obligaciones, especificaciones, entre otras).”

“7. PROPÓSITOS DE LA SUPERVISIÓN Asegurar el cumplimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, pactado en el objeto de los convenios/contratos suscritos, vigilando la ejecución de las obligaciones de las partes (dentro de los presupuestos y cronogramas de inversión previstos originalmente).

Si dentro del ejercicio de las funciones del supervisor se evidencia que no va a ser posible el cumplimiento de las obligaciones del convenio/contrato por falta de tiempo de ejecución, o la necesidad de adicionar recursos para continuar con la misma, el supervisor deberá solicitar mediante oficio, de manera oportuna, con la debida justificación a Patrimonio Natural, si requiere modificar el convenio/contrato o adicionar recursos al mismo, para minimizar el riesgo de incumplimiento del objeto, así como de las actividades y los productos establecidos en el acuerdo.”

“8. FUNCIONES DEL SUPERVISOR:

a. Armonizar la interacción de las partes del convenio/contrato.

b. Verificar el cumplimiento de las actividades, obligaciones y/o productos e informes a cargo de las entidades parte del convenio o al contratista, de acuerdo con el objeto.

c. Informar de manera oportuna a las Coordinaciones de Operaciones y Jurídica de Patrimonio Natural, sobre la ocurrencia de cualquier causa que pueda afectar el cumplimiento de las obligaciones técnicas, administrativas, financieras, contables y jurídicas, a cargo de las partes del convenio o del contratista, en aras de poder tomar las medidas pertinentes y en caso final hacer efectivas las Cláusulas de Imposición de Multas y/o Clausula Penal o en caso de los convenios, afectación de las garantías.

d. Velar por cumplir el plazo establecido.

e. Solicitar y justificar las adiciones, prórrogas u otras modificaciones del convenio/contrato, a la Coordinación de Operaciones de Patrimonio Natural. Expedir certificado de cumplimiento de las actividades y productos establecidos.

²⁵ Manual de supervisión de Convenios y Contratos, Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas protegidas, Bogotá 2021

f. Requerir a las entidades parte del convenio o al contratista, en caso de ser necesario y de acuerdo con los eventos previstos para la terminación y liquidación anticipada de mutuo acuerdo o unilateral. “

“9. ACTIVIDADES PROPIAS DE LA SUPERVISIÓN De conformidad con lo anterior, las actividades a realizar por el Supervisor de un convenio/contrato y que, en consecuencia, resultan de obligatorio e inexcusable cumplimiento, son las que a continuación se enuncian:

a. RESPECTO DEL PLAZO: El Supervisor deberá verificar que:

- Se cumplan los plazos establecidos para: la ejecución del convenio/contrato, la realización de las actividades y resultados pactados, la firma de las actas que correspondan, ya sea de inicio, liquidación, suspensión y/o reanudación.*
- Se formalice mediante una solicitud suscrita por la supervisión, cualquier modificación del plazo convenido.*
 - Solicitar antes del vencimiento del plazo de ejecución del convenio/contrato, la prórroga del mismo, motivando en forma detallada los hechos y/o circunstancias que dan lugar a la misma.*

b. RESPECTO DE LAS OBLIGACIONES Y VALOR: El Supervisor deberá vigilar que:

- No se realicen actividades fuera del alcance del objeto y del presupuesto convenido*
- Se cumplan las obligaciones establecidas y se efectúen los pagos respectivos.*
- Se formalice mediante una solicitud suscrita por la supervisión cualquier modificación, aclaración o adición o prórroga a los aportes del convenio o al valor del contrato, así como a la forma de desembolso o pago de los mismos. Además, debe cumplir con las siguientes obligaciones:*
 - Expedir certificado de cumplimiento en el Formato establecido por Patrimonio Natural, de las actividades y productos convenidos en el convenio/contrato, previa verificación del cumplimiento de pago de aportes parafiscales en caso de convenios o los pagos de salud, pensión y ARL en el caso del contratista.*
 - Informar a Patrimonio Natural de hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato/convenio; así como entregar los soportes necesarios para que la Entidad desarrolle las actividades correspondientes.*
 - Informar a Patrimonio Natural cuando se presente incumplimiento contractual; así como entregar los soportes necesarios para iniciar las actuaciones respectivas.”*

“12. PROHIBICIONES DE LOS SUPERVISORES

- Adoptar decisiones, celebrar acuerdos o suscribir documentos que tengan por finalidad o como efecto la modificación del contrato sin el lleno de los requisitos legales pertinentes.*
- Solicitar o recibir, directa o indirectamente, para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios de la entidad contratante o del contratista; o gestionar indebidamente asuntos relativos al contrato.*
- Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo.*
- Permitir indebidamente el acceso de terceros a la información del contrato.*

- *Exigir al contratista renuncias a cambio de modificaciones o adiciones al contrato. Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones contractuales.”*

CONTRATO DE CONSULTORIA NO. VA-CCON-001 DE 2022:

CONTRATO DE CONSULTORÍA No. VA-CCON-001 de 2022 celebrado entre Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y la consultora, suscrito con la finalidad de: *“Preparar el proceso de Certificación Forestal de acuerdo con los estándares definidos para este tema, en los Núcleos de Desarrollo Forestal²⁶ en los Departamentos de Guaviare y Caquetá”.*

CONDICIÓN:

Patrimonio Natural suscribió el contrato de consultoría No. VA-CCON-001 de 2022, por el valor de \$176.328.600 con el objeto de *“Preparar el proceso de Certificación Forestal de acuerdo con los estándares definidos para este tema, en los Núcleos de Desarrollo Forestal en los Departamentos de Guaviare y Caquetá”²⁷*

El contrato inició el 27 de enero de 2022, con una duración de 11 meses y 4 días, que tras las modificaciones finalizó el 25 de abril de 2023.

El 15 de febrero de 2022 se notificó la supervisión designándose al Líder pilar 1 del Proyecto REM I Visión Amazonía.

El 12 de julio de 2022 se suscribió acta de suspensión No.001 del contrato de consultoría por el período de 03 meses, desde el 12 de julio de 2022 hasta el 11 de octubre de 2022, por solicitud del supervisor encargado de fecha 08 de julio de 2022, motivada por: *“Se requiere la suspensión del contrato de consultoría VA-CCON 001 -2022, debido a las dificultades de orden público que se presenta en las zonas (Municipios de Cartagena del Chairá y Solano del Departamento de Caquetá), teniendo en cuenta que la profesional para un buen desarrollo del contrato requiere desarrollar actividades de campo relacionadas con Capacitación a la Comunidad en Certificación Forestal (...)”*, suspensión que contó con la no objeción para exceder el plazo de 31 de diciembre de 2022 por parte de KFW, y se establece como nueva fecha de terminación el día 30 de marzo de 2023.

El 29 de marzo de 2023 (Un día antes de finalizar el contrato) se realizó el OTROSÍ No. 001 prorrogando y adición al contrato de consultoría, en el cual se establece prorrogar por 26 días el contrato debido a: *“Se requiere incluir actividades para un nuevo núcleo de desarrollo forestal en el contrato (...) debido a que el núcleo de desarrollo forestal Peregrinos está necesitando del inicio de actividades y la convocatoria para las mismas que permitan desarrollar este núcleo, teniendo en cuenta la organización comunitaria que permitan realizar un proceso de certificación forestal por lo cual se requiere recorridos de campo (reuniones, capacitaciones y talleres con comunidades campesinas) en el área de influencia del contrato (NDF Peregrinos), además de la modificación de la actividad de la Etapa I , b) y f) , correspondientes al contrato de consultoría VA-CCON-001 DE*

²⁶ Especialmente son áreas localizadas en frentes de colonización, con acelerados procesos de deforestación, que tienen una importante oferta forestal y cuentan con vías de acceso fluvial y/o terrestre, y en donde hay cultura de extracción forestal.

²⁷ Los Núcleos de Desarrollo Forestal - NDF que hacen parte del contrato son: NDF Los Puertos, NDF Orotuyo, NDF Nueva Ilusión, NDF Sabanas del Yari.

2022”, y por este concepto se adicionan \$5.760.000, modificando el producto No. 3 del contrato en el cual se estableció:

“(…) d) *Producto 3: Documento de sistematización del proceso de acompañamiento e Implementación de los requerimientos de la Certificadora Forestal en los Núcleos de Desarrollo Forestal (NDF), excluyendo productos 3, 4, 5, y 6 de NDF Yari y se incluyen productos 1 y 2 de NDF Peregrinos.*” e incluye al NDF los Peregrinos en la recolección de información establecida en la cláusula segunda correspondiente a las actividades a realizar, estableciendo como fecha final el 25 de abril del 2023.

El valor total del contrato luego de las modificaciones fue la suma de \$182.088.600, distribuido por honorarios \$149.760.000 y por gastos operativos y logísticos \$32.328.600

El 11 de diciembre de 2023 realiza acta de liquidación unilateral del contrato de consultoría, donde se establece el cumplimiento parcial del contrato del 75%, el incumplimiento de las salidas de campo presupuestadas y programadas en el plan de trabajo, la entrega extemporánea de productos y la solicitud de subsanación de estos por parte de la supervisión de forma extemporánea, en la cual se pagan \$140.375.054, de los cuales \$27.334.754 corresponden a gastos operativos y logísticos y \$113.040.300 por honorarios.

Se evidenciaron incumplimientos de los plazos desde el inicio del contrato hasta la finalización, los cuales se registraron en el expediente contractual y en las comunicaciones cruzadas entre la consultora y el supervisor, como se describe a continuación:

RELACIÓN DE ENTREGA DE LOS PRODUCTOS

| Productos | Fecha de entrega según cronograma | Fecha efectiva de entrega | Comentario |
|--|--|--|---|
| Propuesta de trabajo | Marzo 2022 | Marzo 02 de 2022 | Se entregó a tiempo. |
| Producto 1 | Abril de 2022 | NDF (Nueva Ilusión, Orotuyo, Yari y Los Puertos) en diciembre 2022 | No se entregó a tiempo. |
| | | NDF Peregrinos en marzo 2023 | Hechos cumplidos |
| Producto 2 (Peregrinos en Abril 2023) | Julio de 2022, que después de suspensión debía ser entregado en octubre 2022 | Noviembre 2022 | No se entregó a tiempo. |
| Producto 3 (Se excluyó NDF Yari) | Diciembre de 2022 | Marzo 30 de 2023 | No se entregó a tiempo |
| Producto 4 (Se excluyó NDF Yari) | Enero de 2023 | Marzo 15 de 2023 | No se entregó a tiempo |
| Producto 5 (Se excluyó NDF Yari) | Marzo de 2023 | Mayo 03 de 2023 | Se entregó de forma extemporánea después de la finalización del contrato. |

| Productos | Fecha de entrega según cronograma | Fecha efectiva de entrega | Comentario |
|-------------------------------------|---|---------------------------|---|
| Producto 6 (Se excluyó NDF Yari) | Finalización del contrato (25 de abril de 2023) | Mayo 19 de 2023 | Se entregó de forma extemporánea después de la finalización del contrato. |

FUENTE: Equipo Auditor de la Contraloría General de la República

Pasaron 5 meses y 12 días desde el inicio del contrato (27 de enero de 2022) hasta la presentación de la solicitud de suspensión del contrato (08 de julio de 2022) período donde solo se cumplió la entrega de la propuesta de trabajo, y no se entregaron los productos No.1 y No.2, como tampoco se realizó la primera visita de campo programada, sin actuación del supervisor.

Luego de la reanudación del contrato en fecha 11 de octubre de 2022, tampoco se cumplen con los plazos establecidos, tal como se relacionó la presentación extemporánea de los productos No.3, No.4, No.5 y No.6

Actividades, Productos y visitas a campo en el período de consultoría

| Actividades/Mes | E | F | M | A | Ma | J | Ju | A | S | O | N | D | E | F |
|--|---|---|---|---|----|---|----|---|---|---|---|---|---|---|
| Producto 3. Presentar el diseño y documentación de los procedimientos y operaciones de los Núcleos de Desarrollo Forestal y Centro de Transformación con el propósito de cumplir con todos los estándares de la certificadora forestal. | | | | | | | | | | | | | | |
| Producto 4. Documento de sistematización del proceso de acompañamiento e implementación de los requerimientos de la Certificadora Forestal en los Núcleos de Desarrollo Forestal (NDF). | | | | | | | | | | | | | | |
| Etapas 3. Acompañamiento al proceso de certificación interna (pre auditoría interna). | | | | | | | | | | | | | | |
| Producto 5. Plan de acompañamiento para implementación del proceso de certificación forestal. | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Realización de Tercera Visita a los NDF | | | | | | | | | | | | | | |
| Producto 6. Plan de acompañamiento para la realización de auditorías internas y acciones correctivas | | | | | | | | | | | | | | |

FUENTE: Tomado del plan de trabajo del contrato VA-CCON-001-2022, Que corresponde a los meses desde enero 2022 a febrero 2023

El supervisor en fecha 29 de mayo de 2023, cuando habían transcurrido aproximadamente 34 días después de la finalización del contrato (25 de abril de 2023), solicitó a la consultora subsanar los productos No.3 y No.4 tal como consta en el acta de liquidación, productos que no fueron subsanados por parte de la consultora y que posteriormente el supervisor decide recibirlos a satisfacción y autoriza el pago total de los productos, sin evidenciarse su cumplimiento.

El contrato establece realizar 3 visitas de campo a los Núcleos de Desarrollo Forestal, que según consta en el acta de liquidación de fecha 11 de diciembre de 2023, la consultora y el supervisor reconocen que solo se cumplió con la visita No.1.

La visita No. 1, se presupuestó en la propuesta económica por valor de \$8.716.200, equivalente al 27 % del valor total de los gastos operativos y logísticos, pactados para las 3 visitas de campo por valor de \$32.328.600.

Presupuesto visita de Campo No. 1

| 1. Visitas a campo | | | |
|--|------------|----|---------------------|
| <i>Primera visita a cada NDF. Objetivo: Acercamiento a los líderes comunitarios y trabajadores de campo, personal administrativo y operativo de los NDF. Charla Introductoria sobre Certificación Forestal y primera evaluación de las UM visitar oficinas y áreas de infraestructura.</i> | | | |
| <i>NDF Los Puertos, Calamar, Guaviare</i> | | | |
| <i>Tiquete Bogotá – San José del Guaviare - Bogotá</i> | \$ 462,500 | 1 | \$ 462,500 |
| <i>San José del Guaviare – Calamar – St del Guaviare</i> | \$ 30,000 | 2 | \$ 60,000 |
| <i>Carro expreso desde Calamar – Puerto Polaco y Puerto Cubarro (2 días)</i> | \$ 600,000 | 2 | \$ 1'200,000 |
| <i>Hotel y Alimentación (Consultora)</i> | \$120,000 | 4 | \$ 480,000 |
| <i>Alimentación durante el taller a participantes</i> | \$15,000 | 30 | \$ 450,000 |
| <i>NDF Orotuyo, Solano, Caquetá</i> | | | |
| <i>Tiquete Bogotá – Florencia – Bogotá</i> | \$ 493,700 | 1 | \$ 493,700 |
| <i>Florencia – Solano – Florencia (Lancha 5 horas)</i> | \$ 85,000 | 2 | \$ 170,000 |
| <i>Solano – Orotuyo – Solano (Lancha)</i> | \$ 100,000 | 2 | \$ 200,000 |
| <i>Hotel y Alimentación (Consultora)</i> | \$120,000 | 4 | \$ 480,000 |
| <i>Alimentación durante el taller – participantes</i> | \$15,000 | 30 | \$ 450,000 |
| <i>NDF Nueva Ilusión, Cartagena del Chairá, Caquetá</i> | | | |
| <i>Florencia – Cartagena del Chairá (Bus) – Florencia</i> | \$ 60,000 | 2 | \$ 120,000 |
| <i>Cartagena del Chairá – Nueva Ilusión – Cartagena del Chairá (Lancha)</i> | \$120,000 | 2 | \$240,000 |
| <i>Hotel y Alimentación (Consultora)</i> | \$120,000 | 4 | \$ 480,000 |
| <i>Alimentación durante el taller – participantes</i> | \$15,000 | 30 | \$ 450,000 |
| <i>NDF Sabanas del Yari, San Vicente del Caguán – Caquetá</i> | | | |
| <i>Florencia – San Vicente del Caguán – Florencia</i> | \$ 50,000 | 2 | \$ 100,000 |
| <i>Carra expreso desde San Vicente del Caguán – Vereda El Triunfo – San Vicente del Caguán</i> | \$ 500,000 | 3 | \$ 1'500,000 |
| <i>Reconocimiento de combustible a los participantes para llegar a la vereda el Triunfo</i> | \$ 15,000 | 30 | \$450,000 |
| <i>Alimentación durante el taller – participantes</i> | \$15,000 | 30 | \$ 450,000 |
| <i>Hotel y Alimentación (Consultora)</i> | \$120,000 | 4 | \$ 480,000 |
| Total 1ª Visita a campo | | | \$ 8'716,200 |

FUENTE: Tomado de la propuesta económica presentada en el contrato VA-CCON-001-2022

La actividad No.1 consistía en visitar los 4 Núcleos de Desarrollo Forestal-NDF (Los Puertos, Orotuyo, Nueva Ilusión y Sabanas del Yari), para un acercamiento con los líderes, trabajadores, personal operativo y administrativo; las cuales fueron realizadas entre los meses de diciembre de 2022 a febrero de 2023, y legalizadas como gastos operativos y logísticos por la suma de \$27.334.754, frente a los \$8.716.200 contemplados en el plan de trabajo, que equivale al 85 % del total presupuestado, tal como consta en el acta de liquidación.

PAGOS REALIZADOS A LA CONSULTORA

| Relación de Honorarios | | |
|-------------------------------|--------------|---------------------|
| NOMBRE | FECHA | PAGADO |
| Consultora | 19/04/2022 | \$28.800.800 |
| Consultora | 23/02/2023 | \$23.040.000 |
| TOTAL | | \$51.840.800 |

| Relación Costos Operativos y Logísticos | | |
|--|--------------|---------------------|
| NOMBRE | FECHA | PAGADO |
| PUBLICA SAS | 13/12/2022 | \$613.382 |
| PUBLICA SAS | 15/02/2023 | \$600 |
| PUBLICA SAS | 15/02/2023 | \$791.126 |
| Consultora | 30/12/2022 | \$3.679.940 |
| Consultora | 28/04/2023 | \$22.249.706 |
| TOTAL | | \$27.334.754 |

FUENTE: Elaborado por CGR con base en el acta de liquidación del contrato VA-CCON-001 de 2022.

Se presentó una diferencia entre lo presupuestado y lo realmente gastado de \$18.618.554, habiéndose excedido en un 58% de lo que le correspondía gastar \$8.716.200 por la realización de la visita No.1; igualmente, en la legalización de los gastos operativos y logísticos no se constata la autorización del supervisor para el pago de los gastos, como tampoco el haber realizado una modificación a la propuesta económica presentada.

En las visitas de la consultora en cumplimiento de la actividad No.1, se constata que la acompañaron dos puntos focales²⁸, uno durante diciembre de 2022 y otro durante enero y febrero de 2023, a quienes se les pago transportes, alimentación, hospedaje, entre otros; gastos que se legalizaron con cargo al presupuesto del contrato sin estar en la oferta económica o con documentos que sustente que el pago del punto focal (personal en territorio) corresponda a gastos presupuestados en Visión Amazonia o Patrimonio Natural.

La consultora, estableció que realizó reunión en el NDF Peregrinos en Solano, Caquetá, los días 26 al 28 de enero de 2023, Núcleo de Desarrollo que no se encontraba incluido y/o legalizado en el contrato en la fecha en que se realizó la visita o capacitación, la modificación del Núcleo de Yari por el Núcleo de Peregrinos se legalizó el 29 de marzo de 2023 a través del OTROSÍ No 001 de 2023.

Que se incumplió el plan de capacitación planteado por la Consultora, que planteó 5 capacitaciones en temas generales y 44 específicos, que no se realizaron.

Al término de la liquidación del contrato no se evidenció la imposición de multas o sanciones ante los incumplimientos contractuales anteriormente descritos.

²⁸ Los puntos focales son el enlace entre el Programa y la entidad socia y apoyan a la Coordinación y a los Líderes de Pilar. Reciben instrucciones y están bajo la supervisión de los líderes de Pilar.

CAUSA

Deficiencias de la supervisión y seguimiento a cargo del líder del Pilar I, en el cumplimiento en los cronogramas y plazos establecidos en el contrato.

Debilidades en el proceso de legalización de los pagos operativos o logísticos por parte del contratante.

La inadecuada planeación de la consultoría sobre las dificultades en el terreno, problemas de orden público, el desconocimiento de la comunidad de una certificación forestal que afecta al cumplimiento del Estándar Nacional de Manejo Forestal Responsable FSC, que requiere tiempo para socializar y cumplir los 10 principios, 70 criterios, 224 indicadores y 9 anexos que resumen la normatividad y políticas nacionales e internacionales ratificados por Colombia.

EFECTO

Inobservancia del objeto contractual de *“Preparar el proceso de Certificación Forestal de acuerdo con los estándares definidos para este tema, en los Núcleos de Desarrollo Forestal en los Departamentos de Guaviare y Caquetá”*

Se configura como hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Se recibió respuesta por parte de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas mediante comunicación con radicado 2024ER0107802 de fecha 22 de mayo de 2024 en donde se indicó:

1. *“Que para la ejecución de este contrato se verificó permanentemente el orden público de la zona, las salvaguardas del programa y las alertas tempranas y de gestión del riesgo de la Defensoría del Pueblo, sin embargo, en el quinto mes, es decir en mayo de 2022, de conformidad con la alerta temprana de la Defensoría del Pueblo, se evidenció que los lugares en donde se iban a desarrollar las actividades del contrato estaban incluidos en el comunicado”*

“Dicha situación, afectó la ejecución del contrato, toda vez que no fue posible el ingreso de la contratista a realizar las visitas de campo, lo que imposibilitó la entrega de los productos 1 y 2, ya que sin estas, no se pudo hacer un diagnóstico claro; sin embargo, la consultora realizó la revisión de los documentos existentes e insumos entregados por el supervisor, por lo cual no se solicitó la suspensión del contrato, debido a que la consultora estaba adelantando la fase inicial de diagnóstico.”

2. *Una vez superadas las condiciones de seguridad en el territorio, se reanudó el contrato y se acordó la entrada de la consultora a los Núcleos de Desarrollo Forestal: Los Puertos, Peregrinos, Orotuyo y Nueva Ilusión. Situación que tardó algunas semanas en hacerse efectiva, puesto que se debía asegurar que las condiciones de seguridad no ponían en riesgo la integridad de la contratista, por lo tanto, los productos 3, 4, 5 y 6 fueron recibidos posterior a las visitas que realizó en campo. (Subrayado no forma parte del texto)*

3. *De conformidad con lo anterior, es importante mencionar que los productos que fueron recibidos no fueron pagados hasta no tener la subsanación correspondiente y/o en algunos casos el pago de los productos no procedía. No obstante, en aras de lograr el cumplimiento del contrato y recibir los productos a satisfacción; el supervisor solicitó la subsanación de los productos 3, 4, 5 y 6 dentro del término de la vigencia del contrato, y la consultora realizó las subsanaciones mediante correo electrónico de fecha 5 de junio de 2023, adjuntando once "11" archivos dentro de los cuales se evidenció el cumplimiento de los productos 3 y 4 lo que generó el recibo a satisfacción por parte de la supervisión y se autorizó el pago. (Subrayado no forma parte del texto)*
4. *En atención a la observación realizada, frente a la disminución del número de visitas, debido a que solo se realizó una visita por núcleo de desarrollo forestal, esta situación obedeció a que el presupuesto inicialmente previsto para adelantar tres visitas fue ejecutado en la primera por situaciones ajenas a la consultora, pues hubo mayor número de asistentes a las capacitaciones de las que estaban presupuestadas, mayor número de personas que requirieron el hospedaje, traslado y alimentación para garantizar el bienestar de los asistentes. Las convocatorias hechas a las comunidades de los Núcleos de desarrollo Forestal tuvieron un éxito total lo que generó mayores gastos de los previstos por la contratista*
5. *Los costos operativos con los cuales se financian los talleres o salidas de campo no son exclusivos para la consultora. En este caso, los mismos podían financiar tanto los gastos de la contratista como de quienes participaron en estas actividades. Con respecto a la afirmación, "la legalización de los gastos operativos y logísticos no se constata la autorización del supervisor para el pago de los gastos, como tampoco el haber realizado una modificación a la propuesta económica presentada", se remiten las evidencias de las solicitudes de anticipo, así:*
 - *Solicitud de anticipo de la contratista de fecha 24 de noviembre de 2022 (...)*
 - *Solicitud de anticipo de la contratista de fecha 18 de enero de 2023 (...)*
6. *Respecto a la observación de los costos de viaje en los que incurrió la contratista en las salidas de campo, dichos gastos no superaron el monto total establecido en el contrato y fueron debidamente autorizados por la supervisión del contrato y a pesar de que solamente se realizó una visita, pues como ya se indicó tuvo una gran participación por parte de la comunidad.*
7. *En cuanto al plan de capacitaciones que debía realizar la contratista y debido a que no se cumplió a satisfacción con el plan de capacitaciones inicialmente planteado, no se realizó el pago del producto.*

"Solicitud: Respetuosamente se solicita eliminar la observación administrativa con alcance disciplinario.

"Anexos: Anticipos de la contratista."

De igual manera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presentó respuesta mediante radicado 2024ER0105583 de fecha 21 de mayo de 2024, por medio de la cual manifiesta:

"En ese sentido, el Programa REMVA es operado por un mecanismo denominado Fondo para la vida y la Biodiversidad como resultado de la adjudicación de un proceso de licitación en el cual se vio beneficiado y dentro del cual tiene como obligación las siguientes: "El Fondo mantendrá al Contratante y al KfW continuamente informados sobre sus actividades

relacionadas al manejo de los recursos financieros provenientes del Proyecto, el flujo de caja del mismo, así como los procesos de adquisición y licitación en curso.", en ese entendido, el FPN es el responsable de los procesos contractuales.

Por lo anterior se concluye que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no es responsable de los procesos de contratación adelantados por Fondo para la Biodiversidad y las áreas protegidas, por lo tanto, el cambio de porcentaje entre los estudios previos y la minuta es una responsabilidad netamente del Contratante."

ANÁLISIS DE RESPUESTA:

Los criterios de análisis están fundamentados en el expediente contractual VA-CCON-001 de 2022, dispuesto a este órgano de control por parte de Patrimonio Natural.

La cláusula sexta del contrato VA-CCON-001 de 2022, establece el valor y forma de pago del contrato de la siguiente forma:

VALOR DEL CONTRATO VA-CCON-001-2022

| Concepto | Valor |
|--------------------------------|----------------------|
| Honorarios | \$144.000.000 |
| Gastos Operativos y Logísticos | \$32.328.000 |
| Total | \$176.328.600 |

FUENTE: Contrato VA-CCON-001 de 2022

Respecto de la forma de pago estableció lo siguiente:

FORMA DE PAGO DEL CONTRATO VA-CCON-001-2022

| Descripción | Productos | Plazo de entrega | % de pago | Pago | Valor a Pagar |
|--------------|--|------------------|-----------|------------------------|---------------|
| Primera Pago | Plan de trabajo: Actividades, productos y cronograma | 7 días | 20 % | Primer pago (En mes 1) | \$ 28.800.000 |
| Segundo Pago | Producto 1: Documento diagnóstico y análisis de los Núcleos de Desarrollo Forestal (NDF) orientados al proceso de certificación forestal. Producto 2: Presentar le diseño y documentación de los procedimientos y operaciones de los Núcleos de Desarrollo Forestal y Centro de Transformación con el propósito de cumplir con todos los estándares de la certificadora forestal. | Mes 3 | 16% | Segundo Pago | \$ 23.040.000 |
| Tercer Pago | Producto 3: Documento de sistematización del proceso de acompañamiento e Implementación de los requerimientos de la Certificadora Forestal en los Núcleos de Desarrollo Forestal (NDF). | Mes 6 | 16% | Tercer Pago | \$23.040.000 |

| Descripción | Productos | Plazo de entrega | % de pago | Pago | Valor a Pagar |
|--------------|---|------------------|-----------|-------------|---------------|
| Cuarto Pago | Producto 4: Plan de capacitación en estándares de certificación forestal dirigido a los usuarios de los Núcleo de Desarrollo Forestal y equipo de Visión Amazonia | Mes 8 | 16% | Cuarto Pago | \$ 23.040.000 |
| Quinto pago | Producto 5: Plan de acompañamiento para implementación del proceso de certificación forestal | Mes 10 | 16% | Quinto Pago | \$ 23.040.000 |
| Sexto Pago | Producto 6: Plan de acompañamiento para la realización de auditorías internas y acciones correctivas. | Mes 12 | 16% | Sexto Pago | \$ 23.040.000 |
| Total | | | | | \$144.000.000 |

FUENTE: Elaborado con base en el contrato VA-CCON-001 de 2022

Mediante Otrosí No.1 de fecha 29 de marzo de 2023, se prorrogó el plazo de ejecución por veintiséis (26) días, y se adicionó la suma de cinco millones setecientos sesenta mil pesos (\$5.760.000) para un total de ciento cuarenta y nueve millones setecientos sesenta mil pesos (\$149.760.000), Quedando de la siguiente forma los pagos a la consultora:

FORMA DE PAGO DEL CONTRATO SEGUN OTROSI NO.1

| Descripción | Productos | Plazo de entrega | % de pago | Pago | Valor a Pagar |
|--------------|---|------------------|-----------|------------------------|---------------|
| Primera Pago | Plan de trabajo: Actividades, productos y cronograma | 7 días | 19 % | Primer pago (En mes 1) | \$ 28.800.000 |
| Segundo Pago | Producto 1: Documento diagnóstico y análisis de los Núcleos de Desarrollo Forestal (NDF) orientados al proceso de certificación forestal. | Mes 3 | 15% | Segundo Pago | \$ 23.040.000 |
| Tercer Pago | Producto 3: Documento de sistematización del proceso de acompañamiento e Implementación de los requerimientos de la Certificadora Forestal en los Núcleos de Desarrollo Forestal (NDF). Producto 4: Plan de capacitación en estándares de certificación forestal dirigido a los usuarios de los Núcleo de Desarrollo Forestal y equipo de Visión Amazonia. | Mes 11 | 33% | Tercer Pago | \$48.959.600 |
| Cuarto Pago | Producto 5: Plan de acompañamiento para implementación del proceso de certificación forestal. | Mes 12 | 33% | Cuarto Pago | \$ 48.959.600 |

| Descripción | Productos | Plazo de entrega | % de pago | Pago | Valor a Pagar |
|--------------|--|------------------|-----------|------|---------------|
| | Producto 6: Plan de acompañamiento para la realización de auditorías internas y acciones correctivas | | | | |
| Total | | | 100% | | \$149.760.000 |

FUENTE: Elaborado con base en el ofrosi No. 1 del contrato VA-CCON-001 de 2022

En relación con el tercer punto de la respuesta que se refiere a *“los productos que fueron recibidos no fueron pagados hasta no tener la subsanación correspondiente”* mencionado por Patrimonio Natural, no es de recibo para este Órgano de Control por cuanto presenta una manifiesta inconsistencia con el Acta de Liquidación del Contrato de fecha 11 de diciembre de 2023, de la que se deduce:

1. El Supervisor solicitó la subsanación de los productos 3, 4, 5 y 6 el día 29 de mayo de 2023, de forma extemporánea teniendo en cuenta que el contrato ya había concluido el 25 de abril de 2023.
2. El 05 de junio de 2023 la consultora *“envía escrito dirigido al supervisor precisando que el contrato finalizó el día 25 de abril de 2023, dado que no es posible ejecución alguna después de finiquitado el mencionado plazo de ejecución.”*
3. 10 de julio de 2023, el supervisor solicita realizar subsanaciones nuevamente, y la consultora no atiende el requerimiento.
4. 11 de julio de 2023, la consultora le comunica al supervisor que no puede realizar cambios a los productos (3,4,5 y 6); *“debido a que las solicitudes están por fuera del plazo de ejecución”*, mencionando posibles acciones legales en caso de no recibir y pagar los productos.
5. El 10 de agosto de 2023, se realiza mesa de trabajo entre la consultora y la supervisión, para segunda revisión de los productos 3, 4, 5 y 6, y la viabilidad de realizar las visitas incumplidas.
6. El 12 de septiembre de 2023 Patrimonio Natural cita comunicación de la consultora de fecha 18 de agosto en la que manifestó: *“no voy a hacer trabajo de campo ni voy a cambiar los informes ya presentados porque considero que la información que colecte y que ya está en los informes no ha sido modificada, porque hasta donde tengo conocimiento ellos no han avanzado en nada más que conseguir la maquinaria para hacer el montaje de los Centros de Transformación; así las cosas la información inicial de Diagnóstico de los Núcleos (Fase 1), sigue siendo la misma para todos los núcleos”*

7. Posteriormente el supervisor y la consultora organizan la realización de las visitas, las cuales no contaron con la viabilidad jurídica por parte de Patrimonio Natural. Finalmente se realizó el acta de liquidación de forma unilateral el día 11 de diciembre de 2023.

Evidenciándose las siguientes irregularidades:

- El supervisor realizó la solicitud de subsanación de los productos No.3, 4, 5 y 6 de forma extemporánea el día 29 de mayo de 2023, cuando el contrato había finalizado el 25 de abril de 2023.
- Los productos 3, 4, 5 y 6, no fueron subsanados por la consultora la cual manifestó en varias ocasiones la negativa a realizar alguna modificación a los productos a pesar de los intentos del supervisor
- El supervisor decidió recibir a satisfacción los productos 3 y 4 asignándoles el 100% de cumplimiento, al Producto No. 5 le asignó el 50% de cumplimiento y el 6 decidió no recibirlo.
- El supervisor no justificó el motivo por el cual los recibió y les asignó el cumplimiento sin haber sido subsanados.
- El supervisor no tramitó la imposición multas o sanciones a la consultora por el incumplimiento.

Respecto al punto cuatro de la respuesta de Patrimonio Natural; *“En atención a la observación realizada, frente a la disminución del número de visitas, debido a que solo se realizó una visita por núcleo de desarrollo forestal”*, No es de recibo para este Órgano de Control al ser una circunstancia previsible, la cual era de conocimiento por parte del supervisor y consultora, situación que se infiere de la solicitud de anticipo de fecha 18 de enero de 2023, por valor de \$25.475.000 por cuanto antes de realizar la visita se solicitó un valor mayor al que fue presupuestado, sin mayor soporte o argumentación por parte de la consultora y supervisor, quedando demostrado que no fue una situación ajena al haber sido un “éxito total”.

Adicionalmente, con el anexo de solicitud de anticipo de fecha 18 de enero de 2023, los informes de capacitación presentados por la consultora y la legalización de Gastos operativos y logísticos, consta que se realizaron visitas al Núcleo de Desarrollo Forestal los Peregrinos, el cual no hacía parte del contrato al momento de llevarse a cabo las visitas, sino que fue incluido con la posterior modificación de fecha 29 de marzo de 2023, validándose hechos y actividades cumplidas.

Frente al punto cinco de la respuesta de Patrimonio Natural, manifestó: *“Los costos operativos con los cuales se financian los talleres o salidas de campo no son exclusivos para la consultora. En este caso, los mismos podían financiar tanto los gastos de la contratista como de quienes participaron en estas actividades.”* Sobre este punto, es necesario precisar que, el cuestionamiento que realiza este Ente de Control es respecto a que con cargo a los gastos operativos de la consultora, se realizaron pagos de los gastos de los Puntos Focales por concepto de alimentación, transporte y hospedaje, situación que quedó evidenciada en los documentos de legalización de los gastos operativos y logísticos del contrato VA-CCON-

001 de 2022; dado que estos ya se encuentran cubiertos por el programa y hacen parte de los Gastos Operativos del equipo de la UER establecidos en el Manual Operativo del Programa.

Respecto del punto seis Patrimonio Natural argumenta que: *"dichos gastos no superaron el monto total establecido en el contrato y fueron debidamente autorizados por la supervisión del contrato"*; si bien es cierto, que no se superó el monto total presupuestado en los gastos operativos y logísticos para las tres visitas (\$32.328.600), se superó lo programado para la visita No. 1 que estaba prevista por la suma de \$8.716.200, sin efectuar las modificaciones al contrato.

En conclusión, se afectó el proceso de certificación forestal debido a que no se logró realizar las capacitaciones propuestas a las comunidades en ninguno de los Núcleos de Desarrollo Forestal previstos, no se realizó el acompañamiento y seguimiento para la implementación del proceso de certificación forestal, ni para la realización de las auditorías internas de certificación; retrasando la certificación forestal de los Núcleos de Desarrollo Forestal a llevarse a cabo durante REM II - Visión Amazonía.

Respecto a la respuesta presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se acepta la respuesta dada y se excluye del presente hallazgo.

Frente a las deficiencias derivadas de la supervisión conforme al manual de supervisión de convenios y contratos de Patrimonio Natural se deberán tomar acciones correctivas.

Se configura como hallazgo.

CONVENIO KFW PARQUES

HALLAZGO 5. PLANEACIÓN, CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES Y ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORIA DE CONTRATO DE OBRA No. KFW-CO-0015 DE 2021 (PATRIMONIO NATURAL-PNNC)

Los diseños evidenciaron fallas en su planeación al no considerar entre otros aspectos la cota de inundación del área.

No se realizó la construcción del embarcadero, ni la torre de vigía de 4 pisos para la Sede Operativa de "El Torno", en un sector con alta incidencia de presiones antrópicas (tala, caza, incendios, entre otros), infraestructura de importancia para el ejercicio de la autoridad ambiental, a pesar de contar con la debida financiación por parte de KFW.

A la sede del Torno no se le realiza el debido mantenimiento, responsabilidad a cargo de Parques Nacionales Naturales.

CRITERIOS

CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA

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 1150 DE 2007²⁹

Artículo 20: De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento. Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

LEY 1474 de 2011³⁰:

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.

²⁹ "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".

³⁰ "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”.

MANUAL DE SUPERVISIÓN PATRIMONIO NATURAL

Numeral 7. PROPÓSITOS DE LA SUPERVISIÓN

Asegurar el cumplimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, pactado en el objeto de los convenios/contratos suscritos, vigilando la ejecución de las obligaciones de las partes (dentro de los presupuestos y cronogramas de inversión previstos originalmente).

Si dentro del ejercicio de las funciones del supervisor se evidencia que no va a ser posible el cumplimiento de las obligaciones del convenio/contrato por falta de tiempo de ejecución, o la necesidad de adicionar recursos para continuar con la misma, el supervisor deberá solicitar mediante oficio, de manera oportuna, con la debida justificación a Patrimonio Natural, si requiere modificar el convenio/contrato o adicionar recursos al mismo, para minimizar el riesgo de incumplimiento del objeto, así como de las actividades y los productos establecidos en el acuerdo.

Numeral 8: FUNCIONES DEL SUPERVISOR:

- a) Armonizar la interacción de las partes del convenio/contrato*
- b) Verificar el cumplimiento de las actividades, obligaciones y/o productos e informes a cargo de las entidades parte del convenio o al contratista, de acuerdo con el objeto.*
- c) Informar de manera oportuna a las Coordinaciones de Operaciones y Jurídica de Patrimonio Natural, sobre la ocurrencia de cualquier causa que pueda afectar el cumplimiento de las obligaciones técnicas, administrativas, financieras, contables y jurídicas, a cargo de las partes del convenio o del contratista, en aras de poder tomar las medidas pertinentes y en caso final hacer efectivas las Cláusulas de Imposición de Multas y/o Clausula Penal o en caso de los convenios, afectación de las garantías.*
- d) Velar por el cumplimiento del plazo de duración establecido.*
- e) Solicitar y justificar las adiciones, prórrogas u otras modificaciones del convenio/contrato, a la Coordinación de Operaciones de Patrimonio Natural. Expedir certificado de cumplimiento de las actividades y productos establecidos.*
- f) Requerir a las entidades parte del convenio o al contratista, en caso de ser necesario y de acuerdo con los eventos previstos para la terminación y liquidación anticipada de mutuo acuerdo o unilateral.*

Numeral 9: ACTIVIDADES PROPIAS DE LA SUPERVISIÓN:

De conformidad con lo anterior, las actividades a realizar por el Supervisor de un convenio/contrato y que, en consecuencia, resultan de obligatorio e inexcusable cumplimiento, son las que a continuación se enuncian:

Manual Operativo- Programa Áreas Protegidas y Diversidad Biológica

El procedimiento general de planeación en relación con la implementación de los dos proyectos responde a una secuencia de progresiva concretización que incluso inicia antes del arranque de implementación y culmina finalmente en los términos de referencia o especificaciones técnicas para una determinada inversión.

Estudios de factibilidad:

Previo a la formalización del aporte financiero del KfW a través de los acuerdos y convenios bilaterales se realiza una secuencia de diseños del proyecto (perfil de proyecto, prefactibilidad y factibilidad) como insumos al proceso de concertación entre las partes del esquema para el proyecto. Por lo general esta fase previa se encarga a consultores. En este sentido dichos estudios y documentos si bien proporcionan información válida, la parte propositiva puede haber sufrido variaciones en el tiempo.

Plan Operativo General:

Posterior a la formalización del aporte financiero al proyecto y como condición previa al arranque de su implementación operativa se elabora el Plan Operativo General - POG que en base a los recursos disponibles y techos presupuestarios establece una lista priorizada de las inversiones previstas en el plazo de la ejecución del proyecto con sus respectivos costos referenciales y considerando los objetivos, enfoques y estrategias acordadas entre las partes. El POG se elabora con la participación de las principales instancias que hacen parte del proyecto bajo el liderazgo de la Coordinación Nacional y con el acompañamiento del ATP quienes orientan sobre las prioridades de las partes y además deben consolidar a nivel nacional las previsiones de cada una de las direcciones territoriales y áreas protegidas. De esta manera se asegura que las propuestas de inversión se enmarcan tanto en las estrategias de manejo priorizadas por PNNC como en las prioridades y criterios formulados por el cooperante.

Manual de Adquisiciones y Contratos

El Plan de Adquisiciones es una herramienta para la planificación, monitoreo y control de las contrataciones.

Una vez aprobado el presupuesto, el responsable directo dentro de la subdirección, área o programa/proyecto deberá preparar el Plan de Adquisiciones. La preparación del mismo requiere del acompañamiento y verificación por parte del especialista/profesional de adquisiciones y contratos respectivo en cuanto a la pertinencia de los métodos, No Objeciones y demás aspectos relacionados con los procedimientos de adquisiciones requeridos. En él se deberá incluir la información sobre el monto a contratar, duración y terminación de los contratos, así como las fechas en las que se deben realizar los controles.

Los presupuestos de El Fondo y de los programas/proyectos se encuentran montados en el ERP. Los planes de adquisiciones se diseñarán, presentarán y se mantendrán en los formatos y sistemas requeridos por los financiadores y socios, facilitando el seguimiento y control por parte de los especialistas/profesionales de adquisiciones y las verificaciones posteriores entre lo planeado vs. Lo ejecutado, entre otros.

4.1. Modificaciones al Plan de Adquisiciones

Cualquier solicitud de modificación al Plan de Adquisiciones debe provenir de aquel que se encuentre debidamente autorizado para hacerla y debe contar con la No Objeción de la autoridad respectiva. La solicitud de modificación será revisada por el Especialista/profesional respectivo para verificar que cuenta con los requisitos necesarios para ser incorporada en el Plan de Adquisiciones. No se podrán iniciar y/o realizar procesos que no estén debidamente programados en el plan de adquisiciones.

CONDICIÓN

El contrato de Obra No. KFW-CO-0015 de 2021 por un valor de \$898.455.530 celebrado entre Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y CORFUTURO con fecha de inicio de 07 de enero de 2022, con vigencia hasta el 30 de noviembre de 2022, cuyo objeto es: “*Construcción de la sede operativa cabaña isla del medio-el torno en la vía parque isla de salamanca (VIPIS)*”.

La interventoría del presente contrato fue realizada mediante la OPS 009 de 2018, suscrita por INTERDI LTDA y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas.

La supervisión está a cargo de la Coordinación Grupo de Infraestructura de Parques Nacionales Naturales de Colombia, además de ser beneficiario del contrato.

En la revisión de dicho contrato, se observaron inconsistencias en el cumplimiento de los siguientes ítems de las especificaciones técnicas:

Ítem No 5.3 PLANOS, ESPECIFICACIONES, MUESTRAS FÍSICAS DE MATERIALES Y PRODUCTOS.

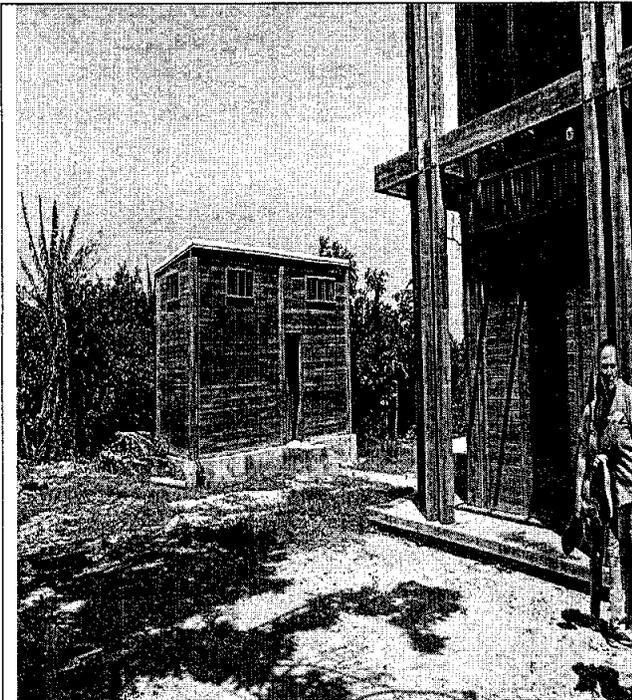
En las especificaciones técnicas del contrato de obra No. KFW-CO-0015 de 2021, se establecen las especificaciones relacionadas con la entrega de planos que tenían como objeto explicar las condiciones y características constructivas relacionadas con el empleo de los materiales, en la forma que figura en los mismos.

Dentro del objeto contractual, se debía construir una sede administrativa que constara de:

- Una casa principal de dos pisos,
- Una torre de vigía de 4 pisos,
- Un cuarto de máquinas,
- Un cuarto de combustible y
- Un área para disponer de una planta eléctrica,
- Además, de la construcción de un embarcadero de cabida para dos lanchas.

En la visita realizada el día 17 de abril del 2024, por parte de la CGR, se evidenció que tanto la torre de vigía de 4 pisos, como el embarcadero de 59 m², no se construyeron, en los términos contractuales, se alteraron los diseños y especificaciones técnicas de las obras, además, no hay evidencia cambio a las modificaciones que hubieren sido aprobadas por KFW y aprobados por parte de la supervisión e interventoría del contrato.

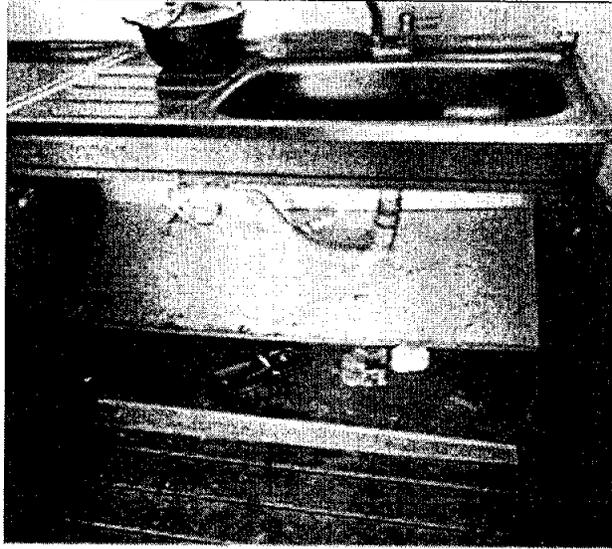
Ilustración 1. Fotografías obras sector El Torno - PNNC



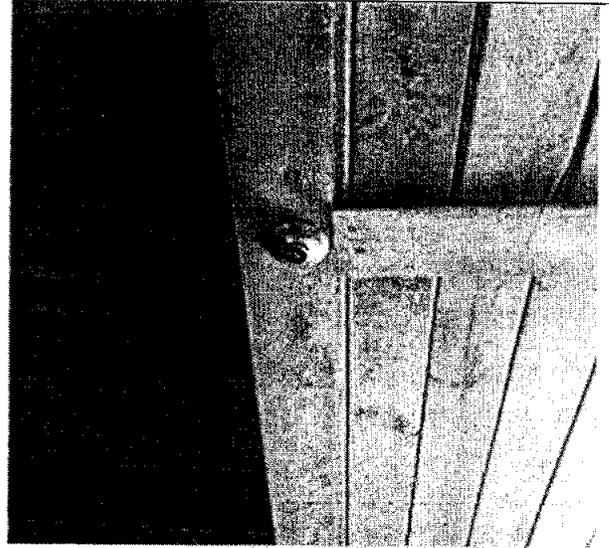
Fotografía No 1. Área donde debía estar situada la Torre de Vigía dentro del Sector de El Torno



Fotografía No 2. Zona en donde se debió disponer o adecuar el embarcadero.



Fotografía No. 3 Área de Cocina, donde se observa el deterioro del aglomerado de la cocina integral



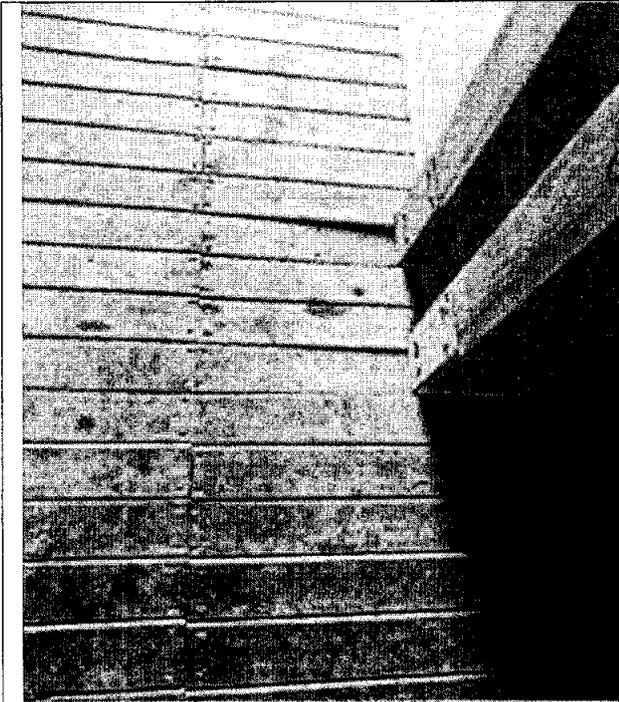
Fotografía No. 4. Zonas comunes de la sede administrativa, donde se encontraron puertas en mal estado y sin chapas.



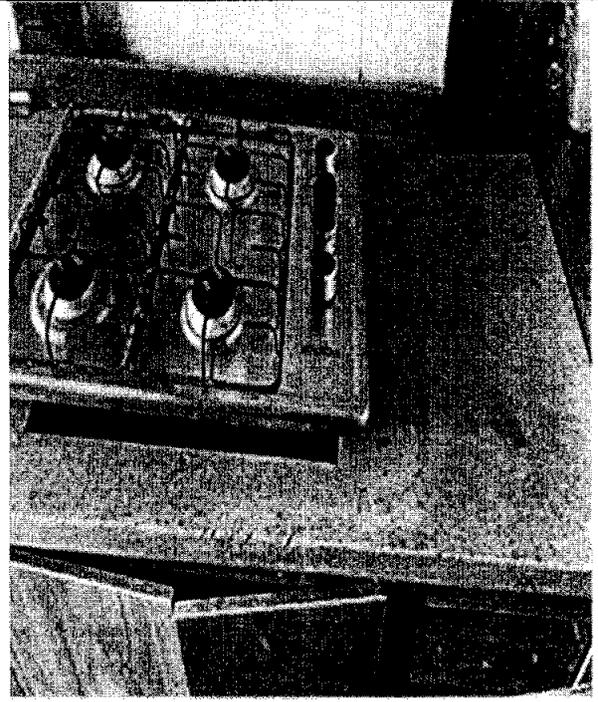
Fotografía No. 5 Zonas comunes de la sede administrativa, donde se encontraron puertas en mal estado y sin chapas.



Fotografía No. 6 Zonas comunes de la sede administrativa, donde se encontraron puertas en mal estado y deterioro en madera



Fotografía No. 7 Piso del segundo nivel, se observa tablado en malas condiciones



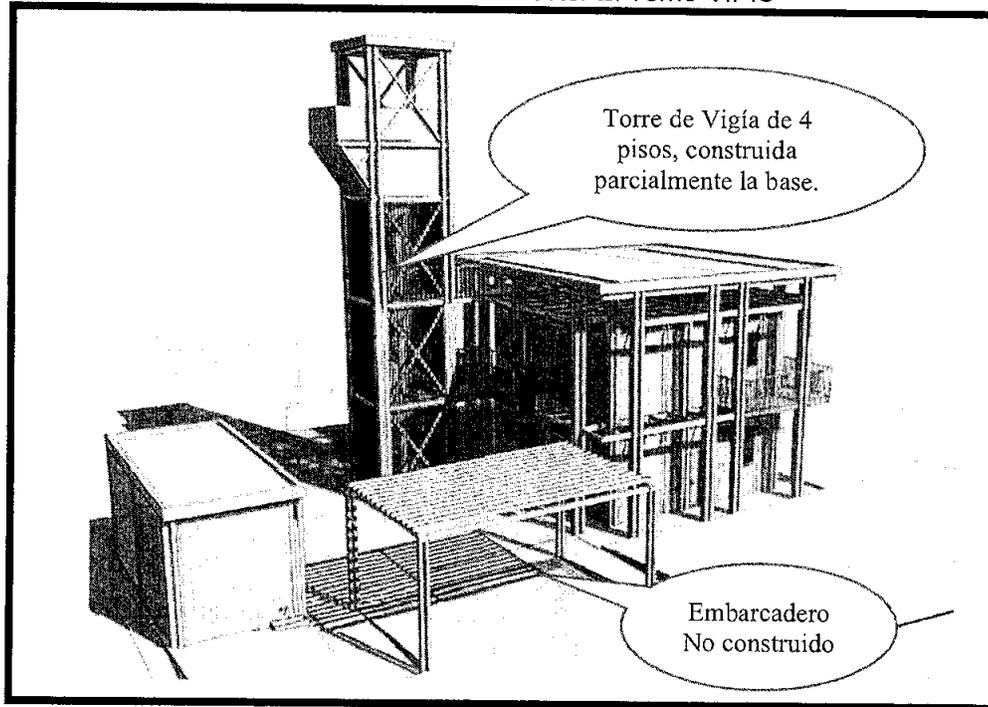
Fotografía No. 8 Área de Cocina, se logró evidenciar que la estufa no estaba empotrada en el mueble y no tenía superficie en vidrio templado

FUENTE: Visita CGR 17 de abril de 2024.

Cómo se puede observar en las fotografías, se evidencia una sede administrativa que no da cumplimiento con las especificaciones técnicas contratadas, si bien, existe la casa principal de dos pisos y el cuarto de máquinas, en el cual no está instalada la Planta Eléctrica, la misma fue transportada al Sector de Los Cocos. Adicionalmente, la sede no cuenta con servicios públicos (Agua, Energía Eléctrica). Por lo que actualmente esta infraestructura no es utilizada para el ejercicio de control ambiental por parte de PNNC.

En el sector de El Torno, no se levantó la Torre de Vigía en la cual se invirtieron \$31.868.972,00 en sus bases, tampoco se construyó el embarcadero, en la visita realizada por las CGR, las condiciones locativas del área administrativa estaban en malas condiciones y se evidenció falta de mantenimiento.

Diseño Inicial Cabaña Sector El Torno-VIPIS



FUENTE: Especificaciones Técnicas Contrato. Llamados CGR

De acuerdo con la información remitida por Patrimonio Natural, en la respuesta Anexo D Cantidades finales de obra, se evidencia el pago e inversiones por \$37.924.077 para la construcción de la torre de vigilancia la cual no fue concluida y las bases presentan riesgo de deterioro de no terminarse la obra.

CANTIDADES DE OBRA Y PAGOS TORRE DE VIGILANCIA

| B | CONSTRUCCIÓN DE UNA TORRE DE VIGILANCIA DE 4 PISOS | VALOR PARCIAL \$ |
|----------|--|-------------------------|
| 1,2 | EXCAVACIÓN MANUAL. | 257.096 |
| 2 | CIMENTACIÓN Y ESTRUCTURA | |
| 2,1 | ACERO DE REFUERZO DE 60.000 PSI | 2.849.064 |
| 2,7 | MALLA ELECTROSOLDADA | 114.226 |
| 7 | ITEMS NO PREVISTOS | |
| | CONCRETO DE LIMPIEZA E=0.05 M | 782.944 |
| | ZAPATAS EN CONCRETO DE 3000 PS | 7.951.795 |
| | PEDESTALES DE CIMENTACIÓN EN CONCRETO DE 3.000 PS | 927.707 |
| NP03 | MURO DE CONFINAMIENTO EN BLOQUE HUECO RELLENO CON MORTERO 1:3, INCLUYE | 3.429.763 |
| NP05 | PLACA ALIJERADA EN METALDECK 2" | 5.918.175 |
| NP15 | ANCLAJE EPOXICO PARA VARILLA CORRUGADA | 5.390.050 |

| | | |
|------|--|-------------------|
| NP16 | PUENTE DE ADHERENCIA DE CONCRETO FRESCO A ENDURECIDO CON ADHESIVO EPOXICO | 170.870 |
| NP17 | ANDENES EN CONCRETO e=10cm, INCLUYE BORDILLOS DE CONFINAMIENTO Y ACERO DE REFUERZO | 4.077.282 |
| | SUBTOTAL CONSTRUCCIÓN DE UNA TORRE DE VIGILANCIA DE 4 PISOS | 31.868.972 |
| | Administración | 4.142.966 |
| | Imprevistos | 318.690 |
| | Utilidad | 1.593.449 |
| | TOTAL AIU | 6.055.105 |
| | TOTAL CONSTRUCCIÓN TORRE DE VIGILANCIA | 37.924.077 |

FUENTE: Anexo D Cantidades finales de obra FPN, Cálculos CGR

- Ítem No 5.10 PLANOS RECORD, MANUALES, BITÁCORA DE OBRA

El Ítem No 5.10 contempla: *“Al final de la obra el contratista tendrá la obligación de suministrar a la entidad encargada los planos récord, manuales y la bitácora de obra, de las labores realmente ejecutadas, indicando los cambios sobre el diseño inicial o anotaciones constructivas previa aprobación del interventor. Estos documentos se entregarán en original y copia (en lo posible magnética) a la dependencia competente. Sin este requisito no se firmará el Acta Final de Recibo de Obra a Satisfacción”* (El subrayado no forma parte del texto).

En la visita de la CGR, no se evidenció la existencia de los planos récord, manuales y la bitácora de obra, como tampoco el informe final de supervisión de recibo de la obra, de igual manera, no existe control de modificaciones a los diseños que se hayan realizado a las condiciones iniciales del contrato, como tampoco los planos arquitectónicos actualizados. (El subrayado no forma parte del texto).

CAUSA

Deficiencias en la interventoría y en las actividades de supervisión del contrato, al no realizar seguimiento oportuno a las especificaciones técnicas del contrato de obra KFW-C0-0015-de 2021; que permitiera el cumplimiento de los ítems No. 5.3, y 5.10, además, de la falta de gestión por parte de PNNC, para preservar los bienes y no haber tomado las acciones pertinentes, para garantizar el cumplimiento de las condiciones contractuales de la sede operativa el Torno.

EFFECTO

Falta de Cumplimiento en el objeto del contrato en los términos establecidos y se materializó el riesgo de Incumplimiento de los ítems No. 5.3, y 5.10 de la descripción técnica de bienes y servicios de las especificaciones técnicas que dieron lugar al objeto contractual.

Actualmente PNNC no cuenta con una sede operativa en el sector del Torno por carecer de la Torre de Vigía, no tener el área adecuada de embarcadero, adicionalmente la cabaña

administrativa presenta deterioro, no está debidamente dotada, parte del mobiliario por razones de seguridad fueron depositado en el Sector de los Cocos, esta sede administrativa carece de servicios públicos.

Se configura como hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas emitió respuesta mediante radicado No 2024ER0107802 de fecha 22/05/2024, a su vez, PNNC dio respuesta con radicado No 2024ER0109712 de fecha 24/05/2024 donde en sus principales aspectos plantean:

(...) “De acuerdo con el contrato de Obra No.KFW-CO-0015 de 2021 y la ORDEN DE SERVICIO No.009 derivada del CONTRATO DE INTERVENTORIA No. KFW-INTER-002 DE 2018, se suscriben en el marco del Proyecto Áreas Protegidas y Diversidad Biológica cuyo beneficiario es Parques Nacionales Natural de Colombia y, por lo tanto, prepara los insumos necesarios (Especificaciones técnicas, unidades de obra, diseños, planos arquitectónicos, etc), solicita la realización de los procesos de adquisiciones dentro de los cuales se suscriben los contratos y asume la supervisión de los mismos.” (...)

De conformidad con la respuesta emitida, por Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, en otras palabras comento: (...) *“La interventoría con el contratista de obra y por información suministrada por el área protegida en el momento de realizar la implantación en sitio, evidenciaron un cambio en la cota inundable que llevó a la necesidad de elevar la edificación aproximadamente 70 centímetros con relación a lo establecido inicialmente, lo que hizo necesario realizar ajustes en la cimentación y la estructura de la Cabaña Isla del medio-el Torno”. (...)*

Además, *“En el estudio de suelos que se realizó para el contrato de obra, se habló de la construcción de un tablestacado atirantado para soportar las paredes laterales del embarcadero, no obstante, revisando el presupuesto se pudo notar por la interventoría, que no fueron tenidas en cuenta estas actividades que eran necesarias para poder llevar a cabo la construcción de dicho embarcadero. También fue evidente que añadir dichas actividades implicaba la inclusión de ítems no previstos y mayores cantidades de obra, que se vería reflejado en un aumento del presupuesto inicial. (...)*

El 12 de abril de 2022, se realizó Comité administrativo de obra para exponer que las mayores cantidades que genera la elevación de la estructura de la cabaña, así como las modificaciones previstas en el muelle, imposibilitaban la ejecución de la totalidad de las obras ya que no se contaba con la totalidad de los recursos y el valor a adicionar sería muy alto, lo que obligó a realizar la priorización de la ejecución de estas. (...)

El día 12 de mayo de 2022, se realizó comité virtual donde se expone que, es necesario realizar una adición al contrato para poder ejecutar la totalidad de las obras proyectadas inicialmente a lo que el supervisor de la interventoría informó que KFW, contaba con los recursos, razón por la cual el contratista de obra inicialmente aceptó realizar esa adición.

(...)

No obstante, el 17 de mayo de 2022, el Contratista radica comunicación mediante la cual manifiesta: “Queremos por medio de la presente dar respuesta y exponer la problemática social y de orden público que se vive a diario en la zona de influencia de la obra, como fue notificado en la anterior carta se tuvo un robo de algunos materiales de la estructura que hacen parte fundamental para seguir avanzando como fueron las platinas, las cuales son hechas a la medida y llevan un proceso de perforación y galvanizado”. (...)

En otras palabras, Parques Nacionales Naturales, luego de haber recibido las evidencias por parte del contratista, señalo lo siguiente:

“La interventoría manifestó que no se realizaron las obras de la torre y el embarcadero porque el contrato de obra estaba pactado a precios unitarios fijos, que mediante los comités de seguimiento realizados fue necesario priorizar con un criterio técnico las obras, y que estas se pagaron conforme a las actividades ejecutadas, realizando balances de obras (mayores y menores cantidades), garantizando con los recursos invertidos la entrega de un proyecto funcional, como se evidencia en el acta de pago final y el acta de recibo, en la cual constan las actividades ejecutadas”. (...)

ANÁLISIS DE RESPUESTA

De conformidad con lo establecido en la Clausula Sexta-Valor del Contrato y forma de pago, del contrato de Obra No KFW-CO-015 de 2021, Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y la Corporación Futuro-CORFUTURO como contratista, consideraron realizar los pagos de la siguiente manera:

- *Primer Pago: anticipo, la entidad contratante cancelara a manera de anticipo, el valor correspondiente al 20% del valor total del contrato, correspondiente a la suma de \$ 179.691.106. (Clausula Sexta).*
- *Pagos intermedios: la entidad contratante cancelará al contratista tres pagos intermedios así: se realizará un segundo pago, como pago intermedio correspondiente a \$ 179.691.106 previo recibido a satisfacción por parte del supervisor y/o interventor del contrato una vez se haya ejecutado el 30% de las obras contratadas (Clausula Sexta).*
- *Se realizará un tercer pago como pago intermedio correspondiente a \$ 179.691.106 previo recibido a satisfacción por parte del supervisor y/o interventor del contrato una vez se haya ejecutado el 70% de las obras contratadas.*
- *Se realizará un cuarto pago como pago intermedio correspondiente a \$ 260.536.659 previo recibido a satisfacción por parte del supervisor y/o interventor del contrato una vez se haya ejecutado el 90% de las obras contratadas.*
- *Pago final: la entidad contratante cancelara el pago final correspondiente al 10% del valor total del contrato, es decir la suma de \$ 89.845.553 previo recibido a satisfacción por parte del supervisor y/o interventor del contrato una vez se haya ejecutado el 100% de las obras contratadas.*

Adicionalmente, dentro del contrato de obra se estipula la *Clausula Tercera-PRODUCTOS Y ESPECIFICACIONES TECNICAS*, en donde el Contratista se obliga a cumplir con las actividades descritas en el Anexo 1-Especificaciones Técnicas para realizar la construcción de la sede operativa de El Torno (documento que hace parte integral del contrato), destacándose, así:

- 4. *Alcances Generales: Construir la sede operativa cabaña isla medio-El Torno, teniendo en cuenta sus condiciones bioclimáticas, de acuerdo con los respectivos diseños.*

El cual comprende:

1. *Construcción de una casa principal de dos pisos, una torre de vigía de 4 pisos, un cuarto de máquinas, un cuarto de combustible y un área para la planta eléctrica.*
 2. *Construcción de un embarcadero para dos lanchas y una Pérgola.*
- 5. *Especificaciones de los productos requeridos*

El contratista realizará las actividades y obras según lo estipulado para cada uno de los componentes técnicos adjuntos, acogiendo las especificaciones y cantidades de obras; desarrollando todos los procesos, procedimientos y cumpliendo las normas legales (incluyendo NSR-10) y técnicas vinculantes a la construcción en Colombia.

- 5.3. **PLANOS, ESPECIFICACIONES, MUESTRAS FÍSICAS DE MATERIALES Y PRODUCTOS**

Los planos, las especificaciones y los anexos que se entregan anexos se complementan entre sí y tienen por objeto explicar las condiciones y características constructivas relacionadas con el empleo de los materiales, en la forma que figura en los planos. Cualquier detalle que se haya omitido en planos, especificaciones, muestras, anexos o en todos estos, y que deba formar parte de la construcción, no exime al contratista de su ejecución dentro del valor ofertado, ni podrá tomarse como base para reclamaciones posteriores, por lo tanto, queda obligado a cumplir con estas especificaciones y muestras físicas. Hacen parte integral de este documento los planos que se referencian en el listado de planos de los proyectos técnicos y arquitectónicos:

El contratista se ceñirá en un todo de acuerdo con los planos, cualquier detalle que se muestre en estos y que no figure en las especificaciones o que se encuentre en éstas, pero no aparezcan en los planos tendrá tanta validez como si se presentara en ambos documentos. Prevalecen en todo momento las especificaciones indicadas en los planos y las relacionadas en el presente documento, a menos que los estudios técnicos (suelos, hidráulicos, eléctricos, etc.) manifiesten lo contrario.

Los Planos del Proyecto Arquitectónico primaran sobre todos los demás proyectos y cualquier incongruencia que se produzca deberá consultarse con la interventoría.

Además, dentro de la Clausula Cuarta-Obligaciones generales del contratista: En desarrollo del objeto del contrato. EL CONTRATISTA tendrá las siguientes obligaciones:

2. *Asegurar que las obras se ejecuten de acuerdo con los objetos y alcances propuestos en los términos de referencia y propuesta, y en forma integral con los enfoques, metodologías,*

cronogramas, recursos humanos y de apoyo, en el plazo contractual y dentro de los términos del presupuesto contractual.

10. Informar al supervisor del contrato sobre cualquier riesgo identificado que afecte la ejecución del mismo.

16. Si el CONTRATISTA encuentra inexactitudes o incorrecciones en los planos o en las especificaciones, deberá hacer corregir y aclarar estas discrepancias ante la supervisión, antes de iniciar cualquier etapa de los trabajos.

19. EL CONTRATISTA, está obligado a proteger todas las obras a medida que estas se ejecutan, con miras a la entrega final de la etapa correspondiente a recibido a satisfacción por la supervisión. En caso de que los elementos construidos y/o instalados, sufran daños por falta de protección antes de la entrega final de la obra, así estén recibidas a satisfacción por la supervisión; estos daños (reparaciones, demoliciones, reconstrucciones o cambios de los elementos), correrán por cuenta del CONTRATISTA y sin costo alguno para el contratante.

Analizadas las respuestas emitidas por Patrimonio Natural y PNNC, de acuerdo con los términos contractuales, la obra contemplaba 3 Ítems por valor de \$898.455.531 incluido el AIU del 19%, así:

CONSOLIDADO CONTRACTUAL

| ITEM | DESCRIPCIÓN | VALOR PARCIAL \$ |
|------------------------------------|---|--------------------|
| A | Construcción de una cabaña principal de dos pisos | 618.163.560 |
| B | Construcción de una torre de vigía de 4 pisos | 98.826.028 |
| C | Construcción de Embarcadero | 38.015.060 |
| Valor Total Costos Directos | | 755.004.648 |
| | Administración | 98.150.604 |
| | Imprevistos | 7.550.046 |
| | Utilidad | 37.750.232 |
| TOTAL AIU | | 143.450.883 |
| TOTAL OBRA | | 898.455.531 |

FUENTE: Anexo D Cantidades finales de obra FPN, Cálculos CGR

Se evidencia que Patrimonio Natural realizó pagos por \$ 898.455.530 (Véase RELACION DE PAGOS CONTRATO KFW -CO-0015 de 2021), avalados por el Interventor (INTERDI SAS) y por el Supervisor (Coordinador Grupo de Infraestructura PNNC) que corresponde al valor original del contrato, inobservando los términos iniciales del contrato, al no terminar de construir la Torre de Vigilancia, ni el embarcadero.

RELACION DE PAGOS CONTRATO KFW -CO-0015 de 2021

| FECHA | COMPROBANTE | VALOR \$ |
|------------|-------------|-------------|
| 18/02/2023 | 880 | 179.691.106 |
| 23/06/2022 | 965 | 179.691.106 |
| 15/09/2022 | 1020 | 179.691.106 |

| FECHA | COMPROBANTE | VALOR \$ |
|---------------------|-------------|--------------------|
| 25/10/2022 | 1047 | 103.371.246 |
| 22/11/2022 | 1070 | 135.911.746 |
| 26/12/2022 | 1101 | 120.099.220 |
| TOTAL PAGADO | | 898.455.530 |

FUENTE: Comprobantes Patrimonio Natural, Cálculos CGR

Indica Patrimonio Natural en la respuesta que *“La interventoría con el contratista de obra y por información suministrada por el área protegida en el momento de realizar la implantación en sitio, evidenciaron un cambio en la cota inundable que llevo a la necesidad de elevar la edificación aproximadamente 70 centímetros con relación a lo establecido inicialmente, lo que hizo necesario realizar ajustes en la cimentación y la estructura de la Cabaña Isla del medio-el Torno.”*, que resultó en mayores cantidades de obra por valor de \$ 124.916.818, los cuales inicialmente no fueron tenidos en cuenta en el contrato inicial, evidenciándose deficiencias en la Planeación de las obras por parte de la Coordinación del Grupo de infraestructura de PNNC.

Por otra parte, PNNC, cuenta con el apoyo de la Cooperación financiera alemana a través de KFW; quien dio su apoyo al considerar que existía en esa zona una cabaña construida en 1996, la cual se encontraba en mal estado y funcionaba como Sede Operativa, por lo que consideraron demolerla para dar paso a la nueva estructura. Lo anterior, teniendo en cuenta que por su ubicación estratégica se podrían adelantar acciones de prevención, vigilancia y control, razón por la cual el proyecto contemplaba la construcción de estructuras de madera de uno y dos pisos y la torre vigía de cuatro pisos de altura.

El acceso al lote es exclusivo por vía fluvial, y en este sentido incluye la construcción de un embarcadero de 59 m2. que dé cabida a dos lanchas.

La cabaña es de vital importancia por su posición estratégica para el ejercicio de la autoridad ambiental y requiere ser habilitada en su totalidad para dar soporte a los procesos del parque nacional natural Vía parque Isla Salamanca-VIPIS, y aportar en beneficio a las condiciones de trabajo del personal que labora en este lugar, así como para el control de usuarios y visitantes.

Así las cosas, se evidencia que no se cumplió con el fin previsto, no por falta de recursos, por cuanto el Cooperante estaba dispuesto a sumir estos costos, a lo cual se hizo caso omiso, y decidieron recibir una obra sin cumplir con la necesidad a satisfacer.

Por una parte, no se construyó el embarcadero y por la otra, tampoco se culminó la torre de vigía de 4 pisos, donde solo fueron fundidas sus bases.

El contratista aduce razones de orden público y de seguridad para no continuar con la obra, lo cual finalmente fue consentido por Patrimonio Natural y PNNC.

Respecto de la información enunciada en respuesta de Patrimonio Natural, relacionada a las modificaciones de los diseños iniciales, acta de recibido de obra, acta de pago final, Bitácora de obra, planos récord y certificado de materiales y manual de mantenimiento, los cuales fueron enunciadas que fueron revisados y firmados por la interventoría, tales documentos no se aportaron a este ente de control.

Con base en la respuesta de la entidad se evidencia deficiencias en la Planeación de las obras, por parte del área de la Coordinación del Grupo de Infraestructura de PNNC.

Por lo expuesto, el contrato de obra no cumplió con todos los objetivos planteados y lo construido está expuesto a deterioro por falta de mantenimiento, configurándose un hallazgo administrativo.

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

| OBJETIVO ESPECÍFICO 4 |
|---|
| 1. Evaluar la efectividad del plan de mejoramiento a 31 de diciembre de 2023. |

Una vez concluida la evaluación del Plan de Mejoramiento de Patrimonio Natural - Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, se estableció que la Entidad ha presentado, durante las vigencias objeto de revisión, deficiencias en materia de seguimiento y monitoreo al desarrollo de las acciones de mejora y los plazos propuestos para subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado de los diferentes ejercicios de actuación fiscal.

Asimismo, la Entidad tampoco ha llevado a cabo un registro cuidadoso, ordenado y debida y suficientemente soportado del avance de las acciones de mejora y su cumplimiento en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), herramienta concebida para rendir cuentas e información al órgano de control. Condiciones que obstaculizan y entorpecen la adecuada y oportuna valoración de la Contraloría General de la República sobre la materia.

HALLAZGO No. 6. EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO (PATRIMONIO NATURAL)

Patrimonio Natural- Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas presenta deficiencias en el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las acciones de mejora contenidas en el Plan de Mejoramiento, así como en el uso del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes u Otra Información (SIRECI), durante las vigencias evaluadas. A la fecha de cierre de este informe, no se ha adelantado ninguna gestión para dar cumplimiento a tres (3) acciones de mejora.

CRITERIOS

- La Contraloría General de la República a través de la Resolución Reglamentaria Orgánica Número: REG-ORG-0042 de fecha 25 de agosto de 2020, “por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)”, ha dispuesto:

“PLANES DE MEJORAMIENTO

ARTÍCULO 38. DEFINICIÓN. Es el instrumento que contiene la información del conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de vigilancia y control fiscal o entidad territorial, en un período determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio de una actuación fiscal.

ARTÍCULO 39. RESPONSABLES. Son responsables de suscribir el plan de mejoramiento, el representante legal de la entidad a la cual se le ha realizado una actuación fiscal.

ARTÍCULO 40. CONTENIDO. Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), sobre la gestión fiscal realizada y las acciones de mejora tendientes a subsanar las causas de los hallazgos formulados por la Contraloría General de la República.

Cada entidad que presente plan de mejoramiento debe rendir un avance de este semestralmente.

ARTÍCULO 41. PERÍODO. El plan de mejoramiento que se suscribe, cubre el período que adopte el sujeto de vigilancia y control fiscal o entidad territorial para su ejecución, con base en los resultados del proceso de la actuación fiscal que lo haya establecido.

Los avances del plan de mejoramiento, tiene una periodicidad semestral con corte a junio 30 y diciembre 31.

ARTÍCULO 42. TÉRMINO. El plazo para la presentación del plan de mejoramiento a la CGR a través del SIRECI producto de la actuación fiscal, es el que se establezca en el informe respectivo tasado en número de días. El término empezará a regir a partir de la fecha efectiva del recibo del informe por el sujeto de vigilancia y control fiscal. La dependencia competente de la Contraloría General de la República validará que se haya presentado el plan de mejoramiento dentro del término previsto por la misma.

Para los avances de los planes de mejoramiento, cada sujeto de control tendrá una fecha límite para su rendición. La cual estará ubicada dentro del rango previsto, entre el quinceavo (15) día hábil y el veinteavo (20) día hábil del mes de julio y los correspondientes en el mes de enero, siguientes al período a reportar.

ARTÍCULO 43. REVISIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO Y AVANCES. La Contraloría General de la República mediante actuaciones fiscales emitirá un concepto o calificación sobre el avance de los planes de mejoramiento, que podrá incorporarse al informe de auditoría o de manera independiente.”

En cuanto a las prórrogas y sanciones para la rendición de la información relacionada con los Planes de Mejoramiento, la misma norma ha establecido:

“ARTÍCULO 60. PRÓRROGAS. Los representantes legales de los sujetos de vigilancia y control podrán solicitar prórrogas para la rendición de cuenta e informe y otra información a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI), con fundamento en situaciones de fuerza mayor o caso fortuito. La solicitud deberá presentarse con anterioridad no inferior a cinco (5) días hábiles a la fecha de vencimiento.

Recibida la solicitud el contralor delegado respectivo, el jefe de Unidad de Seguimiento y Auditoría de la Planta de Regalías y el director de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, según sea su competencia, tendrá un plazo de tres (3) días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de recibo de la prórroga para resolverla, quien la podrá negar u otorgar por un máximo de diez (10) días hábiles. Si transcurrido los tres (3) días hábiles para negarla u otorgarla no se hubiere pronunciado de manera expresa, el SIRECI automáticamente otorgará la prórroga.

Para el caso de las prórrogas relacionadas con el informe del Sistema General de Participaciones, el Contralor delegado para el Sector Inclusión Social será el funcionario competente para otorgarlas o negarlas, de conformidad con los términos establecidos en el inciso anterior.

Igualmente, señala esta normativa:

REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN ADICIONAL

ARTÍCULO 62. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN. La Contraloría General de la República, podrá en cualquier momento solicitar información a las entidades del orden nacional, territorial y particulares que manejen fondos, bienes y recursos públicos, diferente a la reglamentada en este acto administrativo, cuando la requiera para el ejercicio de vigilancia y control fiscal conforme a las competencias constitucionales y legales establecidas.”

- También son criterios de la evaluación realizada, los lineamientos contenidos en la Circular No.015 del 30 de septiembre de 2020 de la CGR, sobre los planes de mejora por la vigilancia y control fiscal, y manejo de las acciones cumplidas, para que las entidades o particulares manejen fondos o bienes públicos, en todos sus niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

En términos generales y entre otros lineamientos, la Circular indica que:

a) es del resorte del sujeto de control definir los mecanismos y estrategias tendientes a subsanar los hallazgos encontrados en los ejercicios adelantados por la Contraloría General de la República; b) corresponde a las oficinas de control interno de las entidades, y en ausencia de éstas, a su representante legal o máximo directivo, verificar las acciones que hayan subsanado las deficiencias observadas e informarlo debidamente soportado al órgano de control; lo anterior sin perjuicio de la verificación que la Contraloría General de la República realice en cualquier tiempo, considerando la información contenida en SIRECI respecto a los planes suscritos y los avances presentados por la entidad; c) la rendición de los avances semestrales del plan de mejoramiento solamente deberá contener las acciones que a la fecha de corte, aún no hayan subsanado las causas que generaron el hallazgo; d) la Contraloría General de la República deberá comparar los reportes de avance con el plan de mejoramiento suscrito y evaluar si realmente con las acciones propuestas y ejecutadas,

se subsanaron las deficiencias evidenciadas por el órgano de control en sus informes anteriores.

CONDICIÓN

Una vez revisada y analizada la información y documentación registrada por Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI), así como la información y documentación aportada por el Fondo como respuesta a los diferentes requerimientos formulados por la Contraloría General de la República, se estableció el cumplimiento de las diferentes acciones de mejora propuestas por la Entidad en los planes de mejoramiento suscritos con ocasión de la Auditoría de Cumplimiento practicada a la vigencia 2018 y denuncia ciudadana código SIPAR No.2022-241781-80974-D CAT1394 Radicado No.2022ER0093527 de fecha 10 de junio de 2022, en los términos expuestos a continuación:

Acciones de mejora propuestas por Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas en Planes de Mejoramiento

| Auditoría de Cumplimiento 2019 | | | | |
|--------------------------------|--|-------------------------------|----------------------------------|----------------|
| Hallazgos | Acción de mejora | Término para dar cumplimiento | Fecha de reporte de cumplimiento | Efectividad |
| Hallazgo No.1 | Sustentar la naturaleza jurídica de Patrimonio Natural y solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elevar una consulta al Consejo de Estado sobre la naturaleza de Patrimonio Natural. | 31/12/2021 | 30/06/2021 | Inefectiva (1) |
| Hallazgo No.2 | Fortalecer la capacidad para evaluar las propuestas técnicas que los socios y aliados presentan verificando si es pertinente el tiempo del proyecto, alcance, recursos, socios para la intervención y planes de acción de los proyectos. | 31/12/2021 | 30/06/2021 | Efectiva |
| Hallazgo No.3 | Verificar la coherencia entre los planes operativos propuestos, el tiempo, el alcance, los recursos y las acciones. | 31/12/2021 | 30/06/2021 | Efectiva |
| Hallazgo No.4 | Verificar la disponibilidad de la información requerida para ejecución de los contratos de los proyectos antes de suscribir los mismos. | 30/06/2020 | 30/06/2022 | Efectiva |
| Hallazgo No.5 | Verificar la disponibilidad de la información requerida para ejecución de los contratos de los proyectos antes de suscribir los mismos. | 30/06/2020 | 30/06/2022 | Efectiva |

| Auditoría de Cumplimiento 2019 | | | | |
|--------------------------------|--|-------------------------------|----------------------------------|-------------|
| Hallazgos | Acción de mejora | Término para dar cumplimiento | Fecha de reporte de cumplimiento | Efectividad |
| Hallazgo No.6 | Actualizará el Manual de Supervisión para garantizar la adecuada supervisión y seguimiento técnico y financiero, y la correcta documentación de los avances de los proyectos. | 30/06/2020 | 31/12/2019 | Efectiva |
| Hallazgo No.7 | Continuar realizando las actividades y obligaciones a las que se comprometa y que estén establecidas en el contrato de forma explícita. | 30/06/2020 | 31/12/2022 | Efectiva |
| Hallazgo No.8 | Optimizar los procesos de toma de decisión para asegurar que la entidad encargada de la liquidación adelante las acciones correspondientes y notificar a las entidades supervisoras del cambio de líder en la ejecución de los convenios y contratos a fin de mantener la comunicación continua. | 30/06/2020 | 31/12/2021 | Efectiva |

| Denuncia Ciudadana 2022 | | | | |
|-------------------------|--|-------------------------------|----------------------------------|-------------|
| Hallazgos | Acción de mejora | Término para dar cumplimiento | Fecha de reporte de cumplimiento | Efectividad |
| Hallazgo No.1 | Actualizar el Manual de Supervisión del Fondo. | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| | Mejorar la rigurosidad en la aplicación del proceso de declaratoria de incumplimiento y sancionatorio para el Programa Visión Amazonía REM Fase I. -Documento | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| | Mejorar la rigurosidad en la aplicación del proceso de declaratoria de incumplimiento y sancionatorio para el Programa Visión Amazonía REM Fase I. -Comunicaciones y actas | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| | Mejorar la rigurosidad en la aplicación del proceso de declaratoria de incumplimiento y sancionatorio para el Programa Visión Amazonía REM Fase I. -Procesos | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| | Realizar sensibilización en los espacios de formulación y comités de seguimiento de proyectos sobre los canales de denuncias frente a hechos de fraude y corrupción. | 30/06/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |

| Denuncia Ciudadana 2022 | | | | |
|-------------------------|--|-------------------------------|----------------------------------|-------------|
| Hallazgos | Acción de mejora | Término para dar cumplimiento | Fecha de reporte de cumplimiento | Efectividad |
| Hallazgo No.2 | Hacer la capacitación de las Entidades Implementadoras del programa | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| | Reforzar y hacer énfasis en el uso y reporte de soportes contables legales. | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| | Verificar por parte de los funcionarios correspondientes, que los soportes que entreguen las Entidades Implementadoras sean los definitivos y no aceptar documentos provisionales. | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| Hallazgo No.3 | Fortalecer los mecanismos de seguimiento y monitoreo para las Entidades implementadoras del programa Visión Amazonía. | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| | Garantizar la verificación en campo de evidencias de productos que así lo requieran. -Parámetros | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| | Garantizar la verificación en campo de evidencias de productos que así lo requieran. -Actas | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| Hallazgo No.4 | Actualizar el Manual de Convenios y Convenios | 31/12/2023 | Incumplida | (2) |
| | Revisar y ajustar el Manual de Procedimientos del Programa relacionado con las modificaciones a los Convenios. | 31/12/2023 | Incumplida | (2) |
| | Capacitar al Equipo del Programa, en los temas del procedimiento para modificaciones de Convenios. | 31/12/2023 | Incumplida | (2) |
| | Expedir circular sobre las condiciones necesarias para justificar las modificaciones de los Convenios que se suscriban en el Programa. | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |
| | Revisar y ajustar el manual de Procedimientos del Programa relacionado con las modificaciones a los Convenios. | 31/12/2023 | Incumplida | (2) |
| | Capacitar al Equipo del Programa, en los temas del procedimiento para modificaciones de Convenios. | 31/12/2023 | Incumplida | (2) |
| Hallazgo No.5 | Realizar un análisis de la normatividad jurídica referente al uso de la cooperación internacional y la ejecución de estos recursos. | 31/12/2023 | Incumplida | (1) |
| | Consultar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible si los recursos del Programa se deben incorporar al presupuesto de rentas de la Nación. | 31/12/2023 | Incumplida | (1) |

| Denuncia Ciudadana 2022 | | | | |
|-------------------------|---|-------------------------------|----------------------------------|-------------|
| Hallazgos | Acción de mejora | Término para dar cumplimiento | Fecha de reporte de cumplimiento | Efectividad |
| | Consultar al Ministerio de Hacienda cuál es el proceso y la elegibilidad de los recursos de cooperación internacional de los recursos del Programa para incorporarse al presupuesto de rentas de la Nación. | 31/12/2023 | Incumplida | (1) |
| | Consultar a Colombia Compra Eficiente sobre la obligatoriedad de publicación de los recursos de cooperación internacional que no han sido incluidos en el presupuesto de rentas de la Nación y la obligatoriedad de Patrimonio Natural en la publicación de sus procesos de contratación. | 31/12/2023 | 31/12/2023 | Efectiva |

(1) Acciones que deben quedar incluidas en el nuevo Plan de Mejoramiento

(2) Cumplida extemporáneamente y verificada su efectividad, por lo tanto, debe ser excluida del Plan de Mejoramiento

FUENTE: Contraloría General de la República con base en información y documentación registrada en SIRECI y aportada por Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas

Con respecto a la acción de mejora propuesta por Patrimonio Natural, en el Plan de Mejoramiento al Hallazgo No.1 resultado de la Auditoría de Cumplimiento practicada a la vigencia 2018 que, si bien el Fondo cumplió con la acción de mejora propuesta, “Sustentar la naturaleza jurídica de Patrimonio Natural y solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elevar una consulta al Consejo de Estado sobre la naturaleza de Patrimonio Natural”; en el sentido de adelantar las actividades tendientes a obtener pronunciamiento del Consejo de Estado, la misma no correspondía, en razón a que el informe de la CGR presenta la naturaleza jurídica de Patrimonio Natural y lo que se estaba reprochando era el no cumplimiento de lo contenido en el numeral 6 del artículo 50 de la Ley 489 de 2018; que establece: “ARTICULO 50. CONTENIDO DE LOS ACTOS DE CREACION. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. **El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados**”. (La negrilla no forma parte del texto).

Lo cual a la fecha de la presente auditoría (junio 2024) a no se ha cumplido.

En lo atinente a las acciones de mejora correspondientes a los hallazgos Nos. 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del mismo ejercicio de control fiscal, se consideran cumplidas y efectivas. No obstante, hay que señalar que Patrimonio Natural no adelantó oportunamente y en los términos propuestos por ellos mismos, las acciones correctivas y/o preventivas para subsanar y corregir las causas administrativas que originaron los hallazgos Nos.4, 5, 7 y 8, tal como se ilustra en el cuadro anterior.

Por otro lado, y con respecto a los resultados del ejercicio de control fiscal adelantado con ocasión de la denuncia ciudadana presentada en el año 2022, aunque es cierto que para el caso del Hallazgo No.5, sobre deficiencias en la publicación en el portal de contratación SECOP, podría entenderse que con el concepto emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (ANCP - CCE), como lo reportó el último informe de avance el Fondo, es suficiente para entender subsanada la observación, también es cierto que, Patrimonio Natural responsable de sus procesos y procedimientos, autónomo en materia de suscripción del Plan de Mejoramiento, se comprometió a realizar consultas y solicitar conceptos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a la inclusión de los recursos en el Presupuesto General de la Nación. En tal sentido y a criterio del Ente de Control, Patrimonio Natural debe dar estricto cumplimiento a estos compromisos.

Como resultado de la atención de esta denuncia ciudadana, las acciones de mejora correspondientes a los hallazgos Nos.1, 2 y 3 se entienden cumplidas y efectivas. Pero, las acciones de mejora correspondientes a los hallazgos 4 y 5 se encuentran a la fecha incumplidas.

En términos generales, es imperioso advertir que, si bien algunas de las acciones de mejora corresponden a documentos y acciones puntuales, para el caso de actas, capacitaciones, supervisiones y seguimientos, el Fondo debe continuar dando cumplimiento a estos compromisos de manera permanente, a fin de garantizar la efectividad de la respectiva acción de mejora en el tiempo.

Asimismo, la Entidad no ha hecho un adecuado uso del sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes u Otra Información (SIRECI) durante los años anteriores, pues no solo ha hecho registros de avance de los planes de mejoramiento de manera extemporánea, sino que, además, lo ha hecho de manera incompleta al no registrar evidencias de las acciones cumplidas.

Adicionalmente, se evidenciaron inconsistencias y diferencias entre la información reportada en el oficio remisorio de la información de avance y los formularios electrónicos reportados semestralmente en el SIRECI.

En conclusión, de veintinueve acciones de mejora propuestas por Patrimonio Natural, veinte se cumplieron y se consideran efectivas, una a pesar de cumplida se considera no efectiva y los ocho restantes no se han cumplido, por lo que no se puede evaluar su efectividad.

CAUSA

Los controles implementados por el Fondo para realizar seguimiento al Plan de Mejoramiento no han sido suficientes, ni efectivos.

Asimismo, las personas a cargo del control, seguimiento y monitoreo a las actividades contentivas de los planes de mejoramiento, al reporte de avances, así como al cargue de información en el SIRECI, no se han encontrado suficientemente entrenadas para este propósito.

EFEECTO

Las situaciones anteriormente reprochadas, impiden que las acciones propuestas en el Plan se constituyan en una herramienta de mejoramiento de la gestión institucional, pues permiten demoras injustificadas en la obligación que le asiste a Patrimonio Natural de subsanar y corregir las causas que dieron lugar a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, y obstaculizan la verificación y evaluación que, de los mismos asuntos, competen al órgano de control.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Como respuesta a correo electrónico de fecha 9 de mayo de 2024 y radicado No.2024EE0084339, suscrito por el Supervisor de la Auditoría de Cumplimiento comunicando las observaciones a la Entidad, el día 22 de mayo del corriente, mediante radicado CGR 2024ER0107802, por el mismo canal, el Representante Legal de Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, se manifestó sobre el particular remitiendo las versiones finales y autorizadas de los documentos que se encontraban pendientes como acciones de mejora del Plan de Mejoramiento correspondientes al hallazgo No.4 de la denuncia ciudadana del año 2022.

Igualmente, en la respuesta se solicitó levantar el alcance administrativo, teniendo en cuenta los soportes suministrados como anexo al plan de mejoramiento.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Corolario de lo anterior, se acepta el cumplimiento y se concluyen como efectivas las acciones de mejora correspondientes al hallazgo No.4 de la denuncia ciudadana del año 2022.

Ahora bien, con respecto al hallazgo No.5 de la misma denuncia, es preciso anotar que la Entidad no aportó soporte de ninguna gestión en materia de cumplimiento de 3 de las acciones de mejora, cuya fecha de cumplimiento fijó la Entidad para el 31 de diciembre de 2023. Estas son:

- Realizar un análisis de la normatividad jurídica referente al uso de la cooperación internacional y la ejecución de estos recursos.

- Consultar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible si los recursos del Programa se deben incorporar al presupuesto de rentas de la Nación.
- Consultar al Ministerio de Hacienda cuál es el proceso y la elegibilidad de los recursos de cooperación internacional de los recursos del Programa para incorporarse al presupuesto de rentas de la Nación.

Por el contrario, insiste la Entidad en considerarlas cumplidas con el logro de la acción de mejora *“Consultar a Colombia Compra Eficiente sobre la obligatoriedad de publicación de los recursos de cooperación internacional que no han sido incluidos en el presupuesto de rentas de la Nación y la obligatoriedad de Patrimonio Natural en la publicación de sus procesos de contratación”*.

Al respecto, concluye este órgano de control, la obligatoriedad que le asiste a Patrimonio Natural de adelantar las tres gestiones aquí mencionadas que se encuentran pendientes, atendiendo a la autonomía de la Entidad para suscribirlas en la oportunidad debida, a su pertinencia y a la conveniencia de contar con tales conceptos.

Concluida la evaluación del Plan de Mejoramiento de Patrimonio Natural, de veintinueve acciones de mejora propuestas por Patrimonio Natural, veinticinco se cumplieron y se consideran efectivas, una a pesar de cumplida se considera no efectiva y las tres restantes no se han cumplido, por lo que no es posible evaluar su efectividad.

Es decir, con corte a 31 de diciembre de 2023, fecha de último reporte en el SIRECI, el Plan de Mejoramiento se encontraba cumplido en un 72,4%, y al cierre de este ejercicio auditor (mayo 2024), en un 89,7%. En términos de efectividad a 31 de diciembre de 2023 fue del 68,9% y a la fecha de cierre de la auditoria fue del 86,2%

En conclusión, actualmente el Plan de Mejoramiento de Patrimonio Natural, presenta un rezago en su cumplimiento y efectividad, como se expone a continuación:

Acciones de mejora pendientes de Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas en Planes de Mejoramiento.

| Auditoría de Cumplimiento 2019 | | | | |
|--------------------------------|--|-------------------------------|----------------------------------|-------------|
| Hallazgos | Acción de mejora | Término para dar cumplimiento | Fecha de reporte de cumplimiento | Efectividad |
| Hallazgo No.1 | Sustentar la naturaleza jurídica de Patrimonio Natural y solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elevar una consulta al Consejo de Estado sobre la naturaleza de Patrimonio Natural. | 31/12/2021 | 30/06/2021 | Inefectiva |

| Denuncia ciudadana 2022 | | | | |
|-------------------------|---|-------------------------------|----------------------------------|-------------|
| Hallazgos | Acción de mejora | Término para dar cumplimiento | Fecha de reporte de cumplimiento | Efectividad |
| Hallazgo No.5 | Realizar un análisis de la normatividad jurídica referente al uso de la cooperación internacional y la ejecución de estos recursos. | 31/12/2023 | Incumplida | Inefectiva |
| | Consultar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible si los recursos del Programa se deben incorporar al presupuesto de rentas de la Nación. | 31/12/2023 | Incumplida | Inefectiva |
| | Consultar al Ministerio de Hacienda cuál es el proceso y la elegibilidad de los recursos de cooperación internacional de los recursos del Programa para incorporarse al presupuesto de rentas de la Nación. | 31/12/2023 | Incumplida | Inefectiva |

FUENTE: Contraloría General de la República con base en información y documentación registrada en SIRECI y aportada por Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas

Adicionalmente, es preciso señalar que la Entidad no realizó ningún pronunciamiento frente a las deficiencias evidenciadas durante el ejercicio auditor en materia de falta de oportunidad, incompletitud e inconsistencias en los registros del Plan de Mejoramiento en el sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes u Otra Información (SIRECI).

En cifras, con corte a 31 de diciembre de 2023, el Fondo presenta un considerable rezago en cuanto al cumplimiento de las acciones de mejora (72,4%) y su efectividad (68,9%), pues de 29 acciones de mejora propuestas por la Entidad, 8 se encontraban sin cumplir y otra, a pesar de cumplida, no ha sido efectiva.

Por lo expuesto, el hallazgo administrativo se mantiene con el propósito de que Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, incluya las acciones de mejora frente al hallazgo anteriormente descrito; asimismo, la Entidad debe reprogramar las acciones contempladas descritas anteriormente, por considerarse que no están cumplidas y que estas no dan cuenta a eliminar las causas que las motivaron.

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

| OBJETIVO ESPECÍFICO 5 |
|---|
| 5. Evaluar el control interno y expresar un concepto. |

De conformidad con el análisis al sistema de control interno, en cuanto a su diseño y efectividad este se califica como adecuado y su riesgo combinado y de fraude promedio son bajos, por lo que la calificación final obtiene 1.4 puntos, que corresponde a un concepto de Eficiente

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

| OBJETIVO ESPECÍFICO 6 |
|---|
| Atender las denuncias ciudadanas asignadas e insumos, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución |

En el proceso de la Auditoría de Cumplimiento se atendieron los siguientes insumos de origen ciudadano:

RADICADO 2024IE0006457 SIPAR 2023-281098-82111-RE

Durante la etapa de ejecución de la presente auditoría se recibió a través de Memorando Interno 2024IE0006457 de 23 de enero de 2024, insumo relacionado con la petición ciudadana 2023-281098-82111-RE. Los hechos denunciados corresponden a una presunta irregularidad en la inversión de los rubros de donación internacional destinados al proyecto REM I en marco del programa Visión Amazonia, los cuales se estarían ejecutando sin cumplir las salvaguardas³¹. Al respecto, es importante mencionar que estos aportes de Cooperación tienen como objetivo superior la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación en el Bioma Amazónico Colombiano, dando cumplimiento al acuerdo marco Celebrado entre KfW y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS.

Los hechos denunciados se evaluaron dentro de la muestra de contratos seleccionados, suscritos por Patrimonio Natural, en marco del proyecto REM I y de los pilares: *Gobernanza Forestal, Planificación y Desarrollo Sostenible, Desarrollo Agroambiental, Gobernanza ambiental con Pueblos Indígenas y Condiciones Habilitantes*. De los cuales se realizó revisión documental del proceso basados en lo estipulado en el Manual Operativo del Programa-MOP definido por el donante. Asimismo, se verificaron los informes de las auditorías adelantadas por la consultoría internacional, requeridas por el donante para evaluar el cumplimiento del proyecto.

Patrimonio Natural informó que durante la ejecución del proyecto se llevaron a cabo varias Mesas Regionales Indígenas-MRA, las cuales son: *"(...) un espacio político de concertación entre los pueblos indígenas y el Gobierno con el fin de establecer las estrategias sobre la intervención en territorio de la Amazonia ya sea en resguardo, asociaciones, AATIS, etc. Por tal razón, una vez se llegó a un acuerdo del gobierno Colombiano en el marco del Programa REDD Early Movers - REM Global, que es un mecanismo creado por el gobierno de Alemania y administrado por el Banco de Desarrollo KfW, que da financiación, la Mesa Regional Amazónica solicitó un espacio para establecer la estrategia de cómo se va a realizar esa inversión en el territorio indígena; dando como resultado el documento PIVA, el cual tiene como objetivo principal que la inversión del Programa se debe realizar mediante convocatorias y que no es necesario la realización de una consulta previa."* (Sic), mesas que involucran a las comunidades, en la toma de decisiones. Cabe resaltar que en marco del proyecto REM II, se estableció la necesidad de la realización de la consulta previa.

³¹ Conjunto de normas que deben ser tomadas en cuenta para garantizar el respeto de los derechos individuales y colectivos de las comunidades locales, pueblos y nacionalidades indígenas en el marco de la implementación del Plan de Acción REDD+

En ese contexto, a la fecha no se dan los elementos necesarios para iniciar una actuación de carácter fiscal o de otra índole y por lo tanto se procede al archivo de esta petición.

RADICADO 2024IE0006457 SIPAR 2023-293339-82111-SE

Durante la etapa de ejecución de la presente auditoria se recibió a través de Memorando Interno 2024IE0006457 de 23 de enero de 2024, insumo relacionado con la petición ciudadana 2023-293339-82111-SE. Los hechos denunciados corresponderían a presunta corrupción en el programa de Cooperación Visión Amazonia en San José del Guaviare y la región amazónica, riesgos de corrupción de organizaciones indígenas, como la OPIAC, donde toman recursos públicos, y de cooperación que deben ser destinados a las necesidades de los niños y niñas indígenas, de cada área resguardo asentamiento indígena, del amazonas, y terminan en gastos en hoteles, y reuniones inútiles de burocracia, del ministerio, del ambiente, y de ONGS indígenas de Bogotá como la OPIAC- LAONIC, según lo expuesto por el quejoso.

Con relación con los presuntos actos de corrupción indicados por la ciudadana en su denuncia y que los dineros de las donaciones no llegan directamente a la comunidad indígena, en el desarrollo de esta auditoría, tras realizar visita a unos de los territorios en el municipio de Mesetas-Meta, con base en la verificación a la ejecución del contrato VA-CSUM-021-2021 de fecha 17 de abril de 2024, los funcionarios evidenciaron que los recursos de donaciones entregados a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, cumplieron con los objetivos propuestos, el proyecto impacta positivamente a los beneficiarios y en el municipio se observan transformaciones como el desarrollo del ecoturismo, sistemas productivos alternativos, en zonas donde fueron afectadas negativamente por el conflicto armado.

5 ANEXOS
RELACIÓN DE HALLAZGOS

| HALLAZGO | AD | DIS. |
|--|----|------|
| <p>HALLAZGO No 1. [D1]. LOS RECURSOS DE ASISTENCIA O COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CARÁCTER NO REEMBOLSABLES, HACEN PARTE DEL PRESUPUESTO DE RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PATRIMONIO NATURAL).</p> <p><i>Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, no realizó la gestión para la incorporación de los recursos de asistencia o de cooperación internacional de carácter no reembolsables en el presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación de conformidad con el Artículo 33 del Decreto 111 de 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto".</i></p> | X | D-1 |
| <p>HALLAZGO 2. ACTUALIZACIÓN DE LA PÓLIZA DE ESTABILIDAD DE LA OBRA DEL CONTRATO VA-CO-001-2020. (PATRIMONIO NATURAL y PNNC)</p> <p><i>No se actualizó el amparo de la póliza por concepto de estabilidad de la obra del contrato VA-CO-001-2020 conforme a los Otros Si suscritos para la ejecución de este, la cual no está vigente por los 5 años que establece la cláusula de garantías.</i></p> | X | |
| <p>HALLAZGO 3. [D2]. CONSTITUCIÓN DE PÓLIZAS DE CUMPLIMIENTO CONTRATO DE COMPRAVENTA NO. VA-CCOM-003 DE 2023 (PATRIMONIO NATURAL)</p> <p><i>Disminución del 20% al 10% del porcentaje a asegurar dentro de la póliza para el amparo de cumplimiento del contrato VA-CCOM-003 DE 2023 entre lo establecido en las Bases de la Licitación y el contrato suscrito. Contrato que no cumplió su objetivo y se liquidó unilateralmente, materializando el riesgo.</i></p> | X | D-2 |
| <p>HALLAZGO 4. PLANEACIÓN, SEGUIMIENTO Y CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO VA-CCON-001 DE 2022 (PATRIMONIO NATURAL)</p> <p><i>El contrato VA-CCON-001 DE 2022 presentó deficiencias en la planeación y en la supervisión, evidenciándose fallas en el seguimiento, que garantizaran el cumplimiento del objeto contractual, en especial lo relacionado con los pagos de gastos operativos y logísticos.</i></p> | X | |
| <p>HALLAZGO 5. PLANEACIÓN, CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES Y ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORIA DE CONTRATO DE OBRA No. KFW-CO-0015 DE 2021 (PATRIMONIO NATURAL-PNNC).</p> <p><i>Los diseños evidenciaron fallas en su planeación al no considerar entre otros aspectos la cota de inundación del área.</i></p> <p><i>No se realizó la construcción del embarcadero, ni la torre de vigía de 4 pisos para la Sede Operativa de "El Torno", en un sector con alta incidencia de presiones antrópicas (tala, caza, incendios, entre otros), infraestructura de importancia para el ejercicio de la autoridad ambiental, a pesar de contar con la debida financiación por parte de KFW.</i></p> | X | |

| HALLAZGO | AD | DIS. |
|---|----------|----------|
| <i>A la sede del Torno no se le realiza el debido mantenimiento, responsabilidad a cargo de Parques Nacionales Naturales.</i> | | |
| HALLAZGO No. 6 EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO (PATRIMONIO NATURAL) <i>Patrimonio Natural- Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas presenta deficiencias en el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las acciones de mejora contenidas en el Plan de Mejoramiento, así como en el uso del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes u Otra Información (SIRECI), durante las vigencias evaluadas. A la fecha de cierre de este informe, no se ha adelantado ninguna gestión para dar cumplimiento a tres (3) acciones de mejora.</i> | X | |
| TOTAL | 6 | 2 |

A Hallazgo administrativo

D Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria