CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS
Vigencia 2018

CGR CDMA No. 017
Julio de 2019

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Ricardo Rodríguez Yee
Contralora Delegada	Walfa Constanza Téllez Duarte
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Supervisor	Nelson José Rincón Barba
Líder de auditoría	Luis Alfonso Burbano Barrera
Auditores	María Clara Leubro Beltrán Edgar Darío Avendaño Cruz

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO 4
2. CARTA DE CONCLUSIONES 10
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 11
2.1.1 Objetivo General 11
2.2 FUENTES DE CRITERIO 11
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA 12
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO 14
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO 14
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA 14
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS 16
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO 16
3 OBJETIVOS Y CRITERIOS 17
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 17
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA 17
4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 20
4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA 20
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 22
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 47
4.3.1 ACUERDO 22 SUSCRITO ENTRE PNUD Y PATRIMONIO NATURAL 47
4.3.2 PROYECTO: "PROCESO TERRITORIAL DE PAZ, A PARTIR DE MODELOS DE INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA, GESTIÓN INTEGRAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA GOBERNANZA LOCAL, EN EL CAQUETÁ". 59
4.3.3 CONTRATO DE OBRA 2-01-24300 401 2015 SUSCRITO ENTRE LA EAB Y PATRIMONIO NATURAL 83
4.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 104
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 105
5 ANEXOS 107

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

LA ENTIDAD

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas es una entidad sin ánimo de lucro, descentralizada indirecta, de participación mixta, perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, constituida en diciembre de 2005 con arreglo a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Sus socios fundadores y actuales son: La (i) La Nación a través de la Unidad de Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales[1] (ii) Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (iii) Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil (iv) Fundación Natura (v) Fundación Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria – CIPAV (vi) Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible –ASOCARS y; (vii) la Pontificia Universidad Javeriana.

Patrimonio Natural se rige entre otras normas por sus propios estatutos dentro de los cuales se encuentra consignado como objeto social en su artículo 6: "*contribuir a la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad a través 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*".

Pese a no estar legalmente vinculada o adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Patrimonio Natural es una entidad perteneciente a este sector administrativo y al Sistema Nacional Ambiental.

De conformidad con la información suministrada por la Entidad, durante el periodo 2005 a 2018 ha administrado más de 100 proyectos dirigidos a su objeto, canalizando recursos nacionales e internacionales, que superan el medio billón de pesos colombianos procedentes de más de 40 fuentes de financiación

DONACIONES

La principal fuente de recursos para Patrimonio Natural han sido las donaciones y/o recursos de cooperación internacional no reembolsable, los cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Donaciones y recursos de cooperación no reembolsable

RECURSOS EXTRANJEROS RECIBIDOS Y GESTIONADOS POR PATRIMONIO NATURAL DEL 2005 AL 2018 POR DONACIÓN Y/O COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE					
DONANTE	**NOMBRE DEL PROYECTO**	**MONEDA**	**VALOR TOTAL**	**VALOR RECIBIDO/COP**	**VALOR PENDIENTE POR DESEMBOLSAR ESTIMADO /COP**
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNANCIONAL PARA EL DESARROLLO	AECI FASE I	EUROS	200.000	593.149.904	-
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNANCIONAL PARA EL DESARROLLO	AECI FASE II	EUROS	200.000	585.243.336	-

[1] Hoy Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998. organismo del nivel central que pertenece al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, según Decreto 3572 de 2011.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

RECURSOS EXTRANJEROS RECIBIDOS Y GESTIONADOS POR PATRIMONIO NATURAL DEL 2005 AL 2018 POR DONACIÓN Y/O COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE					
DONANTE	NOMBRE DEL PROYECTO	MONEDA	VALOR TOTAL	VALOR RECIBIDO/COP	VALOR PENDIENTE POR DESEMBOLSAR ESTIMADO /COP
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNANCIONAL PARA EL DESARROLLO	AECI FASE III	EUROS	300.000	884.435.622	-
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNANCIONAL PARA EL DESARROLLO	AECID FASE IV	EUROS	350.000	999.179.357	-
THE NATURE CONSERVANCY	AGUA SOMOS-TNC BID 2014	COP	98.672.546	98.672.546	-
THE NATURE CONSERVANCY	AGUA SOMOS-TNC BID 2014 II	DÓLARES	297.493	700.893.508	-
THE NATURE CONSERVANCY	AGUA SOMOS-TNC COCA COLA NASCA 2014	COP	542.800.000	524.800.000	-
THE NATURE CONSERVANCY	AGUA SOMOS-TNC COCA COLA NASCA 2015	COP	96.708.543	96.708.543	-
THE NATURE CONSERVANCY	AGUA SOMOS-TNC COCA COLA NASCA-2015 II	COP	15.000.000	15.000.000	-
THE NATURE CONSERVANCY	AGUA SOMOS-TNC-CUENCAS ABASTECEDORAS-2018	COP	592.469.842	118.493.968	473.975.874
THE NATURE CONSERVANCY	AGUA SOMOS-TNC-FOGONES LEÑEROS	COP	26.615.000	26.615.000	-
CONSERVACIÓN INTERNANCIONAL	C.I. COMUNICACIONES	COP	27.000.000	27.000.000	-
COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES	CAN CAMINOS ANCESTRALES	DÓLARES	154.000	271.352.914	-
PARKS OF CANADA	CANADA PARQUES	DÓLARES CANADIENSES	850.000	1.508.834.492	-
FONDO DE ALIANZAS PARA ECOSISTEMAS CRITICOS	CEPF-DONACIONES ANDES TROPICALES-2018	DÓLARES	268.761	195.379.975	590.589.597
FONDO DE ALIANZAS PARA ECOSISTEMAS CRITICOS	CEPF-PEQUEÑAS DONACIONES-2018	DÓLARES	220.000	379.200.000	247.800.000
CONSERVACIÓN INTERNANCIONAL	CI INTERNACIONAL-PACIFICO	COP	383.291.000	383.291.000	-
COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES	COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES	DÓLARES	146.080	211.092.468	-
CONSERVACIÓN INTERNANCIONAL	CONSERVACION INTERNACIONAL	COP	239.199.995	239.199.995	-
DELEGACIÓN DE LA UNION EUROPEA	CONSERVACION Y GOBERNANZA-UNION EUROPEA	EUROS	1.200.000	3.552.156.023	-
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL	CONSERVACION Y GOBERNANZA-USAID-2013	DÓLARES	12.000.000	21.420.932.934,00	11.203.824.594
FONDO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE (GEF)	CORAZON DE LA AMAZONIA-GEF	DÓLARES	10.400.000	14.271.176.837	5.896.022.701
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL	DAI-USAID-DESARROLLO CAPACIDADES-2015	DÓLARES	55.336	155.549.286	-
ECOMETRICA LTD	ECOMETRICA-IDEAM-FORESTS 2020-2017	LIBRAS	799.863	1.655.864.189	1.222.762.761,70
EMBAJADA REAL DE LOS PAISES BAJOS	EMBAJADA DE HOLANDA-INCENTIVOS CONSERVACION	COP	9.240.976.705	9.117.335.207	-
METSÄHALLITUS, NATURAL HERITAGE SERVICES	FINLANDIA PARQUES	EUROS	200.000	380.441.085	-
FONDO SUECO NORUEGO DE COOPERACIÓN	FOS-BOSQUES Y CAMBIO CLIMATICO-2016	SEK	1.920.000	670.610.391	-
FUNDACIÓN GORDON & BETTY MOORE	FUNDACION MOORE I	DÓLARES	3.463.321	7.198.373.285	-

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

RECURSOS EXTRANJEROS RECIBIDOS Y GESTIONADOS POR PATRIMONIO NATURAL DEL 2005 AL 2018 POR DONACIÓN Y/O COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE					
DONANTE	NOMBRE DEL PROYECTO	MONEDA	VALOR TOTAL	VALOR RECIBIDO/COP	VALOR PENDIENTE POR DESEMBOLSAR ESTIMADO /COP
FUNDACIÓN GORDON & BETTY MOORE	FUNDACION MOORE II	DÓLARES	752.041	1.411.459.661	-
FUNDACIÓN GORDON & BETTY MOORE	FUNDACION MOORE III DIRECCION TERRITORIAL AMAZONIA	DÓLARES	2.113.125	3.992.481.084	-
FUNDACIÓN GORDON & BETTY MOORE	FUNDACION MOORE IV-SISTEMAS DE INFORMACION AMAZONIA	DÓLARES	901.125	1.680.376.656	-
FUNDACIÓN GORDON & BETTY MOORE	FUNDACION MOORE V-AMPLIACION CHIRIBIQUETE	DÓLARES	677.393	1.392.932.311	-
FUNDACIÓN GORDON & BETTY MOORE	FUNDACION MOORE VI-SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARQUES-2015	DÓLARES	1.556.000	4.945.766.736	-
FUNDACIÓN GORDON & BETTY MOORE	FUNDACION MOORE-IDEAM	DÓLARES	165.718	316.454.540	-
FUNDACIÓN GORDON & BETTY MOORE	FUNDACION MOORE-IDEAM II	DÓLARES	2.299.715	4.359.149.236	-
CEPF A TRAVÉS DE LA FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS- BOLIVIA	FUNDESNAP CEPF-DONACIONES ANDES TROPICALES-2015	DÓLARES	178.656	518.699.241	-
FONDO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE (GEF)	GEF - FONDO PATRIMONIAL MOSAICOS	DÓLARES	7.500.000	14.420.337.210	-
FONDO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE (GEF)	GEF CORAZON DE LA AMAZONIA-GEF VI	DÓLARES	12.000.000	1.500.000.000	28.298.417.600
GEF A TRVÉS DE INVEMAR	GEF INVEMAR-AREAS MARINAS PROTEGIDAS SAMP-2015	COP	375.480.840	375.477.234	-
FONDO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE (GEF)	GEF MACIZO	DÓLARES	4.000.000	7.453.049.326	-
GEF A TRVÉS DE INVEMAR	GEF-AREAS MARINAS PROTEGIDAS-INVEMAR 2013	COP	548.900.000	606.484.774	-
FONDO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE (GEF)	GEF-FONDO AREAS PROTEGIDAS	DÓLARES	7.500.000	15.620.050.565	-
FONDO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE (GEF)	GEF-PNUD-AGROBIODIVERSIDAD	COP	392.020.000	325.238.935	-
LA DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT O GIZ	GIZ TRINACIONAL	EUROS	244.128	569.325.503	-
EMBAJADA REAL DE LOS PAISES BAJOS	HOLANDA ALERTAS TEMPRANAS	COP	831.599.682	806.797.660	-
EMBAJADA REAL DE LOS PAISES BAJOS	HOLANDA GRANT AGREEMENT DUTCH GRANT NO. 094084	COP	3.036.402.551	3.042.058.125	-
EMBAJADA REAL DE LOS PAISES BAJOS	HOLANDA I	COP	2.703.645.000	2.433.280.500	-
EMBAJADA REAL DE LOS PAISES BAJOS	HOLANDA REDD	COP	2.567.672.350	2.469.934.161	-
INTERNATIONAL CONGRESS AND CONVENTION ASSOCIATION	ICAA-INICIATIVA DE CONSERVACION	DÓLARES	24.691	52.263.860	-
INTERCHURCH ORGANIZATION FOR DEVELOPMENT COOPERATION (ICCO) - NETHERLANDS	ICCO	EUROS	32.000	111.241.842	-
INTERCHURCH ORGANIZATION FOR DEVELOPMENT COOPERATION (ICCO) - NETHERLANDS	ICCO 2015	EUROS	49.415	145.123.220	-

RECURSOS EXTRANJEROS RECIBIDOS Y GESTIONADOS POR PATRIMONIO NATURAL DEL 2005 AL 2018 POR DONACIÓN Y/O CDOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE					
DONANTE	NOMBRE DEL PROYECTO	MONEDA	VALOR TOTAL	VALOR RECIBIDO/COP	VALOR PENDIENTE POR DESEMBOLSAR ESTIMADO /COP
INTERCHURCH ORGANIZATION FOR DEVELOPMENT COOPERATION (ICCO) - NETHERLANDS	ICCO FASE III-2016	EUROS	40.000	122.310.978	-
INTERCHURCH ORGANIZATION FOR DEVELOPMENT COOPERATION (ICCO) - NETHERLANDS	ICCO FASE IV-2017	EUROS	35.000	122.285.159	11.907.056
INTERCHURCH ORGANIZATION FOR DEVELOPMENT COOPERATION (ICCO) - NETHERLANDS	ICCO FASE V-2018	EUROS	32.600	119.321.216	-
PROYECTO DE DESARROLLO RURAL Y DE TIERRAS, COLOMBIA	IPSE-TETRA TECH	COP	1.335.000.000	1.341.759.069	-
USAID A TRVÉS DE INTERNATIONAL RESEARCH GROUP ON WOOD PROTECTION	IRG	DÓLARES	622.522	1.415.523.960	-
BANCO ALEMÁN DE CRÉDITO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO (KFW)	KFW-AREAS PROTEGIDAS Y DIVERSIDAD BIOLOGICA	EUROS	12.622.450	14.193.687.132	12.009.094.406
AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO	MADS - AFD - RECURSO HIDRICO - 2017	EUROS	2.317.270	3.517.239.486	4.430.531.616,59
MEXICHEM COLOMBIA S.A.S.	MEXICHEM COLOMBIA S.A.S. - DONACION - 2017	EUROS	15.000	43.169.100	-
FUNDACIÓN GORDON & BETTY MOORE	MOORE NATURALMENTE COLOMBIA	DÓLARES	25.000	43.335.420	-
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	PNUD NUEVAS AREAS-BOSQUES SECOS	DÓLARES	1.074.310	2.644.457.570	-
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	PNUD-GALERAS	COP	365.000.000	345.265.943	-
PRINCIPADO DE MONACO	PRINCIPADO DE MONACO-CMAR	EUROS	165.000	437.484.248	-
RED DE FONDOS AMBIENTALES DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE	REDLAC-FUNBIO	DÓLARES	12.000	37.127.671	-
RED DE FONDOS AMBIENTALES DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE	REDLAC-FUNBIO-BIOHOTELES	DÓLARES	84.000	203.617.961	-
SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY	SECRETARIA CONVENIO DIVERSIDAD BIOLOGICA (CDB) II	DÓLARES CANADIENSES	40.000	7.504.200	-
SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY	SECRETARIA CONVENIO DIVERSIDAD BIOLOGICA (CDB)-CANADA	DÓLARES CANADIENSES	5.000	57.830.461	-
TILLVÄXTVERKET – SWEDISH AGENCY FOR ECONOMICAL AND REGIONAL GROWTH	SWECO PLANTAS DESALINIZADORAS	SEK	361.554	70.151.981	-
FUNDACION DE LAS NACIONES UNIDAS	TALLER DE ESTUFAS EFICIENTES	DÓLARES	55.000	113.290.685	-
FUNDACION DE LAS NACIONES UNIDAS	TALLER DE ESTUFAS EFICIENTES	DÓLARES	20.000	43.651.888	-
THE NATURE CONSERVANCY	TNC	DÓLARES	70.000	176.499.900	-
TECNOLOGIA Y SERVICIOS AGRARIOS	TRAGSA	EUROS	9.994	29.807.093	-
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AMBIENTE	UNEP-KATIOS-2010	DÓLARES	70.000	136.010.000	-
DELEGACIÓN DE LA UNION EUROPEA	UNION EUROPEA PARAMOS	EUROS	20.000	54.923.605	-
DELEGACIÓN DE LA UNION EUROPEA	UNION EUROPEA-BOSQUES	EUROS	2.496.358	5.369.967.786	-

RECURSOS EXTRANJEROS RECIBIDOS Y GESTIONADOS POR PATRIMONIO NATURAL DEL 2005 AL 2018 POR DONACIÓN Y/O COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE					
DONANTE	**NOMBRE DEL PROYECTO**	**MONEDA**	**VALOR TOTAL**	**VALOR RECIBIDO/COP**	**VALOR PENDIENTE POR DESEMBOLSAR ESTIMADO /COP**
DELEGACIÓN DE LA UNION EUROPEA	UNION EUROPEA-PESCA	EUROS	1.200.000	2.925.225.040	-
DELEGACIÓN DE LA UNION EUROPEA	UNION EUROPEA-TIERRAS	EUROS	654.800	1.562.574.738	-
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL	USAID-BIOREDD	COP	540.095.819	540.095.819	-
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL A TRVÉS DE CHEMONICS	USAID-CHEMONICS-RIQUEZA NATURAL-MARKED-2018	COP	434.963.522	391.467.170	43.496.352
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL	USAID-PPC	DÓLARES	15.900.000	31.747.963.237	-
DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA DE LOS ESTADOS UNIDOS	USDA FS-SILVACARBON-2014	DÓLARES	85.000	214.710.000	-
BANCO ALEMÁN DE CRÉDITO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO (KFW)	VISION AMAZONIA-KFW-2015	DOLARES	100.000.000	153.768.330.036	146.231.669.964
WINROCK INTERNATIONAL	WINROCK-REDD+-2016	DÓLARES	321.410	832.745.874	-
WORLD RESOURCES INSTITUTE-WRI	WORLD RESOURCES INSTITUTE-WRI-2015	COP	192.000.000	192.000.000	-
WORLD WILDLIFE FUND (WWF)	WWF-CMAR (SUBREGIÓN GORGONA-SANQUIANGA)	COP	56.299.800	33.030.926	-
WORLD WILDLIFE FUND (WWF)	WWF-CONVENIO TQ13	COP	187.799.914	166.076.173	-
WORLD WILDLIFE FUND (WWF)	WWF-TQ 44	COP	69.380.000	40.842.701	-
ZOOLOGICO FRANKFURT	ZOOLOGICO FRANKFURT-CAHUINARI CONSERVACION CHARAPA-2014	EUROS	33.000	91.745.195	-
ZOOLOGICO FRANKFURT	ZOOLOGICO FRANKFURT-CAHUINARI CONSERVACION CHARAPA-2015	EUROS	35.000	112.509.041	-
TOTAL				**358.094.502.707**	**210.660.092.522**

Nota1: En la columna "Valor pendiente por gestionar de lo desembolsado" se están reportando dos N/A (No Aplica) debido a que los valores desembolsados hacen parte de dos recursos No Extinguibles.

Nota 2: El Valor pendiente por desembolsar es un estimado teniendo en cuenta que puede tener variaciones al momento de realizar las monetizaciones

FUENTE: Base suministrada por Patrimonio Natural

De lo anterior se colige que durante el periodo 2005 a 2018 la Entidad ha canalizado recursos de esta naturaleza por un estimado de $568.754.595.229, de los cuales ha recibido $358.094.502.707 y estima pendientes por recibir $210.660.092.522.

Estos recursos no están siendo incorporados al presupuesto general de la nación, para la estimación de su cuantía, en cumplimiento a lo conceptuado por el Consejo de Estado (radicado 11001-03-06-000-2006-00079-00 (1766) del 9 de noviembre de 2006 y a solicitud de la CGR) en el cual se pronunció en los siguientes términos: "*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 la ley 489, 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 de Presupuesto". Por lo anterior, se deberá disponer de la realización de una auditoría financiera en la cual se concluya sobre este y otros aspectos contables y presupuestales a los que se encuentra obligada la Entidad en su calidad de descentralizada indirecta.

COMPETENCIA DE LA CONTRALORIA

La Ley 42 de 1993 en el artículo 2, determina los sujetos de control fiscal de la Contraloría General de la República, indicando: "*...los órganos que integran las ramas legislativa y judicial; los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales;* ***los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional*** *y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la Ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta; las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.*"

Por su parte el Decreto Ley 267 de 2006 establece en el artículo 4: "*Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de República: 1. Los órganos que integran las Ramas Legislativa y Judicial del Poder Público; 2. Los órganos que integran el Ministerio Público y sus entidades adscritas; 3. Los órganos que integran la organización electoral y sus entidades adscritas o vinculadas; 4. La Comisión Nacional de Televisión y sus entidades adscritas o vinculadas; 5. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible; 6. Las universidades estatales autónomas que administren bienes recursos nacionales o que tengan origen en la nación; 7. El Banco de la República cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga; 8. Los demás organismos públicos creados o autorizados por la Constitución con régimen de autonomía; 9.* ***Las entidades u organismos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público tanto del sector central como del descentralizado por servicios, del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998****; 10. Las demás entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos"* (...)

Con los anteriores antecedentes legales se expidió la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 0044 del 9 de Agosto de 2018[2], "Por la cual se actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se asigna en las Contralorías Delegadas Sectoriales la competencia para ejercer la vigilancia y el control fiscal" contemplando en su artículo 3: *La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente será competente para ejercer la vigilancia y el control fiscal a los siguientes sujetos de control:... Subsector Patrimonios Naturales. 48 Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas. PARÁGRAFO 2. La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal integral de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental y a las demás entidades que reciban o administren recursos públicos para la gestión ambiental.*

Adicionalmente y como quiera que los recursos de cooperación internacional no reembolsable y/o donación canalizados por esta Entidad deben surtir lo establecido en el artículo 33 del Decreto 111 de 1996[3], su vigilancia está sometida a la CGR, de conformidad con el concepto del Consejo de Estado anteriormente mencionado.

[2] Vigente a la fecha de inicio de la presente Auditoría de Cumplimiento. Hoy derogada por la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0048 de 2018, la cual mantiene las mismas condiciones para este sujeto vigilado.

[3] ARTICULO 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable, 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 expedida 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

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Doctor
Francisco Alberto Galán Sarmiento
Director Ejecutivo
Miembros Junta Directiva
Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas-FPN
Calle 72 N°12-65 Piso 6- Ed. Digital Ware
E-mail: agalan@patrimonionatural.org.co
Ciudad

Respetado doctor Galán Sarmiento y miembros de la Junta Directiva:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0022 de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas sobre la naturaleza jurídica y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por Patrimonio Natural en la ejecución de los proyectos seleccionados.

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.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la naturaleza jurídica y al cumplimiento de las obligaciones contraídas por Patrimonio Natural en la ejecución de los proyectos seleccionados, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 0022 de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI[4]), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[5]) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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.

[4] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.
[5] 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: Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Administrativo de la Función Pública, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt, Gobernación de Cundinamarca, Corporaciones Autónomas Regionales CAM, CARDIQUE, CORPOCESAR, CORPOGUAJIRA, CORTOLIMA, CVC, CORPOGUAVIO, CORPORINOQUIA, CAR y la Secretaria de Ambiente del Distrito Capital.

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 y los archivos de la de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

La auditoría se adelantó en la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente y en las instalaciones de la entidad Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2018 y abarcó el periodo comprendido para las vigencias 2016, 2017 y 2018.

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 validó para el sujeto vigilado.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

El Objetivo de la auditoría fue:

2.1.1 Objetivo General

Verificar el alcance y cumplimiento de los proyectos seleccionados y el desarrollo de la inversión efectuada por la entidad.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

(i) Constitución Política de Colombia: artículos 79, 80, 150, 209 y 355
(ii) Ley 489 de 1998: artículos 38, 39, 42, 44, 49, 50, 59, 68, 69, 96, 103 104, 105 y 109
(iii) Jurisprudencia y conceptos relacionados con la creación y naturaleza jurídica de las entidades descentralizadas indirectas del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.
(iv) Acto de constitución Patrimonio Natural
(v) Estatutos de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas en sus artículos 1, 6 y 7.

(vi) Manual de supervisión Patrimonio Natural numerales 1.6, 1.7, 1.9
(vii) Manual de Acuerdos y Convenios y Adquisiciones y Contratos de Patrimonio Natural
(viii) Objetos, finalidades y cláusulas de los proyectos y contratos evaluados

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la presente auditoría consistió en evaluar y concluir sobre el grado de cumplimiento por parte de Patrimonio Natural de: (i) las normas legales para la creación y articulación con el sector Ambiente Desarrollo Sostenible y (ii) las obligaciones asumidas por éste, en los proyectos seleccionados que corresponden a aquellos gestionados durante la vigencia 2018 (incluyendo los que están en cierre o cerrados).

Tabla 2. Datos proyectos gestionados durante 2018

CONCEPTO	No. proyectos	Valor Proyectos (COP)
UNIVERSO	28	$139.656.638.829
PROYECTOS EN CIERRE O CERRADOS	13	$23.076.334.264
MUESTRA DE AUDITORIA	7	$22.197.859.929

NOTA. En el universo se excluye los convenios y/o contratos relacionados con corazón de la Amazonía, teniendo en cuenta que estos son objeto de otra auditoría.
FUENTE: Elaborado CGR con base en información suministrada por Patrimonio Natural.

Tabla 3. Proyectos evaluados

Nombre Proyecto	Objetivo Principal	Duración /Vigencias	Zona de Influencia del proyecto	Financiador	Valor total del proyecto	Entidades que intervienen en el proyecto diferentes de los financiadores
CONSERVACION Y GOBERNANZA-UNION EUROPEA- "Proceso territorial de paz, a partir de modelos de Inclusión Socioeconómica, gestión integral para el ordenamiento territorial y la Gobernanza local, en la región central del Piedemonte Amazónico en el Departamento del Caquetá". - CONTRATO DE SUBVENCIÓN ACCIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA <DCI-ALA/2014/349-331>	Contribuir a la construcción de la paz en el departamento del Caquetá, partiendo de modelos de inclusión socioeconómica, la promoción de la gobernanza y la participación democrática y el fomento de condiciones de vida digna y oportunidades para el desarrollo.	32 meses (25/09/2014 a 25/05/2017)	Amazonia	UNIÓN EUROPEA	$ 3.660.015.832,00	Instituto Sinchi - Comité de Ganaderos de Caquetá
FUNDESNAP CEPF-DONACIONES ANDES TROPICALES-2015 - ACUERDO CONTRACTUAL PARA SUBDONACIONES A FONDOS AMBIENTALES SOCIOS EN RIT. BAJO EL FONDO DE ALIANZAS PARA LOS ECOSISTEMAS CRITICOS (CEPF) EN LOS ANDES TROPICALES	IMPLEMENTACION EN COORDINACION CON FUNDESNAP DEL PORTAFOLIO COLOMBIA	36 meses (01/10/2015 a 30/09/2018)	Valle del Cauca, Cauca, Chocó, Sierra Nevada de Santa Marta, Nariño	CEPF	$ 834.887.146	FUNDESNAP
ISAGEN V-Restauración Yariguies - CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar un proyecto de restauración ecológica en la zona	64 meses (06/11/2012 a 06/03/2018)	Santander	ISAGEN	$ 11.275.223.000	UT Centro Occidente (Fundaset y Conif), UT Jaguar (Fundación Natura, Fundación

Nombre Proyecto	Objetivo Principal	Duración /Vigencias	Zona de Influencia del proyecto	Financiador	Valor total del proyecto	Entidades que intervienen en el proyecto diferentes de los financiadores
ISAGEN No. 46/4209 (PNF-28-2012) CELEBRADO ENTRE ISAGEN S.A. E.S.P., PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA Y PATRIMONIO NATURAL	del Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes, que drena hacia la cuenca del río Sogamoso en el marco del Plan de Compensación Forestal del Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso.					Guayacanal y la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio) y Universidad Javeriana
ISAGEN IX-LAS HERMOSAS, S. DE FLORENCIA, YARIGUIES-2015 - CONVENIO ISAGEN No. 47/540	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de conservación y al manejo de los PNN Las Hermosas, Selva de Florencia y Serranía de los Yariguíes y contribuir a las acciones de conservación regionales en el marco del ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas de los ríos Amoyá, La Miel y Sogamoso en el ámbito andino.	36 meses (22/12/2015 a 21/12/2018)	PNN Las Hermosas , PNN Selva de Florencia, PNN Serranía de los Yariguíes	ISAGEN	$ 870.000.000	CORPORACION SEMILLAS DE AGUA - PARQUES NACIONALES
FONDO PATRIMONIAL YARIGUIES	Que en el Comité de Seguimiento Gerencial ISAGEN V realizado el día 11 de noviembre de 2016 y el Comité de Seguimiento Gerencial extraordinario realizado en enero 19 de 2018, se aprueba el uso de parte de los rendimientos del Fondo Patrimonial para la compra y saneamiento predial al interior y en la zona de amortiguamiento del PNN SEYA, recursos que harán parte de la inversión forzosa de no menos del 1% por el aprovechamiento de las aguas superficiales del río Sogamoso. Algunas de estas áreas serán incluidas en los procesos de restauración ecológica que se vienen realizando como medida de compensación forestal de la actual Central Hidroeléctrica Sogamoso.	Sin vigencia	PNN Serranía de los Yariguíes	ISAGEN	$ 2.000.000.000	Parques Nacionales Naturales
AGUA SOMOS-EAAB 2015 - CONTRATO DE OBRA NO. 2-01-24300 401 2015	Contratar servicios técnicos y científicos para implementar de manera participativa un esquema de compensación sobre las microcuencas de los ríos Chisacá y Curubital en el páramo de Sumapaz.	16 meses (14/05/2015 a 30/08/2016)	Bogotá zona rural	EAAB - ESP	$ 599.803.311	
PNUD NUEVAS AREAS-BOSQUES SECOS - PNUD Col 88611 USO SOSTENIBLE Y CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD EN ECOSISTEMAS SECOS. Acuerdo de Cooperación PNUD-Patrimonio Natural para la Ejecución del Componente 2: Declaración de Áreas Protegidas en Bosque Seco Tropical	Suministro de múltiples beneficios ambientales y globales por medio de la declaración de áreas protegidas y/o acuerdos de conservación en ecosistemas secos.	40 meses (25/08/2014 a 15/12/2017)	Huila, Tolima, La Guajira, Cesar, Valle del Cauca	PNUD	$ 2.957.930.640	Corporaciones autónomas regionales del área de influencia del proyecto, quienes tienen la responsabilidad de la creación de las áreas protegidas
TOTAL					**$ 22.197.859.929,00**	

FUENTE: Elaborado CGR con base en información suministrada por Patrimonio Natural.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

No se presentaron limitaciones dentro del proceso auditor.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

De acuerdo con los resultados de la Auditoría de Cumplimiento realizada a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas protegidas y la metodología establecida por la CGR para la evaluación del control fiscal interno, el asunto auditado obtuvo una calificación final de 2.258, lo que lo ubica en un rango "Ineficiente", sustentado en los hallazgos evidenciados en el desarrollo de la presente auditoría y plasmados en este informe.

Tabla 4. Calificación Control Fiscal Interno

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	9	2,111111111
B. Evaluación del riesgo	3	1,666666667
C. Sistemas de información y comunicación	7	1,857142857
D. Procedimientos y actividades de control	5	2,2
E. Supervisión y monitoreo	4	1,5
Puntaje total por componentes	2	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,187	
	Parcialmente adecuado	
Riesgo combinado promedio	ALTO	
Riesgo de fraude promedio	BAJO	

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	7,000	13,000	1,857	20%	0,371
B. Evaluación de la efectividad	7,000	17,000	2,429	70%	1,700
Calificación total del diseño y efectividad	2,071				
	Inadecuado				
Calificación final del control interno	2,258				
	Ineficiente				

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

FUENTE: Formato CGR

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Para el objetivo 1:

Incumplimiento material adverso

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la legalidad de la creación y la articulación al Sector Administrativo Ambiente y Desarrollo Sostenible de Patrimonio Natural; NO resulta conforme, en la mayoría de los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Los aspectos evidenciados por el equipo auditor frente a los cuales no hubo cumplimiento están relacionados con:

- Falta de cumplimiento de requisitos legales para su creación.
- Falta de articulación a través de instrumentos de la administración pública con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Falta de aplicación de controles de la gestión administrativa en los términos de los artículos 103 y 105 de la Ley 489 de 1998.
- Falta de precisión de su naturaleza jurídica frente a terceros al presentarse y actuar como una Organización No Gubernamental –ONG.

Para el objetivo 2:

Incumplimiento material adverso

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la ejecución de los Convenios y contratos suscritos por Patrimonio Natural; NO resulta conforme, en la mayoría de los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Los aspectos evidenciados por el equipo auditor frente a los cuales no hubo cumplimiento están relacionados con:

- Debilidades al contraer obligaciones que no puede asumir dado el ámbito de competencia suyo y de otras entidades.
- Debilidades en los controles que tiene implementados Patrimonio en los convenios y contratos a fin de que se entreguen los bienes y servicios en las calidades contratadas y/o convenidas, según cada caso.
- Debilidades en la identificación de las condiciones necesarias para la ejecución y liquidación de los convenios y contratos.
- Debilidades en la continuidad y sostenibilidad de los convenios y/o contratos afectando los recursos naturales y el ambiente.
- Debilidades en la oportunidad de terminación y liquidación de contratos y/o convenios.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría realizada a Patrimonio Natural, 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, los cuales serán trasladados a las autoridades competentes.

Dada la relevancia de los hallazgos del informe, éste se remitirá o comunicará a las siguientes entidades: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Contraloría de Bogotá D.C., Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Congreso de la República.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, 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.

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, 12 JUL 2019

WALFA CONSTANZA TELLEZ DUARTE
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Director: *Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo*
Supervisor: *Nelson José Rincón Barba*
Líder: *Luis Alfonso Burbano Barrera*

3 OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación que realizó la auditoria a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas sobre el alcance y cumplimiento de los proyectos seleccionados y el desarrollo de la inversión efectuada por la entidad, fueron:

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Objetivo Específico N°1. Verificar el cumplimiento de los requisitos legales para la constitución de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas – FPN.

Objetivo Específico N°2 Verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas – FPN, en desarrollo de los convenios y contratos suscritos.

Objetivo Específico N°3 Analizar y verificar el cumplimiento del Plan de Mejoramiento.

Objetivo Específico N°4 Realizar la atención de denuncias ciudadanas aportadas al proceso auditor.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

CONSTITUCIONALES

- *Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

- *Artículo 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

- *Artículo 150: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica"...*

- *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.

- *Artículo 334: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.*

- *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."*

LEGALES

Ley 489 de 1998, en lo que se refiere a los artículos relacionados a continuación:

Artículo 39°.- Integración de la Administración Pública
Artículo 42°.- Sectores Administrativos
Artículo 44°.- Orientación y coordinación sectorial
Artículo 49°.- Creación de organismos y entidades administrativas
Artículo 50°.- Contenido de los actos de creación.
Artículo 59°.- Funciones.
Artículo 68°.- Entidades descentralizadas
Artículo 69°.- Creación de las entidades descentralizadas
Artículo 96°.- Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.
Artículo 103°.- Titularidad del control
Artículo 104°.- Orientación y la finalidad
Artículo 105°.- Control administrativo.
Artículo 109°.- Control de las entidades descentralizadas indirectas y de las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado.

JURISPRUDENCIA Y CONCEPTOS

Las siguientes sentencias y conceptos, en lo que se refiere a creación de entidades descentralizadas indirectas del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

- *Sentencia C-230-95*
- *Sentencia C-1437 DE 2000*
- *Sentencia C-046 DE 2004*
- *Concepto Sala de Consulta C.E. 00079 de 2006 Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil*

- *Concepto Sala de Consulta Radicación No. 1844 Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil 22 de octubre de 2007.*
- *Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242)*
- *Concepto CGR-OJ 068 2016 (31 de marzo de 2017)*
- *Concepto 167881 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública*
- *Respuesta a consulta rad. 20192060161392 del 9 de mayo de 2019. CREACIÓN- GENERALIDADES-PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y LAS ÁREAS PROTEGIDAS*

NORMATIVA INTERNA PATRIMONIO NATURAL

- Acto de constitución y 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.*

- Estatutos Patrimonio Natural

***ARTICULO 6. Objeto Social:** EL FONDO tendrá como objeto contribuir a la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad través 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.*

***ARTICULO 7. Principios:** En el desarrollo de sus actividades EL FONDO estará orientada por los principios de respeto por la diversidad biológica y cultural, inclusión, igualdad, moralidad, transparencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, independencia, complementariedad, descentralización y participación*

- Manual de Supervisión

Numeral 1.6: PROPÓSITOS DE LA SUPERVISION: *Asegurar el cumplimiento de los objetos de los Contratos, logrando que se ejecuten las obligaciones de las partes (obras, capacitaciones, servicios, etc.) dentro de los presupuestos y cronogramas de inversión previstos originalmente. Si por factores externos o imprevisibles no es posible el cumplimiento de las obligaciones, el supervisor deberá solicitará mediante oficio con la debida justificación a Patrimonio Natural, modificar, adicionar o corregir oportunamente tales causas, minimizando riesgo de incumplimiento del objeto del contrato,*

Velar por que las partes del contrato cumplan con las exigencias de índole legal y reglamentaria del mismo.

Armonizar la interacción de las partes del contrato, a fin de lograr un resultado adecuado con el objeto contratado y beneficioso para ambas partes.

Numeral 1.7: FUNCIONES DEL SUPERVISOR: *a) Verificar el cumplimiento de las actividades, obligaciones y/o productos e informes a cargo del CONTRATISTA, de acuerdo con el objeto de la orden. b) Informar de manera oportuna a la Coordinación Jurídica de PATRIMONIO NATURAL, sobre la ocurrencia de cualquier causa que pueda afectar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA, en aras de poder hacer efectivas las Cláusulas de Terminación Unilateral y la de Imposición de Multas de la orden. c) Velar por el cumplimiento*

del plazo de duración de la orden. d) Solicitar y justificar las adiciones, prórrogas u otras modificaciones de la orden ante PATRIMONIO NATURAL. e) Expedir constancia de cumplimiento de las actividades y productos convenidos en la orden, previa verificación de los pagos al Sistema General de Salud (salud, pensión y riesgos laborales). f) Requerir al CONTRATISTA de la forma y por los eventos previstos para la Terminación Unilateral de la orden.

Numeral 1.9: ACTIVIDADES PROPIAS DE LA SUPERVISIÓN: *La labor de supervisión se refiere a la responsabilidad técnica, financiera, operativa y administrativa de vigilar, supervisar y controlar las actividades y obligaciones emanadas de un contrato, de manera que el contratista cumpla su objeto dentro del plazo previsto, las actividades establecidas y las especificaciones contractuales. Para oficializar la designación de un funcionario o contratista de Patrimonio Natural o funcionario o contratista de las entidades ordenadoras del gasto como supervisor, el Área Jurídica remitirá una comunicación dirigida al Supervisor en la cual se indica su designación como tal y las funciones específicas que deberá cumplir en desarrollo de dicha labor, las cuales deberán estar consignadas en el respectivo contrato. Las actividades de supervisión deben estar dirigidas a identificar los posibles problemas que se puedan presentar, con el objeto de solucionarlos oportunamente sin afectar el objeto del contrato, con la meta de realizar las actividades y resultados acordados en el plazo previsto por las partes*

- Manuales de "Acuerdos y Convenios" y "Adquisiciones y Contratos".

Teniendo en cuenta que cada proyecto tiene una fuente de recursos que puede variar de acuerdo con su origen y que de ello depende la modalidad contractual aplicable establecida en estos manuales; se tendrán en cuenta como criterios los apartes que correspondan de acuerdo con la naturaleza de los recursos que financian cada proyecto.

OBJETOS, FINALIDADES Y CLAUSULAS DE LOS PROYECTOS Y CONTRATOS

Dado que cada proyecto y/o contrato de la muestra objeto de auditoría, difiere en su perfeccionamiento, ejecución y seguimiento de conformidad con la voluntad del aportante, se tendrán como criterios para cada caso específico evaluado, las cláusulas, objetos y finalidades de los contratos y proyectos, en todo caso, siempre en el marco de los principios de la función administrativa.

4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

En desarrollo de la auditoría de cumplimiento adelantada a Patrimonio Natural, el equipo ejecutó los procedimientos aprobados para el logro de los objetivos.

Dichos procedimientos se basaron en el análisis documental obtenido de diversas fuentes de información tales como: (i) expedientes contractuales suministrados por la auditada (ii) respuestas a requerimientos de información a Patrimonio Natural y actores relacionados con los temas y/o proyectos que fueron objeto de evaluación (iii) pruebas de recorrido (iv) procesos conversacionales con funcionarios de la Entidad y de otras instituciones.

Así mismo, los resultados obtenidos en el caso del contrato 401 de 2015, contaron con visita de inspección ocular y entrevistas a la comunidad beneficiada.

Vale la pena aclarar que las responsabilidades que asume Patrimonio Natural en cada uno de los proyectos, acuerdos o contratos evaluados es diferente dada la calidad de su participación o vinculación en ellos, el origen del recurso y la voluntad del aportante. Es así como las obligaciones contraídas las asume en diferentes etapas como: (i) Enfoque; (ii) Pautas Asociadas a metas (iii) Planificación (iv) Diseño de herramientas de gestión (v) Gestión de Adquisiciones; (vi) Gestión de Contratación; (vii) Análisis Jurídico; (viii) Implementación en territorio y (ix) Seguimiento y monitoreo, por lo cual se hizo necesario que cada caso se evaluara de acuerdo con las obligaciones contraídas.

Como resultados se obtuvieron los 9 hallazgos que se presentan a continuación y que están relacionados de manera general con los siguientes aspectos:

- Falta de cumplimiento de normatividad legal respecto a la creación de Patrimonio Natural y su debida articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- Incumplimiento de objetivos pactados en acuerdos. Precisando que aun cuando exista aprobación por parte del donante, si se evidencia un proceder inconcluso por parte de Patrimonio que impide lograr el fin último para lo cual es contratado.

- Respecto al proyecto Proceso territorial de paz, a partir de modelos de Inclusión Socioeconómica, gestión integral para el ordenamiento territorial y la Gobernanza local, en la región central del Piedemonte Amazónico en el Departamento del Caquetá, en desarrollo de su evaluación se evidenciaron debilidades relacionadas con: (i) la participación de las comunidades en procesos de reforestación y conservación; (ii) falta de control y seguimiento a contratos y (iii) en la planeación previa a la suscripción de contratos.

- En la revisión y análisis realizada al Contrato No. 2-01-24300-00401-2015 y conforme a lo evidenciado en la visita de campo efectuada al sitio de interés; la CGR, observó que: No hay una continuidad en el desarrollo del contrato debido a la falta de un seguimiento y control efectivo, por parte del contratista y contratante frente a la gestión del Recurso Hídrico en los procesos de capacitación y formación técnica como objetivos del proyecto y trayendo como consecuencia el debilitamiento de la gestión y con el consecuente riesgo de deterioro de recurso agua dada la importancia planteada al servicio ecosistémico en torno al cual se estructuró dicho esquema y de los intereses y necesidades de las familias beneficiarias.

Se continúan presentando conflictos socio-ambientales en las microcuencas de los ríos Chisacá y Curubital, a pesar de que se observaron acciones de conservación, restauración y/o reconversión relevantes y la implementación de acciones priorizadas por parte del contratista Patrimonio Natural de acuerdo con el contrato de obra; No obstante, al momento de la visita de campo se pudo evidenciar que no se llevaron a cabo en su totalidad, en especial en los requerimientos operativos iniciales para la implementación y renovación de los aislamientos, construcción y enriquecimiento del vivero y enriquecimiento del área de interés de conservación del páramo.

De conformidad con lo establecido en la cláusula vigésima octava del contrato de obra No. 2-01-24300-00401-2015, este debió haberse liquidado dentro de los 4 meses siguiente a su terminación. No obstante, se han suscrito dos actas de prórroga para efectuar este trámite, definiendo como fecha final el 31 de julio de 2017. Se observa que la ejecución del contrato se terminó el 20 de mayo de 2016 y pese a que se han suscrito prórrogas para la entrega y el recibo final, han pasado más de tres años sin realizar el trámite de liquidación.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Verificar el cumplimiento de los requisitos legales para la constitución de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas – FPN.

Con el fin de abordar este objetivo, se procedió a realizar análisis documental, legal, jurisprudencial y conceptual de los requisitos legales que debió cumplir Patrimonio Natural con fines de su creación y constitución. Para ello fue necesario realizar circularización a diferentes entidades, tales como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Administrativo de la Función Pública, Parques Nacionales Naturales, Secretaría de Ambiente Distrital y así como a Patrimonio Natural. Una vez obtenida y analizada la información se procedió a concluir que Patrimonio Natural presenta falencias en el cumplimiento de requisitos legales para su creación y fallas de articulación con el ente rector del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, tal como se refleja en el siguiente hallazgo:

HALLAZGO No. 1. **(A-D-P) CONSTITUCION Y ARTICULACION DE PATRIMONIO NATURAL COMO ENTIDAD DESCENTRALIZADA INDIRECTA EN EL SECTOR AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.**

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO

NORMATIVO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL

*"**ARTICULO 150**. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 7. Determinar la estructura de la administración nacional y **crear**, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica"...*

*"**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."

"ARTICULO 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 1998

CAPÍTULO X
Estructura y organización de la Administración Pública

Artículo 38°.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. *La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:... g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

Artículo 39°.- Integración de la Administración Pública. *La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano.*
...

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

Artículo 42°.- Sectores Administrativos. *El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley o ~~el Gobierno Nacional~~ definan como adscritas o vinculadas a aquéllos según correspondiere a cada área. Declarado exequible, salvo las expresiones "o el Gobierno Nacional" que se declara inexequible*

Artículo 44°.- Orientación y coordinación sectorial. *La orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo está a cargo del Ministro o Director del Departamento Administrativo a cuyo despacho se encuentran adscritos o vinculados, sin perjuicio de las potestades de decisión, que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración, les correspondan.*

CAPÍTULO XI
Creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades

Artículo 49°.- Creación de organismos y entidades administrativas. *Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno,* ***la creación*** *de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales...*

Parágrafo.- *Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente*

Ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal.

Artículo 50º.- Contenido de los actos de creación. *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.
Parágrafo.- *Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.*

CAPÍTULO XII
Presidencia de la República, ministerios, departamentos administrativos y superintendencias

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

7. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.

CAPÍTULO XIII
Entidades descentralizadas

Artículo 68º.- Entidades descentralizadas. *Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.* ***Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.***

Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente Ley, ***en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos*** *internos.*

Artículo 69º.- Creación de las entidades descentralizadas. ***Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley,*** *en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley. El proyecto respectivo deberá*

acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo de la Constitución Política.

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 observación 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 aquéllas la ley.****...*

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

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que de origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

a. Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;
b. Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;
c. La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;
d. La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;
e. La duración de la asociación y las causales de disolución.

CAPÍTULO XV.
Control administrativo[6]

Artículo 103°.- Titularidad del control. *El Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los ministros y directores de Departamento Administrativo, ejercerán control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la Administración Pública.*

Artículo 104°.- Orientación y la finalidad. *El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente Ley y de conformidad con los planes y programas adoptados.*

Artículo 105°.- Control administrativo. *El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley competa expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades.*

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 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.*

[6] Son las actividades realizadas por la administración de un orden superior, orientadas a verificar y a asegurar que las funciones de los organismos y entidades que integran el sector, cumplan con las políticas sin comprometer la descentralización y la autonomía. Tomado de https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Control+Administrativo.

ACTO DE CONSTITUCIÓN Y 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 6. Objeto Social: EL FONDO tendrá como objeto contribuir a la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad través 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.

ARTICULO 7. Principios: En el desarrollo de sus actividades EL FONDO estará orientada por los principios de respeto por la diversidad biológica y cultural, inclusión, igualdad, moralidad, transparencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, independencia, complementariedad, descentralización y participación."

DESARROLLO JURISPRUDENCIAL Y CONCEPTUAL

Corte Constitucional

- *SENTENCIA C-230-95*

ENTIDAD DESCENTRALIZADA INDIRECTA

Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, son entes que ***poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste,*** *hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas les entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos.*

- *SENTENCIA C-1437 DE 2000*

SECTOR ADMINISTRATIVO-Definición de integración/SECTOR ADMINISTRATIVO-Competencia en adscripción o vinculación

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

La atribución de definir cómo está integrado un sector administrativo y de establecer la adscripción o vinculación de un organismo o entidad a determinado ministerio o departamento administrativo es privativa del legislador. La ley no puede delegar en el Gobierno, por vía general, indefinida y permanente funciones que le son propias

...

Como lo ha expuesto reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte, las funciones que corresponden al Congreso no pueden ser delegadas en el Ejecutivo por fuera de las condiciones y requisitos que exige el artículo 150, numeral 10, de la Constitución. Lo cual significa que, cuando el legislador ordinario decida transferir alguna de sus atribuciones al Presidente de la República únicamente puede hacerlo a título transitorio (hasta por seis meses), precisando la materia sobre la cual podrá aquél expedir decretos leyes, y previa solicitud expresa del Gobierno, con aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

....

Tampoco se considera contrario a las disposiciones de la Carta que dentro de un mismo sector administrativo se incluyan entidades u organismos descentralizados por servicios, que se adscriban o vinculen a los ministerios o departamentos administrativos, de acuerdo con las actividades propias de cada área. Inclusive, según ya esta Corte lo ha manifestado, es el legislador el llamado a definir lo que se entiende por adscripción o vinculación, sus efectos y el grado en que cada ente administrativo se relaciona con el Gobierno para los fines de su actividad.

....

En efecto, es de reserva de la ley la atribución contemplada en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, según el cual corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional y crear, *suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencia, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.*

El concepto de "estructura" comprende no solamente las entidades y organismos que integran la administración nacional, sino las modalidades de relación jurídica y administrativa entre ellas, en el interior de cada uno de los sectores en que obra la administración pública.

Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es -por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación -vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente.

Para la Corte, no es posible incluir las mencionadas facultades dentro del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, que permite al Presidente de la República "modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales", *toda vez que esas atribuciones deben ser ejercidas únicamente "con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley", como el mismo precepto constitucional lo advierte.*

Salvamento de voto

3. El ***significado jurídico y administrativo de la adscripción y vinculación*** *de organismos y entidades dentro de la administración pública.*

Cabe afirmar que de manera general, tanto la adscripción como la vinculación, en la configuración legal actual, que continúa la tradición normativa que data de 1968 (Decreto ley 1050 de 1968), ***denotan grados de relación de dependencia no jerárquica que se predican entre organismos principales de la administración y organismos que, no obstante tener reconocida autonomía administrativa- ostenten o no personalidad jurídica-, deben actuar bajo la orientación y coordinación de aquellos.***

....

Así las cosas, el legislador puede determinar, como en efecto lo ha hecho, el contenido de los actos de creación de los organismos administrativos (artículo 50 de la Ley 489 de 1998), o los grados de dependencia de los organismos administrativos, la integración de los diversos sectores mediante la determinación, en cada caso del organismo principal (ministerio o departamento administrativo) y de

los organismos adscritos y vinculados en armonía con el régimen jurídico previamente definido por el legislador.

*De conformidad con las disposiciones constitucionales, entonces, bien puede el legislador precisar en cada caso, a través del respectivo acto de creación, la pertenencia o participación de una entidad determinada a un específico sector administrativo, mediante su adscripción o vinculación a un ministerio o departamento administrativo (artículos 150-7- y 210 de la Constitución Política)**. En esos términos cabe destacar que la competencia constitucional para definir la adscripción o vinculación de un organismo o entidad de la administración nacional compete por principio al legislador y no puede ser ejercitada de ordinario por el Presidente de la República.***

- *SENTENCIA C-046 DE 2004*

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Competencia del legislador/ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Competencia legislativa para determinar vinculación o adscripción de entidades públicas

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Facultad legislativa de modificar adscripciones o vinculaciones/ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Vinculación de entidad a otra atendiendo elementos de afinidad

3. La competencia del legislador de señalar la estructura de la administración, y en particular, determinar la vinculación o adscripción de las entidades públicas.

3.1 Vale recordar brevemente que el tema de la competencia del legislador para determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica, se encuentra establecido en el artículo 150, numeral 7 de la Constitución. Además, el legislador, dentro de los requisitos señalados en el numeral 10, del mismo artículo 150, puede revestir al Presidente de la República para determinar esta estructura

...

3.2 Resulta obvio que como parte integrante de las decisiones que implica establecer la estructura de la administración, está la concerniente a la facultad de indicar la relación y grado en que determinada entidad se encuentra respecto de determinado Ministerio u otro órgano de la administración. Decisiones que el legislador desarrolla con autonomía y libertad, salvo que la propia disposición constitucional estableciera lo contrario.

*Para lo que interesa a esta demanda, respecto de los conceptos vinculación y adscripción, y sus diferencias, se ha dicho lo siguiente: "Ahora bien, se ha entendido que los conceptos **adscripción** y **vinculación** hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios. La vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración." (Sentencia C-666 de 2000).*

También ha dicho la Corte, en la sentencia C-1437 de 2000, que: "Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es - por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación - vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente."

Asunto reiterado en la sentencia C-889 de 2002, para el caso de las facultades extraordinarias, así: "Por consiguiente, para efectos de la determinación de la estructura de la administración nacional, la competencia primaria y preferente le corresponde al Congreso de la República, que podrá ejercerla de manera directa a través de la ley de la república o a partir del ordenamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo para que

las ejerza a través de decretos leyes." (Sentencia C-889 de 2002, MP, doctor Jaime Córdoba Triviño) (Se subraya).

Consejo de Estado

- *CONCEPTO SALA DE CONSULTA C.E. 00079 DE 2006 CONSEJO DE ESTADO – SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL*

ASOCIACIONES ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS - Naturaleza jurídica. Régimen jurídico y presupuestal aplicable / ASOCIACIONES MIXTAS -Naturaleza jurídica. Régimen jurídico y presupuestal aplicable. Adscripción a otras entidades

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 ibídem, deben necesariamente adscribirse a un ente u organismo del nivel nacional o territorial, según lo determine el acto de creación; se regulan por el Código Civil en lo relativo a su constitución, organización, funcionamiento y procedimiento de transformación.

(...) 4. Asociaciones de carácter mixto sin ánimo de lucro.

4.3. ***Ubicación de las personas jurídicas que se conformen en virtud del artículo 96 de la ley 489 de 1998. Las personas jurídicas que se conformen por la asociación entre entidades estatales y particulares, cuyo objeto sea el cumplimiento de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que les asigna la ley son una expresión de la descentralización y hacen parte de las "demás entidades de naturaleza especial creadas o autorizadas por la ley" contempladas en el artículo 38 de la ley 489.*** *...En estos términos, al igual que las personas que nacen a la vida jurídica en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 95 de la ley 489 de1998,* ***las asociaciones de carácter mixto del artículo 96 ibídem, también tienen el carácter de entidades descentralizadas indirectas, según lo previsto en los artículos 38 y 68 de la misma ley.***

De acuerdo con el carácter de entidades descentralizadas indirectas que ostentan, la Sala considera que éstas deberán adscribirse a un organismo o ente del sector central, pues la conexidad que debe existir entre el objeto de la misma y las funciones o cometidos de las entidades estatales que en ella participen, exigen un control directo de los organismos del nivel central, para de esta manera garantizar la coherencia de los proyectos que éstas desarrollen con la política del sector al cual pertenezcan*. Lo anterior, sin perjuicio del control que se ejerza a través de la participación de las entidades públicas en la dirección de la asociación mixta en los términos del artículo 109 de la ley489 de 1998.*

En aplicación del artículo 50 ibídem, sus miembros deberán establecer en el acto de creación el ente u organismo del sector central del nivel nacional o territorial al cual deberán adscribirse.

4.3. Alcance de la sujeción de las asociaciones de carácter mixto que se creen en virtud del artículo 96 de la ley 489 de 1993 a las normas del Código Civil.

El artículo 96 de la ley 489 de 1998 según el cual las personas jurídicas sin ánimo de lucro de carácter mixto que se conformen entre entidades estatales y particulares, se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común, fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-671 de 1999, sin condicionamiento alguno, lo que en concepto de la Sala, no impide, que en algunos aspectos, éste tipo de asociaciones se rijan por las normas propias del derecho público y los principios de la función administrativa.
En concepto de esta Sala, ***la conexidad que debe existir entre las actividades de la persona jurídica de carácter mixto y las funciones de las entidades estatales que la integran, así como, el carácter público de la participación de las entidades públicas, determinan su sujeción, en algunas materias, a las normas***

propias del derecho público, evitando que este tipo de entes se conviertan en un mecanismo de "simple traslado de recursos públicos a particulares[7]
(...)

La sala responde

1. 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.

2. Las personas jurídicas constituidas con fundamento en los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 ibídem, deben necesariamente adscribirse a un ente u organismo del nivel nacional o territorial, según lo determine el acto de creación.

3. Las personas creadas en virtud de lo dispuesto en los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998 se regulan por el Código Civil en lo relativo a su constitución, organización, funcionamiento y procedimiento de transformación

- *CONCEPTO SALA DE CONSULTA RADICACION No. 1844 CONSEJO DE ESTADO – SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. 22 de octubre de 2007.*

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS - Creación y autorización para su constitución

3. Los artículos 49, parágrafo, y 96 de la ley 489 de 1998:

Vista la armonía entre la Constitución Política y la ley 489 de 1998, en cuanto a la competencia del Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales para determinar la estructura y la organización de las administraciones nacional y territorial, respectivamente, y en particular para crear o autorizar la constitución de las entidades descentralizadas en ambos niveles, es menester analizar el alcance del parágrafo del artículo 49 de la ley 489 de 1998 y determinar si, como lo plantea la consulta, las entidades de que trata el artículo 96 de la misma ley pueden ser creadas sin intervención de los concejos municipales o, para el caso, del Distrito Capital.

El artículo 49 se refiere a la creación de organismos y entidades administrativas del nivel nacional, estableciendo que ella corresponde a la ley*, pero que tratándose de las empresas industriales y comerciales, la ley puede crearlas o autorizar su creación, y que las sociedades de economía mixta "serán constituidas" por autorización legal. Su parágrafo dice textualmente: "Parágrafo. Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal."*

Por su parte, el artículo 96 regula dos situaciones diferentes que pueden surgir de la asociación entre entidades públicas y entre éstas y las personas jurídicas privadas, a saber: "la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas"[22]*. Respecto de la primera, esto es, de los convenios, la norma ordena su celebración con sujeción al artículo 355 de la Carta; y si bien no es tema de la consulta, la Sala considera oportuno mencionar el concepto emitido el 23 de febrero del 2006*[23]*, en el que concluyó sobre la posibilidad de celebración de esos convenios siempre que se obtenga "la autorización expresa del representante legal de la Nación o de la entidad territorial correspondiente", conforme claramente lo exige el artículo 4º del decreto 777 de 1992 que desarrolla el artículo 355 constitucional, no siendo necesaria la intervención de las respectivas corporaciones públicas de elección popular puesto que dicho convenios no inciden en la estructura de la administración.*

[7] Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1994

La segunda situación que regula el artículo 96 es la "constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares", previendo la posibilidad de que las entidades públicas "cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo" se asocien con "personas jurídicas particulares" creando personas jurídicas que desarrollen sus cometidos y funciones y estatuye que "En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá" lo relativo a los objetivos y actividades, que deben corresponderse con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes; a los compromisos y aportes iniciales y al sostenimiento de la nueva entidad; a sus órganos de dirección y administración; a la duración y las causales de liquidación de ella.

De los textos del parágrafo del artículo 49 y del artículo 96, surge un tema común: ambos conciernen a las "entidades descentralizadas indirectas", y para referirse a ellas usan los términos constitución y acto constitutivo.

Como se dijo atrás, estas entidades indirectas son una especie del género entidades descentralizadas, por ello y porque gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente, es decir, reúnen los requisitos establecidos para las entidades descentralizadas por el artículo 68 de la ley 489 de 1998[24], forman parte del sector descentralizado de la administración pública; y en el caso de las asociaciones y fundaciones de que trata el artículo 96, tienen como objeto principal "el cumplimiento de actividades propias de las entidades públicas".

Como consecuencia de ser entidades descentralizadas, su constitución debe estar autorizada por la ley, la ordenanza o el acuerdo, pues la Constitución Política no las contempla como sujetos de régimen especial o diferente, y entonces el legislador no podría regularlas en contrario.

La ley 489 de 1998 usa las expresiones, "se constituirán...previa autorización", en el parágrafo del artículo 49, y "En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica...", en el inciso cuarto del artículo 96. ¿Cuál puede ser su significado?

Según se destacó en el punto 1 de este concepto, cuando la Constitución Política regula las competencias de los órganos plurales de elección popular en materia de estructura de la administración pública incluye la de crear todas las entidades descentralizadas, salvo las sociedades de economía mixta para las cuales pueden autorizar su constitución. Esa diferencia tiene un sentido y un procedimiento: se trate de entidades con o sin ánimo de lucro, son entidades de naturaleza societaria o asociativa, en la medida en que efectivamente se constituyen por el acuerdo de dos o más personas, sean éstas naturales o jurídicas; ese acuerdo necesariamente debe recogerse en un contrato de sociedad o de avocación, sujeto a formalidades y requisitos que son determinantes para la existencia de la nueva persona jurídica y para los efectos entre los socios o asociados y ante los terceros. ***En el caso de las sociedades públicas o mixtas, y de las asociaciones públicas o mixtas, ocurre igual: su constitución no surge por el mero hecho de la autorización de la ley, la ordenanza o el acuerdo, sino que requiere de un acto de naturaleza contractual; respecto de las entidades de que trata el artículo 96 de la ley 489 de 1998, el contenido de ese acto de constitución está detallado en la misma norma.***

Significa entonces que, dentro del procedimiento de constitución de una entidad descentralizada indirecta, están previstas dos autorizaciones: la primera, ordenada por la Constitución, proveniente de la ley, la ordenanza o el acuerdo, por la cual se faculta a unas entidades para que constituyan otra; la segunda, ordenada por la ley, que debe proceder del gobierno nacional, el gobernador o el alcalde, para que esas entidades concurran al acto de constitución de la nueva y suscriban el correspondiente contrato de sociedad o de asociación. Es claro que en razón de la supremacía de la Constitución, esta segunda no puede sustituir a la primera; y que es competencia del legislador establecer los requisitos para la creación o

constitución de las personas jurídicas, siempre que no se opongan a los de estirpe constitucional. A esta autorización se refiere el parágrafo del artículo 49 de la ley 489 de 1998, específicamente para las entidades descentralizadas indirectas, como requisito del acto de constitución de las mismas, que a su vez debe estar precedido por la autorización conferida por la ley, la ordenanza o el acuerdo, según el nivel nacional o territorial de las respectivas entidades concurrentes.

- *CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL RADICADO Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242)*

CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil quince (2015)

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS DE PARTICIPACION MIXTA – Están sujetas a las reglas presupuestales y de control fiscal de las entidades descentralizadas / ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS SIN ANIMO DE LUCRO DE PARTICIPACION MIXTA – No pueden ser calificadas como personas jurídicas de derecho privado

*Ciertamente, **la creación de una persona jurídica de participación mixta se enmarca en el campo de la estructura de la Administración que se modifica y aumenta al entrar a formar parte de ella una entidad nueva por iniciativa de la Administración y con recursos provenientes del Estado**, esto es, recursos públicos. Como se ha señalado, **la definición de esa estructura es competencia reservada al Congreso, a las asambleas y a los concejos, a partir de una iniciativa que corresponde, en cada caso, al Ejecutivo del respectivo orden administrativo**, tal como se expuso suficientemente en los acápites anteriores de este concepto. **En consecuencia, tratándose de una persona jurídica mixta de las previstas en la norma que se comenta, su creación ha de tener origen, necesariamente, en una entidad estatal ya existente, que concurre al acto con particulares, por lo que se está en presencia de una entidad descentralizada indirecta o de segundo grado**. En esta hipótesis también se requiere de autorización estatal previa para cada caso: del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal, según el parágrafo del artículo 49 de la Ley 489 de 1998. (...) **En suma, el nacimiento de una entidad descentralizada indirecta sin ánimo de lucro de participación mixta exige, además de la disposición estatal que autoriza su creación, de un acto constitutivo que le dé origen (acto de organización), el cual debe reunir, como mínimo, los requisitos y condiciones estipulados en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. (...) Así mismo, la entidad descentralizada indirecta sin ánimo de lucro de participación mixta estará sujeta a las reglas presupuestales y de control fiscal propias de tales entidades.***

(...)***En consecuencia, las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta están en el ámbito del derecho público, hacen parte de la estructura de la Administración sujetas a los controles correspondientes (Artículos 103, 105 y 109 Ley 489), y a las reglas presupuestales y de control fiscal propias de tales entidades[8], según se ha explicado y, por lo mismo, no pueden ser consideradas como personas jurídicas privadas.***

(...)*Para responder los interrogantes formulados la Sala analizará **i)** las reglas que rigen la creación de entidades con participación del Estado y los particulares, en especial las sociedades de economía mixta y las **fundaciones de carácter mixto**;...*

A. La creación de entidades y organismos públicos en la Constitución y la ley. La tipología predeterminada en la ley: noción y alcance

[8]El término ***"tales entidades"*** hace referencia a las ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

1. Competencia para su creación o autorización. Contenido del acto de creación

*Como lo ha sostenido la Sala reiteradamente[9], **la Constitución Política ha determinado que las entidades - y organismos públicos- únicamente pueden ser creadas por decisión del Estado, jamás por decisión de los particulares, aun cuando sí con su participación dentro de especiales condiciones y conforme a determinados procedimientos. Las pertenecientes a la Rama Ejecutiva del poder público, en el orden nacional, únicamente pueden ser creadas por el Congreso de la República, bien sea mediante ley o con autorización de la misma**. En efecto, el numeral 7 del artículo 150 C.P., dispone:*

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta".

*Esta **regla se ratifica para el caso de las entidades descentralizadas nacionales en el artículo 210 C.P., en cuanto prescribe que "Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa".***

Por su parte la Ley 489 de 1998[10], dispone en el artículo 49:

"Artículo 49. Creación de organismos y entidades administrativas. Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativos nacionales....

*Parágrafo. Las **entidades descentralizadas indirectas** y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta **se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden** (...)*

*De las disposiciones transcritas se desprende con meridiana claridad que la creación de entidades públicas tiene necesariamente origen en la voluntad del Estado en cada uno de sus niveles, esto es, que el acto de creación de toda entidad administrativa **requiere del concurso coordinado de los poderes Legislativo y Ejecutivo, en el orden nacional...***

Cuando la Constitución estipula que para crear una entidad descentralizada del orden nacional se requiere de una autorización legal, ha de entenderse que el destinatario de esa autorización es el Gobierno Nacional.** No podría ser de otra manera, dado que **una decisión de esta índole, que altera la organización del Ejecutivo al aumentar su tamaño, y compromete bienes o recursos públicos, no puede salir de la órbita de lo público, ni ocurrir sin el consentimiento ni, menos aún, sin el conocimiento de las autoridades administrativas competentes.

*Las reglas precedentes rigen para la creación de **todo tipo de entidades públicas**,...*

"Artículo 69. Creación de las entidades descentralizadas. Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá

[9]Conceptos 1815 de 2007 y 2025 de 2011, entre muchos otros.
[10]"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".

acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política". (Resalta la Sala).

Dilucidada la cuestión sobre la competencia para crear entidades descentralizadas administrativas nacionales o departamentales, merece atención el mandato legal que establece los contenidos mínimos de todo acto de creación. Sobre este particular dispone el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 que el acto de creación de todo organismo o entidad administrativa debe determinar sus objetivos, estructura orgánica y soporte presupuestal. La estructura orgánica, en particular, comprende los siguientes aspectos, de acuerdo con esta disposición: denominación, naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, sede, integración del patrimonio, señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y el Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estará adscrito o vinculado el ente que se crea.

En consecuencia, la creación de una entidad pública es una decisión que debe ejecutarse exclusivamente por el Estado y, por lo mismo, la decisión de crear o autorizar una entidad descentralizada (persona jurídica pública), está sometida al derecho público; ***no puede darse el caso de que esa autorización o creación ocurra mediante una determinación adoptada conforme a las normas del derecho privado***

Las entidades descentralizadas de carácter asociativo deben ser autorizadas por ley, ordenanza o acuerdo, pero su organización se hace a través de estatutos que son acordados por los miembros que las conforman. Para este último grupo, existe campo para los estatutos: reglas convenidas entre los miembros que constituyen la entidad, y que jerárquicamente estarán siempre por debajo de la norma que autoriza la creación de la entidad.

4. Creación de entidades descentralizadas sin ánimo de lucro de carácter mixto

El artículo 96 de la Ley 489 de 1998 prevé la constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares en los siguientes términos:(...)

Como se aprecia en la norma transcrita, la iniciativa para constituirlas emerge, necesariamente, del Estado, y puede apuntar a "la celebración de convenios de asociación ***o la creación de personas jurídicas"*** *(...)*

En este sentido se evidencia que la ***Ley 489 de 1998 distingue para el caso de las personas jurídicas de participación mixta, la norma que autoriza su creación del acto de organización*** *(...)*

Ciertamente, la creación de una persona jurídica de participación mixta se enmarca en el campo de la estructura de la Administración que se modifica y aumenta al entrar a formar parte de ella una entidad nueva por iniciativa de la Administración y con recursos provenientes del Estado, esto es, recursos públicos. Como se ha señalado, la definición de esa estructura es competencia reservada al Congreso, a las asambleas y a los concejos, a partir de una iniciativa que corresponde, en cada caso, al Ejecutivo del respectivo orden administrativo, tal como se expuso suficientemente en los acápites anteriores de este concepto.

En consecuencia, tratándose de una persona jurídica mixta de las previstas en la norma que se comenta, su creación ha de tener origen, necesariamente, en una entidad estatal ya existente, que concurre al acto con particulares, por lo que se está en presencia de una entidad descentralizada indirecta o de segundo grado*. En esta hipótesis también se requiere de autorización estatal previa para cada caso: del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal, según el parágrafo del artículo 49 de la Ley 489 de 1998. Al respecto, sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-230 de 1995, en la cual, expuso:*

"Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. ***Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste****, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas les entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos (...)"*

En suma, ***el nacimiento de una entidad descentralizada indirecta sin ánimo de lucro de participación mixta exige, además de la disposición estatal que autoriza su creación, de un acto constitutivo que le dé origen (acto de organización), el cual debe reunir, como mínimo, los requisitos y condiciones estipulados en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.***

Como lo dijo la Sala en el Concepto 1766 de 2006, ***en su carácter de entidades descentralizadas indirectas deberán adscribirse a un organismo o ente del sector central, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 489, pues la conexidad que debe existir entre el objeto de la misma y las funciones o cometidos de las entidades estatales que en ella participen, exigen un control de los organismos del nivel central, para de esta manera garantizar la coherencia de los proyectos que estas desarrollen con la política del sector al cual pertenezcan*** *(Ley 489 de 1998, artículos 103 y 105). Lo anterior, sin perjuicio del control que se ejerza a través de la participación de las entidades públicas en la dirección de la fundación mixta en los términos del artículo 109 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 96 ibídem*

Encuentra la Sala que de manera general las fundaciones de carácter mixto son sujetos de vigilancia fiscal. Al respecto dispone el Decreto Ley 267 de 2000:

"Artículo. 4º- Sujetos de vigilancia y control fiscal. Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República: (...) 11. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación"

En consecuencia, las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta están en el ámbito del derecho público, hacen parte de la estructura de la Administración sujetas a los controles correspondientes (Artículos 103, 105 y 109, Ley 489), y a las reglas presupuestales y de control fiscal propias de tales entidades, según se ha explicado y, por lo mismo, no pueden ser consideradas como personas jurídicas privadas

En tal sentido cobra vigencia la siguiente consideración doctrinal:

"(...) resulta necesario tener presente que en el ámbito del Estado social y democrático de derecho, las fórmulas organizativas no son expresiones huecas de contenido o simplemente neutras; por ello, habrá de dilucidarse, en casos específicos, si una fórmula institucional entre varias constitucional y jurídicamente posibles, resulta más apropiada para alcanzar los propósitos, cometidos y finalidades conforme a los principios de la actividad estatal o para la garantía y preservación de los derechos fundamentales de los asociados.

(...) En fin, en ***la escogencia de modalidades institucionales y los consecuentes regímenes de derecho de derecho privado, debe constatarse que la utilización de los mismos no se encamine a 'huir' de manera indebida de la preceptiva juspublicista a la búsqueda de un 'refugio' para evadir el régimen de imperativo cumplimiento y los controles propios de la gestión pública****. Al respecto cabe recordar que todo bien público conserva esa naturaleza sin importar el régimen jurídico que se aplique a la actividad a la cual se encuentre afectado y la actividad de derecho público se preserva como tal a pesar de la fisonomía jurídica del gestor"*[11]

Conforme a lo expuesto las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta no podrán ser calificadas como personas jurídicas de derecho privado, dado que resulta por completo ajeno a la creación de sujetos de derecho privado la exigencia de una ley, ordenanza o acuerdo que de manera expresa y particular autorice su creación o la participación del Estado en esas personas jurídicas, así como la observancia de reglas presupuestales públicas o la vigilancia fiscal de sus actividades, toda vez que en las personas jurídicas de derecho privado jamás podrá haber aporte alguno del Estado, criterio recientemente reiterado por la Sala en el Concepto 2217 del 11 de septiembre de 2014.

[11]TAFUR GALVIS, Álvaro. "Constitución política y potestad organizatoria". Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá D.C., 2011.

Las entidades descentralizadas indirectas de participación mixta tampoco podrán asimilarse a las sociedades de economía mixta, *no solo por la evidente circunstancia fáctica y jurídica de tener una tipología legal diferente, razón por si sola suficiente si se considera el efecto útil de la ley que realiza la distinción, sino por* ***i)*** *su naturaleza jurídica predeterminada en la ley (la una como fundación y la otra como sociedad comercial), y* ***ii)por su finalidad y objeto, que en el caso de la fundación es sin ánimo de lucro y corresponde a un cometido estatal de interés público asignado a la entidad pública constituyente****, en tanto que para la sociedad de economía mixta su objeto consiste en desarrollar una actividad industrial y/o comercial y, por lo mismo, tiene ánimo de lucro*

Contraloría General de la República

- *CONCEPTO CGR-OJ 068 2016 (31 DE MARZO DE 2017)*

Sobre la viabilidad de constituir personas jurídicas sin ánimo de lucro entre entidades públicas y particulares, el proyecto desde un principio consagró que el régimen aplicable era el previsto en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común, entre las cuales se cuentan, las asociaciones o corporaciones y fundaciones."[12]

De igual manera, la misma Corporación en otro pronunciamiento ha señalado que la organización que debe surgir, de acuerdo con lo señalado en el artículo 355 de la Constitución y el artículo 96 dela ley 489 de 1998, ***es una asociación, para cumplir funciones de orden administrativo, pues su fin, no puede ser otro que colaborar con el Estado en el desarrollo de sus cometidos***[13]
También se pronunció la Corporación, sobre el régimen legal de las personas jurídicas ,que se creen con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en donde señaló que "1.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. 2. Las personas jurídicas constituidas con fundamento en los artículos 95 y 96 de la Ley 489de 1998, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 ibídem, deben necesariamente adscribirse a un ente u organismo del nivel nacional o territorial, según lo determine el acto de creación. 3. Las personas creadas en virtud de lo dispuesto en los artículos 95y 96 de la ley 489 de 1998 se regulan por el Código Civil en lo relativo a su constitución, organización, funcionamiento y procedimiento de transformación. 4. (...) 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. (...)"

Sobre el régimen legal de las personas jurídicas que se creen en virtud del artículo 96 de la ley 489 de 1998, señaló el Consejo de Estado que "las personas jurídicas que se conformen por la asociación entre entidades estatales y particulares, cuyo objeto sea el cumplimiento de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que les asigna la ley son una expresión de la descentralización y hacen parte de las "demás entidades de naturaleza especial creadas o autorizadas por la ley contempladas en el artículo 38 de la ley 489.[14]

Departamento Administrativo de la Función Pública

- *CONCEPTO 167881 DE 2016 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*

[12]CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil seis (2006), Radicación: 11001-03-06-000-2006-00079-00, Número: 1.766
[13]Al respecto ver concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto 1396 de 2002,
[14]CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil seis (2006), Radicación: 11001-03-06-000-2006-00079-00, Número: 1.766.

Referencia: ENTIDADES. Creación de una entidad sin ánimo de lucro con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Radicación No. 2016-206-018056-2 del 29 de junio de 2016.

... 6. El artículo 96 de la Ley 488 de 1990, es exequible.-

6.1. En relación con la norma en mención, se observa por la Corte que la autorización que en su inciso primero se otorga a entidades estatales para que con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución pueden celebrar convenios de asociación con personas jurídicas de derecho privado ***o participen en la creación de personas jurídicas de este carácter para desarrollar actividades propias de "los cometidos y funciones" que la ley asigna a las entidades estatales, no vulnera en nada la Carta Política, por cuanto se trata simplemente de un instrumento que el legislador autoriza utilizar para el beneficio colectivo, es decir, en interés general y, en todo caso, con acatamiento a los principios que rigen la actividad administrativa del Estado.***

(...) Sobre la naturaleza y constitución de las entidades descentralizadas indirectas, se refiere el Doctor Augusto Hernández Becerra, ExConsejero de Estado mediante concepto emitido a este Departamento Administrativo con fecha del 17 de diciembre de 2015, a propósito del examen del concepto de entidad pública y entidades descentralizadas indirectas, así:

A estas últimas entidades se refiere el parágrafo del artículo 46 (sic) de la Ley 489 de 1998 en los siguientes términos:

Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional sí se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal.

Las entidades descentralizadas indirectas de que trata el Capítulo XIII de la Ley 489 de 1998 están sujetas a los preceptos de esta ley porque forman parte de la organización de la Rama Ejecutiva que esta regula. De otra manera la ley no se ocuparía de ellas y para sostener que no forman parte de la administración pública o, en otras palabras, que no son entidades públicas, sería necesario que la ley de manera expresa así lo dispusiera.

La Ley 489 de 1998 regula en forma expresa tres tipos de entidades descentralizadas indirectas, esto es, las que surgen por la voluntad asociativa de las entidades públicas entre sí o con la intervención de particulares, en los artículos 94, 95 y 96
(...)

Algo semejante ocurre con las entidades descentralizadas indirectas resultantes de la asociación entre entidades públicas (artículo 96), que se constituyen "con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo." Las personas jurídicas creadas por entidades estatales en asocio con personas jurídicas particulares con el propósito de constituir asociaciones o fundaciones (artículo 97), únicamente están autorizadas por la ley "para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley", lo cual deja en claro que cumplen funciones que tuvieron origen en el sector público del Estado, y a este sector quedan vinculadas por su objeto. Adicionalmente, la norma exige que en el acto constitutivo de dichas asociaciones y fundaciones se indique en los objetivos y actividades a su cargo, con toda precisión, "la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes", y estipula la "sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas."
(...)

En relación con las entidades descentralizadas indirectas reguladas en artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en este mismo concepto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó:

De los textos del parágrafo del artículo 49 y del artículo 96, surge un tema común: ambos conciernen a las 'entidades descentralizadas indirectas', y para referirse a ellas usan los términos constitución y acto constitutivo. Como se dijo atrás, estas entidades indirectas son una especie del género entidades descentralizadas, por ello y porque gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente, es decir, reúnen los requisitos establecidos para las entidades descentralizadas por el artículo 68 de la ley489 de 1998 , ***forman parte del sector descentralizado de la administración pública; y en el caso de las asociaciones y fundaciones de que trata el artículo 96, tienen como objeto principal "el cumplimiento de actividades propias de las entidades públicas". Como consecuencia de ser entidades descentralizadas, su constitución debe estar autorizada por la ley, la ordenanza o el acuerdo, pues la Constitución Política no las contempla como sujetos de régimen especial o diferente, y entonces el legislador no podría regularlas en contrario.***[15]

A propósito de las entidades descentralizadas indirectas la Corte Constitucional ha destacado no solo su necesaria sujeción a la ley sino su localización dentro del ámbito público administrativo en los siguientes términos:

(...) las características de persona jurídica sin ánimo de lucro y la sujeción al derecho civil se entienden sin perjuicio de los principios y reglas especiales propios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, que para el derecho civil y normas complementarias no resultan de aplicación estricta e imperativa.[16]

Las entidades descentralizadas indirectas no son mencionadas ni caracterizadas como tales, de manera expresa, en el artículo 38 de la Ley489 de 1998, pero ***deben entenderse incluidas en el literal g), que incluye en las descentralizadas del orden nacional a "Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público." La evidencia de que esto es así la ofrece el capítulo XIII de la Ley 489 de 1998, que incluye en la denominación genérica "entidades descentralizadas" a las descentralizadas indirectas.***

(...) Las entidades descentralizadas indirectas, como son las asociaciones, fundaciones y corporaciones, se enmarcan dentro del concepto de entidad pública o entidad estatal de acuerdo con las normas vigentes, según se desprende del análisis realizado en el presente estudio, que viene a ser corroborado por la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Conforme al estudio adelantado por el Ex Magistrado Doctor Becerra, se determina respecto de las fundaciones sin ánimo de lucro constituidas con la participación de entidades públicas y particulares, con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, lo siguiente:

Dichas entidades, deben ser consideradas entidades de naturaleza pública, hacen parte de las entidades descentralizadas indirectas y al participar del género de entidades descentralizadas que define el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 210 de la Constitución Política, deben entenderse incluidas dentro de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden Nacional, de forma particular a las señaladas en el Artículo 38, literal g) de la Ley 489 de 1998.

· Estas personas jurídicas únicamente están autorizadas por la ley para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna la ley a las entidades públicas que se asocian con tal fin.

· La norma exige que en el acto constitutivo de dichas asociaciones y fundaciones se indique en los objetivos y actividades a su cargo, con toda precisión, "la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes", y estipula la "sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas.

[15]Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto 1291 de 2000
[16]Corte Constitucional, sentencia C-671/99

Las entidades descentralizadas indirectas al ser una especie del género entidades descentralizadas, gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente, requisitos establecidos para las entidades descentralizadas por el artículo 68 de la ley 489 de 1998. Como consecuencia de ser entidades descentralizadas, su constitución debe estar autorizada por la ley, la ordenanza o el acuerdo, pues la Constitución Política no las contempla como sujetos de régimen especial o diferente, y entonces el legislador no podría regularlas en contrario

- *RESPUESTA A CONSULTA RAD. 20192060161392 DEL 9 DE MAYO DE 2019. CREACIÓN-GENERALIDADES- PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y LAS ÁREAS PROTEGIDAS*

1. Frente a su primera pregunta en la cual solicita señalemos cuál es la ley (del Congreso de la República) que creó o autorizó la creación de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, me permito manifestarle lo siguiente:

Respuesta: El Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas No se creó mediante ley de la república.

3. Frente a su tercera pregunta, en la cual manifiesta que dadas las características de ser una entidad descentralizada indirecta y de acuerdo con la normatividad y los apartes jurisprudenciales y conceptuales transcritos, debe Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas. (SIC) *Estar vinculada o adscrita a un ministerio o entidad del sector central, tal como se evidencia en los casos de agrosavia* (SIC), *Corporación Colombia Internacional CCI, Instituto de Evaluación Tecnológica en salud y la Corporación para el Desarrollo de las microempresas PROPAIS, que teniendo la misma naturaleza jurídica se encuentran adscritas a los respectivos ministerios según su sector?*

Respuesta:

El parágrafo del artículo 50 de 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, dispone:

ARTÍCULO 50.- Contenido de los actos de creación. 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. (...)

PARÁGRAFO.- Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.

De acuerdo con lo anterior, Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, si debe estar adscrita o vinculada a un ministerio o departamento administrativo.

9. Finalmente, frente a su novena y última pregunta, en la cual solicita información sobre si puede una entidad del estado perteneciente a la rama Ejecutiva, participar y hacer parte en la conformación de una organización no gubernamental ONG, me permito manifestarle lo siguiente:

Respuesta:

La sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado mediante concepto 1949 de fecha 2 de abril de 2009, sobre las Organizaciones no gubernamentales, señaló lo siguiente:

En Colombia, no existe una definición legal de lo que es una Organización no Gubernamental. En la doctrina existen multiplicidad de aproximaciones, pero no un concepto estandarizado; sin embargo, de ellas se puede concluir, que existen coincidencias en aspectos esenciales, a saber: i) son organismos concebidos en un ámbito privado, al margen del Estado, ii) sus fines se identifican con varios objetivos, todos en general de carácter altruista, como pueden ser catalogados, los fines humanitarios, comunitarios y de cooperación, entre otros, y, iii) desarrollan su gestión sin ánimo de lucro. En la legislación interna, la naturaleza jurídica de estos organismos no está definida con identidad propia, empero, adopta las formas jurídicas existentes permitidas por la ley para la organización de los intereses de naturaleza privada, como lo son las asociaciones, fundaciones o corporaciones, reguladas en el Código Civil. S (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con el concepto del Consejo de Estado citado, las organizaciones no Gubernamentales son organismos concebidos en un ámbito privado, al margen del Estado. Así las cosas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 121 de la Constitución Política, ***ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley****, por lo tanto, si en la norma de creación o en sus estatutos se encuentra la facultad de participar y hacer parte en la conformación de una organización no gubernamental ONG, lo puede hacer.*

NOTA: Los subrayados y la negrita de los anteriores criterios es nuestra.

CONDICION

De conformidad con el Acto de Constitución y los Estatutos que rigen a "Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas", se colige que esta Entidad fue creada mediante documento firmado por la presidenta y la secretaria designadas en la reunión de los socios fundadores el 15 de diciembre de 2005 así:

*"**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.*

*"**ARTICULO 6. Objeto Social**: EL FONDO tendrá como objeto contribuir a la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad a través 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.*

En su constitución participaron como fundadores: (i) La Nación a través de la Unidad de Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (ii) Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (iii) Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil (iv) Fundación Natura (v) Fundación Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria – CIPAV (vi) Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible –

ASOCARS y; (vii) la Pontificia Universidad Javeriana, cada una con un aporte de $2.000.000. Los socios y aportes permanecen intactos hasta hoy.

Respecto a la participación de Parques Nacionales Naturales se tiene que el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial[17], mediante Resolución 1966 del 12 de diciembre de 2005, resolvió: "*Autorizar a la Directora General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales para constituir la fundación FONDO DE APOYO A LA BIODIVERSIDAD Y LAS AREAS PROTEGIDAS DE COLOMBIA, cuyo objeto será la gestión, administración, canalización y asignación de recursos financieros dirigidos hacía los diversos tipos de áreas protegidas y de estrategias de ordenamiento ambiental del territorio para la conservación, uso y manejo sostenible de la Biodiversidad, así como el fortalecimiento de la capacidad institucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia –SINAP y de sus diferentes actores públicos y privados, con miras a contribuir a la sostenibilidad financiera de dicho sistema*".

De acuerdo con la respuesta a las observaciones se logró establecer que Parques Nacionales Naturales mediante Resolución No. 0006 del 27 de enero de 2006 cedió, adicionalmente a su participación inicial, a favor de la Fundación bienes muebles por valor total de $2.004.149,90.

De acuerdo con los criterios transcritos resulta claro para este Ente de Control que la entidad surgida en virtud del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en calidad de fundación de participación mixta, tal como es el caso de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas presenta las siguientes características:

(i) Es una entidad descentralizada indirecta. (Artículos 38 y 68 Ley 489 de 1998) (Ver Concepto 0079 de 2006 Consejo de Estado y Concepto 167881 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública).

(ii) Forma parte de la rama ejecutiva del poder público y se enmarca dentro del concepto de entidad pública o entidad estatal, por lo cual no pueden ser consideradas como como personas jurídicas privadas. (Artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998) (Ver: (a) concepto del Consejo de Estado Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242); (b) Concepto 167881 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública y (c) respuesta de fecha 11 de agosto de 2017, dada por Colombia Compra Eficiente a la entidad auditada, aportado con la respuesta a las observaciones).

(iii) Su creación debe ser legal así como su definición de adscripción o vinculación a un organismo del sector central correspondiente (Ministerio o Departamento Administrativo)[18], en este caso al "Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible". Al respecto debe reiterarse que la facultad de *creación*, así como la competencia de determinar el tipo de articulación son exclusivas del legislativo. (Artículos 38, 39, 49, 50 y 69 de la Ley 489 de 1998) (Ver Sentencias C-1437 de 2000, C-046 de 2004 de la Corte Constitucional, Conceptos 1844 de 2007 y 2242 de 2015 del Consejo de Estado)

[17] Hoy escindido en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
[18] Facultad privativa del legislativo en virtud de lo establecido en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política Nacional.

(iv) Debe distinguirse entre la norma que crea o autoriza su creación del acto de organización así: "*dentro del procedimiento de constitución de una entidad descentralizada indirecta, están previstas dos autorizaciones: la primera, ordenada por la Constitución, proveniente de la ley, la ordenanza o el acuerdo, por la cual se faculta a unas entidades para que constituyan otra; la segunda, ordenada por la ley, que debe proceder del gobierno nacional, el gobernador o el alcalde, para que esas entidades concurran al acto de constitución de la nueva y suscriban el correspondiente contrato de sociedad o de asociación. Es claro que en razón de la supremacía de la Constitución, esta segunda no puede sustituir a la primera; y que es competencia del legislador establecer los requisitos para la creación o constitución de las personas jurídica. A esta autorización se refiere el parágrafo del artículo 49 de la ley 489 de 1998, específicamente para las entidades descentralizadas indirectas, como requisito del acto de constitución de las mismas, que a su vez debe estar precedido por la autorización conferida por la ley, la ordenanza o el acuerdo, según el nivel nacional o territorial de las respectivas entidades concurrentes*". Al respecto vale la pena aclarar que no puede entenderse el artículo 96 como la ley que crea o autoriza su creación, pues la finalidad de éste es permitir la asociación entre entidades públicas y privados de la cual surge una nueva Entidad, que es la que debe estar creada o autorizada por la Ley de manera particular[19]. (Artículos 49, 50 y 96 de la Ley 489 de 1998) (Ver Conceptos 1844 de 2007 y 2242 de 2015 del Consejo de Estado).

(v) Debe necesariamente adscribirse o vincularse a un organismo del nivel central (Ministerio o Departamento Administrativo) con el fin de actuar bajo su orientación y coordinación, toda vez que la conexidad que debe existir entre el objeto de la misma y las funciones o cometidos de las entidades estatales que en ella participen, exigen un control directo de los organismos del sector central, para de esta manera garantizar la coherencia de los proyectos que éstas desarrollen con la política del sector al cual pertenezcan, debiendo recalcar que el objeto de las entidades descentralizadas debe corresponder al cumplimiento de los cometidos del Estado. (Artículos 44, 50, 59, 103, 104, 105 y 109) (Ver Sentencias C-1437 de 2000, C-046 de 2004 de la Corte Constitucional, Concepto 0079 de 2006 del Consejo de Estado y Concepto 167881 de 2016 del Departamento Administrativo de la Función Pública).

(vi) Para el caso de la fundación sin ánimo de lucro su objeto debe desarrollar un cometido estatal de interés público asignado a la entidad pública constituyente, existiendo conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes, dicho de otro modo, estas personas jurídicas únicamente están autorizadas por la ley para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna la ley a las entidades públicas que se asocian con tal fin. (Artículos 49, 50, 96) (Ver Conceptos 0079 de 2006 y Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242) del Consejo de Estado y Concepto 167881 de 2016 del Departamento Administrativo de la Función Pública)

(vii) Al hacer parte de la estructura de la administración está sujeto a los controles establecidos en los artículos 103, 105 y 109 de la Ley 489 de 1998. Al respecto, debe aclararse que, si bien Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas ha sustentado que Parques Nacionales Naturales ejerce el control establecido en el artículo 109 de la Ley 489 de 1998, a través de su participación en la Junta Directiva (conforme a los artículos 15 y 16 de sus Estatutos), este debe entenderse sin perjuicio de los establecidos en los artículos 103 y 105 ibídem, tal como lo ha manifestado el Consejo de Estado en Conceptos 0079 de 2006 y 2242 de 2015 en los siguientes términos: (...) "*en su carácter de entidades descentralizadas indirectas deberán adscribirse a un organismo o ente del sector central, en concordancia con*

[19] A modo de ejemplo puede observarse la Ley 1438 de 2011 artículo 92, por medio de la cual se autorizó la creación del IETS.

lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 489, pues la conexidad que debe existir entre el objeto de la misma y las funciones o cometidos de las entidades estatales que en ella participen, exigen un control de los organismos del nivel central, para de esta manera garantizar la coherencia de los proyectos que estas desarrollen con la política del sector al cual pertenezcan (Ley 489 de 1998, artículos 103 y 105). Lo anterior, sin perjuicio del control que se ejerza a través de la participación de las entidades públicas en la dirección de la fundación mixta en los términos del artículo 109 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 96 ibídem".

(viii) Se regulan por el código civil solamente en lo relativo a: (a) su constitución en lo que respecta al acto con los privados que participan, requisito que es complementario con la creación legal tal, como ya se ha expuesto, (b) organización, (c) funcionamiento y (d) procedimiento de transformación. (Artículo 96 Ley 489 de 1998) (Ver concepto 0079 de 2006 del Consejo de Estado).

Al respecto, en desarrollo de la auditoría adelantada por la CGR se logró establecer:

(i) No existe ley que haya creado o autorizado la creación de Patrimonio Natural, reiterando que no puede entenderse este requisito cumplido con el artículo 96 de la Ley 489, tal como lo manifiesta la Entidad, por cuanto se trata de finalidades distintas, como se ha señalado.

(ii) No existe control administrativo[20] en los términos establecidos en la Ley 489 de 1998, artículos 103 y 105, a los cuales debe estar sometido sin perjuicio de que ejerza el control sobre actividades y proyectos a través de Parques Nacionales Naturales mediante su participación en la Junta Directiva, en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 109 de la misma norma.

Es preciso señalar que frente a la reiterada insistencia que hace Patrimonio Natural, en relación con la inscripción que realizó en el año 2006 ante el extinto DAMA (hoy Secretaría Distrital de Ambiente) como Entidad Sin Ánimo de Lucro (ESAL), este Ente de Control puntualiza que si bien es la SDA la que ha ejercido inspección, vigilancia y control, en desarrollo del proceso auditor se verificó que: (a) este control se limita a dos aspectos, el primero que no se genere lucro y el segundo que su misión esté orientada a la protección del ambiente, por lo que estas facultades son ejercidas sin que sean incompatibles con el control administrativo que debe ejercer el coordinador del sector (Ministerio); (b) genera incertidumbre la inscripción realizada mediante la Resolución 116 de 2006, por cuanto quien la expidió no tuvo en cuenta el carácter estatal de la solicitante, incurriendo en un error al catalogarla como Organización No Gubernamental, razón por la cual este hecho será puesto en conocimiento de las autoridades competentes.

(iii) Actualmente Patrimonio Natural no se encuentra adscrita ni vinculada a algún Ministerio o Departamento Administrativo, por lo tanto, no se refleja en la estructura del Estado establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública y no es posible, a partir de herramientas de la gestión administrativa medir y garantizar la coherencia de los proyectos que éste desarrolla con la política del sector ambiental. Referente a este tema no son de

[20] Son las actividades realizadas por la administración de un orden superior, orientadas a verificar y a asegurar que las funciones de los organismos y entidades que integran el sector, cumplan con las políticas sin comprometer la descentralización y la autonomía. Tomado de https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Control+Administrativo

recibo para la CGR, las argumentaciones que presenta el auditado tales como: (a) "*Si Patrimonio Natural tomase la decisión de dedicarse a la protección del oso de anteojos exclusivamente, y la junta y asamblea así lo aprobaran, no habría una contradicción en esta definición frente a las metas planteadas por el Gobierno en su periodo de Gobierno, ni en el SINA, ni en el SINAP, puesto que su calidad de ONG y su naturaleza de Entidad Sin Ánimo de Lucro como representación de los intereses de la sociedad civil así lo permiten*" (b) "*Como es sabido, las entidades sin ánimo de lucro cuentan con una estructura organizacional separada del mismo Estado, en la que los beneficios obtenidos de su actividad misional se encuentran afectos al objeto consignado en sus estatutos, con total autonomía en la regulación de sus actividades. Entre otras razones, porque su creación parte del reconocimiento legal de involucrar a la sociedad civil en promover soluciones en general frente a la falencia o ausencia del estado en su provisión*". (c) "*Es así que, de la observación realizada por la CGR se puede inferir una lectura errática toda vez que le da un alcance al objeto o razón de creación del Fondo Patrimonio distinto al que establecieron sus fundadores, al señalar que fue creado para suplir una actividad pública, cuando en realidad su verdadero objetivo es apoyar y acompañar el desarrollo de una actividad pública y si se quiere, la búsqueda de su fomento con apoyo de la sociedad civil. Cosa distinta es asumir una función que pertenece al Estado y que solo puede ser encomendada a las entidades que la organización administrativa estatal tiene a bien crear.*"; (d) "*implica que muchos gobiernos pueden pasar y priorizar o no la conservación ambiental en el país, pero Patrimonio Natural establecerá rutas de acción estratégicas para apoyar el SINAP en su sostenibilidad*" (e) "*Sin dejar a un lado la armonización con la gestión del Estado pero entendiendo las diferencias esenciales que tiene Patrimonio Natural como Organización de la sociedad civil que puede disponer de su estrategia de incidencia en su misión de manera independiente del grado de articulación con el Gobierno*", por cuanto como ya ha sido ampliamente expuesto la creación de una entidad descentralizada indirecta, responde a la necesidad del cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios del Estado, para lo que se le permite acudir a la asociación con privados. Igualmente, debe señalarse que Patrimonio Natural dada su condición, no puede escapar a la orientación y coordinación sectorial de que trata el artículo 44 de la Ley 489 de 1998.

(iv) Respecto a su articulación con los planes de desarrollo y del sector se tiene que no ha sido tenido en cuenta por cuanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible considera que al no encontrarse adscrito o vinculado no es necesaria su participación en la elaboración de estos instrumentos, pese a que "***es posible** que... contribuyera al cumplimiento de metas relacionadas como ejecutores de proyectos a través de la firma de convenios con entidades del Estado*". Afirmación de la que se desprende el desconocimiento que tiene el Ministerio frente a la existencia y funcionamiento de una entidad que a todas luces hace parte del sector que dirige.

(v) Verificadas las actas de la junta directiva y de la asamblea de fundadores si bien es cierto se observa la participación por parte de los funcionarios de PNN, también lo es, que en los desarrollos temáticos no se hace relación directa a la articulación de los proyectos que ejecuta Patrimonio con el cumplimiento de los objetivos y metas del sector, así como las herramientas de medición de su gestión.

(vi) Se observa que Patrimonio Natural participa en calidad de ONG en convocatorias y suscripción de convenios[21], generando ambivalencia frente a su naturaleza jurídica, posiblemente obteniendo con ello ventajas competitivas para su consecución.

[21] Como ejemplo se cita el Acuerdo 22 suscrito en agosto de 2014 con PNUD.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, si bien las entidades estatales pueden participar en la constitución de una ONG siempre y cuando esté facultadas para hacerlo, no puede confundirse ello, con el cambio de su naturaleza para convertirse en una organización no gubernamental, las cuales si bien no tienen definición legal han sido consideradas como "instituciones al margen del Estado", lo que hace por este solo hecho, que sea un concepto excluyente frente a una entidad descentralizada indirecta perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público, como lo es el caso de la entidad auditada.

Dado lo anterior, se tiene que Patrimonio Natural ha venido realizando actos bajo una naturaleza jurídica que no le corresponde por no ser una entidad ajena a la organización administrativa colombiana.

Finalmente, se precisa que ante la argumentación que realiza Patrimonio Natural de su participación en programas y proyectos como REM – Visión Amazonía y Corazón de la Amazonía, si bien la CGR reconoce las actividades que allí realiza, también debe puntualizar que éstos corresponden a iniciativas Estatales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tal como se desprende las siguientes definiciones: (i) **REM – Visión Amazonía:** Iniciativa del Gobierno Nacional que busca reducir las emisiones por la deforestación en la Amazonía colombiana, a través de un modelo de desarrollo sostenible. Tomado de la página: http://visionamazonia.minambiente.gov.co/que-es-vision-amazonia/. (ii) **Corazón de la Amazonía:** es una iniciativa pública para la sostenibilidad ambiental, cultural y económica de la Amazonia colombiana, en alianza con organizaciones sociales y de productores y autoridades indígenas. Se desarrolla como una de las primeras acciones del Programa Visión Amazonía que se desarrollan en la región y su finalidad es mejorar la gobernanza y promover usos sostenibles de la tierra para reducir la deforestación y conservar la biodiversidad en los bosques de la Amazonía Colombiana. Tomado de la página: http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=2217:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-70

CAUSA

Esta situación se generó por:

(i) la omisión de la aplicación de las normas establecidas en la Ley 489 de 1998 por quienes participaron en la constitución de Patrimonio Natural, en especial la de la necesidad de su creación por vía legal y el sometimiento a los controles administrativos (artículos 103 y 105 de la Ley 489 de 1998) a través de la adscripción o vinculación que permitan garantizar la coherencia de los proyectos que desarrolle con la política del sector al cual pertenece; así como también del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que no advirtió la situación legal y administrativa de esta entidad.

(ii) ausencia de vigilancia, orientación y coordinación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en calidad de cabeza del sector.

EFECTO

Así las cosas, dadas las inconsistencias frente a la constitución y funcionamiento de Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las áreas protegidas ha traído como consecuencias:
(i) existencia y funcionamiento de una Entidad sin el cumplimiento de los requisitos legales para su creación y constitución, lo que genera incertidumbre en la legalidad de sus actuaciones, especialmente en aquellas en las que ha participado en calidad de ONG sin serlo

(ii) ausencia y evasión de los controles administrativos de la gestión pública (artículos 103 y 105 de la Ley 489 de 1998)

(iii) falta de sinergia de su labor misional con el cumplimiento de Planes y metas del sector ambiente. Es preciso traer a colación lo señalado por el Ministerio de Ambiente al informar a la CGR que solo "es posible" que las acciones de Patrimonio Natural estén contribuyendo a las metas estatales y en aquellos casos donde suscribe convenios con entidades del Estado.

(iv) ausencia de participación articulada de esta Entidad en el diseño, elaboración construcción y ejecución de los planes sectoriales dada su falta de vinculación o adscripción al sector ambiente y desarrollo sostenible

(v) cumplimiento de logros y metas que no afecta o incide de manera directa y positiva en el sector administrativo del cual hace parte

(vi) falta de precisión en la información suministrada a terceros convocantes y participantes en la consecución de recursos, en los casos en los que se presenta como ONG;

(vii) posible incumplimiento de normas relacionadas con el manejo de recursos de donaciones, frente a normas de derecho público que no son incompatibles con el respeto a la voluntad de los donantes.

(viii) ausencia de controles frente a los recursos captados por donaciones y/o cooperación internacional no reembolsable

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El análisis de la respuesta y conclusión frente a la respuesta del auditado se reflejan en el anexo del presente informe.

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas – FPN, en desarrollo de los convenios y contratos suscritos

4.3.1 ACUERDO 22 SUSCRITO ENTRE PNUD Y PATRIMONIO NATURAL[22]

HALLAZGO No. 2. (A) CUMPLIMIENTO OBJETO ACUERDO 22 DE 2014, EN DESARROLLO DEL PROYECTO PNUD COL88611

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO

- Objeto del programa PNUD COL 88611: "*promover el uso sostenible y conservación de la biodiversidad (BD) en bosques secos para garantizar el flujo de los servicios ecosistémicos y mitigar procesos de deforestación y desertificación en la región del Caribe y el Valle Interandino del río Magdalena (VIRM) de Colombia. Esto se logrará a través de una estrategia multifocal que incluirá: a) el fortalecimiento de la implementación del marco normativo y de planeación del uso del suelo, el fortalecimiento de capacidades y la implementación de herramientas para la planeación del uso de suelo para incorporar la conservación de la BD, el manejo sostenible del bosque (MSB) y el manejo sostenible del suelo (MSS) en los procesos de ordenamiento del territorio a nivel local; b) la declaración de 12 áreas protegidas (APs) locales y regionales, y/o acuerdos de conservación, y el desarrollo de sus planes de manejo para la protección de hasta 18.000 hectáreas (ha) de bosque y otros ecosistemas secos tropicales en seis municipios en la región del Caribe y el VIRM;*

- "Acuerdo suscrito entre Patrimonio Natural y el PNUD", respecto a los productos a entregar correspondientes al último desembolso A) Categorías de conservación definidas a partir de los escenarios prospectivos y zonificaciones: propuestas participativas y consensos. **B) Documentos finales elaborados para los acuerdos y declaratorias en el marco de la plataforma socio-ambiental. C) Acuerdos y Declaratorias formalizados según las autoridades o actores participantes**

- Artículo 7 de los Estatutos de Patrimonio Natural: ***ARTICULO 7. Principios:*** *En el desarrollo de sus actividades EL FONDO estará orientada por los principios de respeto por la diversidad biológica y cultural, inclusión, igualdad, moralidad, transparencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, independencia, complementariedad, descentralización y participación."*

- *CONCEPTO SALA DE CONSULTA C.E. 00079 DE 2006 CONSEJO DE ESTADO – SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Las personas jurídicas que se conformen por la asociación entre entidades estatales y particulares, cuyo objeto sea el cumplimiento de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que les asigna la ley son una expresión de la descentralización y hacen parte de las "demás entidades de naturaleza especial creadas o autorizadas por la ley" contempladas en el artículo 38 de la ley 489.*

[22] Este acuerdo lo suscribió Patrimonio Natural en calidad de Organización No Gubernamental.

De acuerdo con el carácter de entidades descentralizadas indirectas que ostentan, la Sala considera que éstas deberán adscribirse a un organismo o ente del sector central, pues la conexidad que debe existir entre el objeto de la misma y las funciones o cometidos de las entidades estatales que en ella participen, exigen un control directo de los organismos del nivel central, para de esta manera garantizar la coherencia de los proyectos que éstas desarrollen con la política del sector al cual pertenezcan. Lo anterior, sin perjuicio del control que se ejerza a través de la participación de las entidades públicas en la dirección de la asociación mixta en los términos del artículo 109 de la ley489 de 1998.

- *CONCEPTO CGR-OJ 068 2016 (31 DE MARZO DE 2017): Sobre la viabilidad de constituir personas jurídicas sin ánimo de lucro entre entidades públicas y particulares, el proyecto desde un principio consagró que el régimen aplicable era el previsto en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común, entre las cuales se cuentan, las asociaciones o corporaciones y fundaciones."*[23]

De igual manera, la misma Corporación en otro pronunciamiento ha señalado que la organización que debe surgir, de acuerdo con lo señalado en el artículo 355 de la Constitución y el artículo 96 dela ley 489 de 1998, ***es una asociación, para cumplir funciones de orden administrativo, pues su fin, no puede ser otro que colaborar con el Estado en el desarrollo e sus cometidos***[24]

CONDICION

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrolla en Colombia un proyecto denominado "Uso Sostenible y conservación de la biodiversidad en ecosistemas secos" (COL88611), que busca "*promover el uso sostenible y conservación de la biodiversidad (BD) en bosques secos para garantizar el flujo de los servicios ecosistémicos y mitigar procesos de deforestación y desertificación en la región del Caribe y el Valle Interandino del río Magdalena (VIRM) de Colombia. Esto se logrará a través de una estrategia multifocal que incluirá: a) el fortalecimiento de la implementación del marco normativo y de planeación del uso del suelo, el fortalecimiento de capacidades y la implementación de herramientas para la planeación del uso de suelo para incorporar la conservación de la BD, el manejo sostenible del bosque (MSB) y el manejo sostenible del suelo (MSS) en los procesos de ordenamiento del territorio a nivel local; b) la declaración de 12 áreas protegidas (APs) locales y regionales, y/o acuerdos de conservación, y el desarrollo de sus planes de manejo para la protección de hasta 18.000 hectáreas (ha) de bosque y otros ecosistemas secos tropicales en seis municipios en la región del Caribe y el VIRM; c) el desarrollo de actividades de MSS en tierras privadas en seis cuencas hidrográficas priorizadas a través de la implementación de herramientas de manejo de paisaje; y c) el análisis de la viabilidad para el desarrollo de actividades REDD+ que contribuirán a la reducción de la pérdida de bosque seco tropical (bs-T) en dos cuencas hidrográficas. En total el proyecto contribuirá a la conservación y usos sostenible de hasta 27.936,23 ha de bs-T*"[25].Este proyecto tiene una duración de febrero de 2014 a julio de 2020.

El proyecto está estructurado en: 2 componentes así:

- Componente 1: *El fortalecimiento de instrumentos de planificación facilita la reducción de procesos de deforestación y desertificación en ecosistemas secos* que a su vez comporta 2 resultados con 3 productos.

- Componente 2: *Suministro de múltiples beneficios ambientales globales por medio de la declaración de áreas protegidas y/o acuerdos de conservación, prácticas REDD+ y*

[23]CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil seis (2006), Radicación: 11001-03-06-000-2006-00079-00, Número: 1.766
[24]Al respecto ver concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto 1396 de 2002,
[25]Según lo expuesto en el "Documento del Proyecto" de fecha 13 de febrero de 2014.

actividades de manejo sostenible del suelo que fortalezcan la conservación y uso sostenible del bosque seco, que comprende 3 resultados con 8 productos.

Dentro del "Documento del Proyecto" se observa la priorización de las áreas del proyecto por parte del PNUD así:

"Tabla 9 – Áreas priorizadas del proyecto y tasas de deforestación estimadas (Basado en: Cabrera et al. IDEAM 2011)"

Departamento	Municipio	Cuenca	Área de bs-T (ha)	Región	Tasa de deforestación promedia anual 2000-2005 (%)	Tasa de deforestación promedia anual 2005-2010 (%)	Promedio período 2000-2010
Guajira	Dibulla	Río Cañas	2.555,20	Caribe	2,35	2,21	2,28
César	Valledupar	Río Garupal	3.629,55	Caribe	2,35	2,21	2,28
Bolívar	San Juan de Nepomuceno	Arroyo Grande	2.572,60	Caribe	2,35	2,21	2,28
Tolima	Natagaima	Río Yaví	288,30	VIRM	0,83	0,78	0,81
Valle del Cauca	Dagua	Río Dagua	17.817,78	VIRM	0,56	0,44	0,50
Huila	Aipe	Río Aipe	1.072,80	VIRM	0,83	0,80	0,81
Total bs-T			27.936,23				

Fuente: Tomado del "Documento del Proyecto" página 38.

De conformidad con el análisis de actores se determinaron como claves entre otros los siguientes:

Tabla 5. Resumen de los actores clave

Actores	Descripción y Rol de los Actores en la Implementación del Proyecto
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	MADS es el punto focal del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). El MADS está principalmente a cargo de desarrollar la política nacional relacionada con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las normas y criterios para la planificación ambiental para el uso del suelo para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales renovables y el medio ambiente. MADS será el encargado de dar orientaciones políticas y normativas relacionadas con la conservación de la BD, reducción de la deforestación del bosque seco, y la reducción del proceso de desertificación relacionada y de los recursos hídricos, así como la lucha contra la desertificación y la sequía
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM)	El IDEAM es el instituto encargado de realizar estudios e investigaciones sobre recursos naturales, en especial las relacionadas con recursos forestales y conservación de suelos. El IDEAM proporcionará información sobre los recursos biofísicos del país, particularmente en lo que respecta a la contaminación y la degradación de estos recursos, que son necesarios para la toma de decisiones por parte de las CAR y otras autoridades locales. Además, dará la asistencia técnica para la implementación de la metodología y los servicios de REDD+ y las actividades del MSS.
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH)	El IAVH está encargado de realizar, en el territorio continental de la Nación, la investigación científica sobre biodiversidad, incluyendo los recursos hidrobiológicos y genéticos. Así mismo, coordina el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SIB) y la conformación del inventario nacional de la biodiversidad. El IAvH asesorará el diseño de los sistemas de manejo de información y monitoreo de la BD del proyecto de tal forma que esta información esté disponible a través del SIB y contribuya al monitoreo y al inventario de la BD en el bs-T. El IAvH es uno de los cofinanciadores del proyecto.
Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR), CAM, Corporación Autónoma Regional de La Guajira (CORPOGUAJIRA), Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), CORTOLIMA y CVS. Las CAR son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargadas por la Ley de administrar dentro del área de jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Las CAR están encargados de la aplicación regional de los instrumentos nacionales de política pública. También serán socios directos del proyecto en términos de capacitación en REDD+, el MSS, y los temas de conservación de BD. Las CAR cuenta con autoridad para declarar APs a nivel regional y hacen parte de los cofinanciadores del proyecto.
Municipios (6)	Valledupar, Dibulla y San Juan de Nepomuceno (Región Caribe); Natagaima, Aipe y Dagua (VIRM). Le corresponde a los municipios formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley 388 de 1997, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Serán los beneficiarios directos del proyecto en términos de capacitación en REDD+, el MSS, y los temas de conservación de BD, además de la incorporación de estos temas en los instrumentos de planificación local (POTs y PDMs). Las autoridades municipales pueden declarar APs locales.
Organizaciones no Gubernamentales (ONG)	Las ONG promoverán la conservación y uso sostenible de la BD. Muchas de las actividades de su misión son consistentes con los objetivos del proyecto. Entre las ONG locales se encuentran: Fundación Ecosistemas Secos de Colombia, la Fundación Herencia Ambiental Caribe (Atlántico), la Fundación Titi (Atlántico), la Fundación CEUDES (Tolima), la Fundación Manos Unidas (Tolima), la Fundación Vida Natural (Barranquilla), la Corporación Ambiental Cuchiyuyo (Huila), el Grupo de Estudios Ecológicos OIKOS (Huila), la Fundación El Curibano (Huila), entre otros. En el orden nacional se encuentran el Fondo Patrimonio Natural y el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez. Estas organizaciones, además de su experiencia en la conservación y uso sostenible y la recuperación del bs-T, tienen experiencia de trabajo con las comunidades locales, las autoridades municipales y las CAR y podrán ejecutar componentes con productos específicos del proyecto.

Actores	Descripción y Rol de los Actores en la Implementación del Proyecto
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	El PNUD es la Agencia de Implementación del Proyecto y la responsable de su ejecución (implementación directa). Es la entidad que direccionará técnicamente el proyecto, supervisará las acciones en terreno, garantizará la efectiva inversión de los recursos y garantizará la apropiación y réplica de los resultados.

Fuente: Tomado del "Documento del Proyecto" Tabla 7

El presupuesto del proyecto por donantes y componentes es el que se muestra a continuación:

Tabla 6. Presupuesto total del proyecto por donantes

Nombre del Donante	Total (USD)
FMAM	8.787.819,00
IAvH	1.064.802,80
CARDIQUE	1.455.705,88
CORPOCESAR	5.439.408,71
CAM	588.235,30
CORPOGUAJIRA	2.477.129,00
CVC	2.670.588,24
ECOPETROL	4.000.000,00
PATRIMONIO NATURAL	4.300.000,00
PNUD	4.939.130,00
TOTAL	35.722.818,93

Fuente: Información tomada del "Documento del Proyecto"

Tabla 7. Presupuesto total del proyecto por componentes recursos FMAM

Resultado	Presupuesto (USD)	Porcentaje del presupuesto total
Componente 1.	2.235.570	25,4%
Componente 2.	6.134.831	69,8%
Costos de manejo	417.418	4,7%
TOTAL	**8.787.819**	**100,0%**

Fuente: Tabla 15 del "Documento del Proyecto"

El aporte de Patrimonio Natural – Fondo Para la Biodiversidad y Áreas Protegidas en el proyecto se encuentra certificado mediante documento del 20 de octubre de 2016 en el que se lee: "*Patrimonio Natural aportó una contrapartida en especie valorada en 4.3 millones de dólares con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo – USAID, representados en los recursos económicos invertidos en el desarrollo del programa: "Paisajes de Conservación Caribe"...*

El resultado 2.1 del componente 2 se planteó así:*18,000 hectáreas (ha) de bosque seco son protegidos por 12 nuevas áreas protegidas del tipo regional o local y/o acuerdos de conservación manteniendo poblaciones estables de especies indicadoras,* con su respectivo producto: *Hasta 12 AP y/o acuerdos de conservación declarados o designados a nivel local y regional en la región Caribe y en el valle interandino del río Magdalena de manera que aseguren el flujo de múltiples servicios ecosistémicos globales.*

Con el fin de materializar este producto, el PNUD suscribe con Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas un "Acuerdo de Cooperación Relativo a un Proyecto" el 25 de agosto de 2014 bajo las siguientes condiciones:

"*Artículo II. Objetivo y alcance del presente Acuerdo: 1. El presente Acuerdo estipula los términos y condiciones generales de la cooperación entre la Partes en todos los aspectos destinados a lograr los Objetivos del Proyecto,*

según se consigna en el Documento del Proyecto. 2. La Partes acuerdan aunar esfuerzos y mantener estrechas relaciones de trabajo con el fin de cumplir los Objetivos del Proyecto."[26]

"Artículo III. Duración del acuerdo del Proyecto. 1. El presente Acuerdo entrará en vigencia una vez sea firmado por las partes y finalizará el 30 de junio de 2016"...

"Articulo VIII. Disposiciones financieras y operacionales. De conformidad con el presupuesto del proyecto, el PNUD ha asignado y entregará a la organización no gubernamental fondos hasta ***US1.074.110.*** *Los pagos parciales se entregarán de acuerdo al calendario de pagos acordados entre las partes y cuando la organización no gubernamental haya presentado al PNUD y este haya aceptado, un informe financiero y los demás documentos acordados señalados en el artículo X del presente respecto a las actividades terminadas, y siempre que el informe y los documentos indiquen que los recursos del PNUD han sido utilizados y administrados de manera satisfactoria"*

Los pagos se acordaron en 8 desembolsos, previa la entrega de los productos definidos para cada uno de los momentos, hasta completar la suma de ***US1.074.110.***

Respecto al octavo desembolso se pactaron las siguientes condiciones:

Tabla 8. Octavo desembolso

Desembolsos	Momentos	Productos a entregar	%	Monto en US	AÑO
Octavo desembolso	Al 30 de Junio 2016	A) Categorías de conservación definidas a partir de los escenarios prospectivos y zonificaciones: propuestas participativas y consensos. **B) Documentos finales elaborados para los acuerdos y declaratorias en el marco de la plataforma socio-ambiental. C) Acuerdos y Declaratorias formalizados según las autoridades o actores participantes**	5%	53.715,00	Semestre 1 de 2016

FUENTE: Expediente del Acuerdo.

Para el desarrollo del acuerdo se suscribieron 109 contratos de prestación de servicios (frente a los cuales se presentaron 19 adiciones) en cuantía de $1.793.586.388 COP, y se sufragaron otro tipo de gastos por valor de $850.871.182. Datos tomados de información reportada por Patrimonio Natural en respuestas a requerimientos de la CGR.

En desarrollo del acuerdo se suscribieron 5 otrosíes con el fin de extender la vigencia de la Carta de Acuerdo, el cual finalmente terminó el 15 de diciembre de 2017.

Tabla 9. Prórrogas

Otrosí	Fecha suscripción	Extensión de la vigencia hasta
1	13/06/2016	31/12/2016
2	20/12/2016	31/03/2017
3	31/03/2017	31/05/2017

[26]Según el documento del proyecto: Página 48. *El proyecto tiene por objeto contribuir a la conservación de la BD y a la rehabilitación de los ecosistemas para apoyar y mantener los servicios de los ecosistemas a través de actividades de conservación en los hábitats prioritarios, el diseño de herramientas y metodologías para mejorar el manejo de la BD acuática, mejorar la gobernanza y el fortalecimiento de la capacidad local... **El objetivo del proyecto es reducir la tendencia actual de procesos de deforestación y desertificación de bosques secos y asegurar el flujo de servicios ecosistémicos globales mediante la conservación de la BD, el MSS y fijación de carbono. La inversión del FMAM ayudará a contrarrestar la pérdida de los bosques secos que están presentes en los paisajes productivos a través de la declaración de APs y/o acuerdos de conservación**, la viabilidad para la implementación de un proyecto REDD+ y la promoción del MSS en sitios priorizados en seis municipios en la región del Caribe (Dibulla, Valledupar y San Juan de Nepomuceno) y del VIRM (Natagaima, Aipe y Dagua).* Subrayas fuera de texto.

Otrosí	Fecha suscripción	Extensión de la vigencia hasta
4	30/05/2017	30/09/2017
5	02/10/2017	15/12/2017

Fuente: Expediente del Acuerdo

El 03 de septiembre de 2018 se suscribió acta de terminación y liquidación del Acuerdo de Cooperación relativo a un proyecto, teniendo en cuenta entre otros los siguientes antecedentes.

8. Que el Comité Directivo No. 6, realizado el 6 de diciembre de 2017, recomendó:

*- **'Recibir los productos del octavo y último informe técnico** correspondientes a: [a) escenarios de prospectiva desarrollados y propuestas de zonificación en las cuencas seleccionadas, b) documentos finales elaborados para los acuerdos y declaraciones en el marco de la plataforma socio-ambiental, c) acuerdos y declaratorias formalizados según las autoridades o actores participantes], **en el estado en el que se encuentren** y revisar el pago del último desembolso por valor de US$53.715", y,*

- 'En relación a las figuras de protección propuestas un Distrito de Manejo Integrado - DMI y dos Distritos de Conservación de Suelos - DCS, la gestión de las mismas con las comunidades locales y ajustes correspondientes, continuará desde el PNUD en articulación con las CAR, razón por la cual los recursos que no se llegasen a pagar a PN, serán destinados para tal fin'.

9. Que si bien PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS entregó los productos correspondientes al desembolso #8: a) escenarios de prospectiva desarrollados y propuestos de zonificación en las cuencas seleccionadas, b) documentos finales elaborados para los acuerdos y declaraciones en el marco de la plataforma socio-ambiental, c) acuerdos y declaratorios formalizados segúnlas autoridades o actores participantes. Estos productos, de acuerdo a los conceptos emitidos por las Corporaciones Autónomas Regionales CORTOLIMA Y CORPOCESAR, entidades encargadas de realizar las declaratorias para las figuras Distritos de Conservación de Suelos para la cuenca Yaví y para la cuenca Garupal, respectivamente, no permiten sustentar las correspondientes declaratorias ante los Consejos Directivos de estas Corporaciones, motivo por el cual, y acorde con el punto anterior, se dispondrá de los fondos no ejecutados por Patrimonio Natural, para que con los lineamientos de estas autoridades ambientales se puedan completar per otros profesionales y bajo su conducción, los elementos para que los documentos se completen a satisfacción y puedan ser presentados a sus respectivos Consejos Directivos.

Para finalmente acordar: *Primero: Realizar un último desembolso por valor de US $15.635,95 equivalente a COP 547.314.402 a la tasa de cambio de septiembre de 2018 (S 3.026). Segundo: Los recursos no utilizados, por valor de USDS 38.079,05, se reintegran al proyecto. Tercero: Terminar y liquidar el Acuerdo de Cooperación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas*

Al respecto de la decisión del Comité Directivo del Proyecto[27], debe tenerse en cuenta que esta fue tomada considerando que: *"después de haber realizado 5 prórrogas desde el 30 de junio de 2016 hasta el 15 de diciembre de 2017, **sin que a la fecha se hayan recibido a satisfacción los ajustes solicitados por las CAR** a los documentos síntesis y sus anexos, de las figuras de conservación DMI Dibulla, DCS Garupal-Diluvio y DCS Yaví, **así como los productos pactados en el octavo desembolso**"*

[27] Acta No. 6 Comité Directivo del Proyecto del 06 de diciembre de 2017.

Así las cosas, Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas con el fin cumplir con la decisión del Comité Directivo del Proyecto, entregó 6 **documentos síntesis** (uno por cada Corporación) en los que se sugiere la figura de conservación a utilizar en cada región de conformidad con las conclusiones obtenidas en desarrollo del Acuerdo, no obstante, no se logró el cumplimiento del literal c) del octavo desembolso correspondiente a *Acuerdos y Declaratorias formalizados según las autoridades o actores participantes,* hecho que como lo reconoce Patrimonio necesita del concurso de las autoridades ambientales correspondientes que tienen dentro de sus funciones dicha actividad.

En respuesta a la observación Patrimonio Natural a lo largo del documento, realiza afirmaciones con las cuales confirma la situación cuestionada por la CGR, la cual recae en el hecho de haber adquirido el compromiso de entregar *Acuerdos y Declaratorias formalizados según las autoridades o actores participantes,* obligación que de acuerdo con las funciones otorgadas a las autoridades ambientales no podía materializar por encontrarse fuera de su competencia.

Algunos ejemplos de ello son: "*en el momento de terminar el Acuerdo con el PNUD aún no habían sido declaradas por las autoridades ambientales las mencionadas áreas, con excepción de las reservas de Aipe. No obstante se habían suscrito acuerdos de conservación ya mencionados, que dan cuenta del proceso social sin el cual la conservación no será posible". "Como se anotó antes, el PNUD continuó el proceso con las Corporaciones tendiente a lograr acuerdos de conservación o declaratorias…" "Se han referido previamente los elementos por los cuales aún no está completo el proceso del proyecto en términos de los objetivos del mismo, y que en diciembre de 2017 finalizan las actividades a cargo de Patrimonio Natural, habiendo entregado los productos pactados y con las condiciones de complementar desde otras instancias los elementos que contribuyeran al logro de los objetivos, como se definió en el Acta de Liquidación. De ello se desprende que la cifra total de 29.194 hectáreas que se estableció en las propuestas, o igualmente la meta establecida por el proyecto de 18.000 hectáreas, es factible alcanzarla por el proyecto hasta su fecha de finalización, completando los procesos encabezados por las Corporaciones Autónomas." "La tenencia del proyecto en su integralidad está en la Agencia Implementadora, en este caso, el PNUD, en el marco de las fechas de inicio y final del Proyecto y sus modificaciones, de ser el caso. El Proyecto finalizará en 2020 por lo cual el logro de otros acuerdos de conservación o declaratorias aún es posible."*

Al respecto, debe resaltarse la importancia de terminar el "Acuerdo" con los productos inicialmente pactados, pues sin las declaratorias formalizadas, es decir sin que las 18.000 hectáreas de BsT hayan sido declaradas como áreas protegidas, se afecta la posibilidad de restaurar y minimizar la presión sobre el ecosistema en peligro de extinción correspondiente al BsT, hábitat de cientos de especies de flora y fauna.

De otra parte, en desarrollo de la auditoría, se procedió a requerir a las 6 Corporaciones Autónomas Regionales involucradas, con el fin de obtener información relacionada con: (i) la utilización de los documentos síntesis entregados como producto final por parte de Patrimonio Natural; (ii) declaratorias de áreas protegidas de BsT en cada jurisdicción como producto de las acciones adelantadas en el desarrollo del Proyecto COL88611 (iii) hectáreas efectivamente protegidas y (iv) dificultades presentadas en desarrollo del Acuerdo suscrito entre Patrimonio Natural y PNUD que impidieron lograr la declaratoria efectiva de las áreas protegidas. A continuación se muestran algunas respuestas, de las que se concluye la

inefectividad del resultado del objetivo propuesto, en detrimento de la conservación del ecosistema de BsT:

1. Frente a la utilización del "Documento Síntesis" por parte de las Corporaciones:

Tabla 10. Utilización documento síntesis

Corporación	Respuesta
Corpoguajira	Ha sido útil para mejorar el conocimiento del estado del BST
Corpocesar	La información aún no ha sido utilizada
CVC	La información aportada es soporte para la planeación e implementación de estrategias de consolidación de un gran corredor de conservación
Cortolima	CORTOLIMA realiza el reporte de la ECC ante el MADS, el 28 de diciembre del 2018 para lo cual anexa un soporte documental cuyo insumo principal fue el documento síntesis que en su momento elaboró Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas
CAM	Generó como producto el registro de las RNSC a partir del 2017, la información reportada fue empleada para el conocimiento de los avances en esta meta por parte de la Corporación
Cardique	La información ha sido utilizada por la Corporación como un documento diagnóstico de la cuenca de Arroyo Grande, permitiendo identificar la zona como Ecosistemas y Áreas Ambientales del territorio nacional (REAA)

Fuente: Respuesta Corporaciones Autónomas Regionales

2. Respecto a la sugerencia plasmada en el documento síntesis indicar si a la fecha se ha hecho efectiva como declaratoria de área protegida

Tabla 11. Declaratorias Áreas Protegidas

Corporación	Respuesta
Corpoguajira	No ha sido adoptada por parte de la Corporación
Corpocesar	Cabe aclarar que con la sola propuesta de documento síntesis no se puede lograr la declaratoria de un área, ya que para ello es necesario desarrollar un proceso ruta de declaratoria mediante el cumplimiento de Tres (3) fases, y para ello se requiere un tiempo prudencial y los suficientes recursos financieros para ello, máxime para esta propuesta que se debe adelantar la respectiva consulta previa con los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta
CVC	La Corporación no ha realizado trámites administrativos para adoptar como área protegida el corredor de conservación.
Cortolima	Se propuso hacer una declaratoria de área protegida en la categoría de Distrito de Conservación de Suelos - DCS -. sin embargo esta propuesta fue descartada ante la incertidumbre de adelantar un proceso de Consulta Previa con las comunidades indígenas, ya que la declaración de un área protegida es una medida administrativa que tiene implicaciones sobre la ocupación del territorio y el uso permanente de los recurso naturales, que puedan realizar comunidades de grupos étnicos, lo que iba a requerir una gran inversión económica y de tiempo, que en su momento no contemplo el Proyecto Col 88611. CORTOLIMA no adelantó trámite administrativo alguno al respecto.
CAM	Se anexan las 12 resoluciones por medio de las cuales se registran las Reservas Naturales de la Sociedad Civil en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP
Cardique	La Corporación, posterior a la recepción del documento, emitió un concepto técnico a través del Subdirección de Gestión Ambiental (Se anexa) donde pone de manifiesto la importancia de generar un corredor de conectividad en la zona, a través de la figura de estrategias complementarias de conservación, como instrumento de ordenamiento ambiental y gobernanza del territorio, en el marco del posconflicto.

Fuente: Respuesta Corporaciones Autónomas Regionales

3. Respecto de si se realizaron otro tipo de declaratorias diferentes a las sugeridas por Patrimonio Natural

Tabla 12. Declaratorias otro tipo de áreas

Corporación	Respuesta
Corpoguajira	En el marco del proceso esta Corporación tiene conocimiento que el PNUD en acompañamiento de Paisaje Rural realizó la identificación de áreas para la designación de dos predios con RSC con 16 y 431 has
Corpocesar	Frente a la zona no se ha declarado ningún tipo de declaratoria
CVC	La Corporación no realizó ninguna declaratoria. Las áreas protegidas mencionadas y objeto de integración del corredor de conservación fueron declaradas mucho tiempo antes de la intervención del proyecto en mención
Cortolima	CORTOLIMA el 28 de diciembre del 2018 remite el documento soporte de la visibilización, identificación y adopción de la Estrategia Complementaria de Conservación del Bosque seco Tropical comunidades de Yavi y Pocharco, municipio de Natagaima al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
CAM	Se anexan las 12 resoluciones por medio de las cuales se registran las Reservas Naturales de la Sociedad Civil en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP
Cardique	Firma del acuerdo denominado: "ECC Corredor de bosque seco San Juan Nepomuceno – San Jacinto"

Fuente: Respuesta Corporaciones Autónomas Regionales

4. Frente a las razones por las cuales no fue posible lograr el objetivo final de la declaratoria de las 12 áreas protegidas

Tabla 13. Razones de no declaratoria

Corporación	Respuesta
Corpoguajira	Debido a que es necesario surtir previamente un proceso de consulta previa con comunidades étnicas. La Corporación se encuentra en el proceso de búsqueda de financiación para desarrollar la consulta.
Corpocesar	Cabe aclarar que con la sola propuesta de documento síntesis no se puede lograr la declaratoria de un área, ya que para ello es necesario desarrollar un proceso ruta de declaratoria mediante el cumplimiento de Tres (3) fases, y para ello se requiere un tiempo prudencial y los suficientes recursos financieros para ello, máxime para esta propuesta que se debe adelantar la respectiva consulta previa con los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta; pero la entidad no ha contado con dichos recursos para adelantar esos trámites
CVC	Es de precisar que teniendo el proyecto el resultado de acuerdos y declaratorias formalizadas, en la CVC de acuerdo con discusiones técnicas con el operador PNUD no consideramos viable realizar nuevos procesos de declaratorias, justificado en la necesidad de aunar esfuerzos para la implementación de los planes de manejo de las áreas ya declaradas: Reserva Forestal protectora Nacional del Dagua, Reserva Forestal Protectora Nacional del Anchicayá, Distrito de Manejo integrado de Atuncela, Distrito de Conservación de Suelos del Cañón del Rio Grande, y el Distrito de Manejo Integrado El Chilcal. Lo anterior conociendo que en el territorio hay potencialidad para realizar nuevas declaratorias.
Cortolima	Con el fin de conocer si se requería o no adelantar proceso de Consulta Previa. dado que Ruta Metodológica la figura de Distrito de Conservación de Suelos así lo requiere, el PNUD elevó la consulta ante el Ministerio de Interior; éste Ministerio realizó visita al área el 11 de noviembre de 2017. Por lo anterior la Corporación propone tanto al PNUD como a las comunidades iniciar el proceso de visibilización. identificación y adopción de la Estrategia Complementaria de Conservación del Bosque seco Tropical comunidades de Yavi y Pocharco. municipio de Natagaima al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
CAM	Se considera que las RNSC se constituyen como declaratorias formalizadas de las estrategias de conservación seleccionadas para el área del proyecto en el Municipio de Aipe, siendo un producto final del proyecto
Cardique	Se logró firmar acuerdo para la declaratoria del corredor

Fuente: Respuesta Corporaciones Autónomas Regionales

5. Finalmente, frente al número de hectáreas protegidas efectivamente bajo la figura de APs se obtuvo la siguiente información:

Tabla 14. Áreas efectivas de protección

Corporación	Nombre Polígono	Área Polígono Has	Municipio	Figura de protección propuesta	No. Has declaradas o registradas **conservación** producto del Acuerdo
CORPOGUAJIRA	DMI de Dibulla	2.073	Dibulla	Distrito de Manejo Integrado	0
CORPOCESAR	DCS Garupal - Diluvio	7.414	Valledupar – El Copey	Distrito de Conservación de suelos	0
CVC	Corredor de Conservación del Río Dagua	6.046	Dagua	Corredor de Conservación	0
CORTOLIMA	DCS Quebradas Pocharco y Yaví	3.980	Natagaima	Distrito de Conservación de suelos	0[28]
CAM	Aipe - Pata	1.553	Aipe	Reservas Naturales Sociedad Civil	415,66
CARDIQUE	Corredor de Conservación San Juan Nepomuceno – San Jacinto	8.128	Bolívar	Corredor de Conservación	0[29]
Total		29.194			415,66

Fuente: Respuesta Corporaciones Autónomas Regionales

De la información analizada se concluye: (i) La información producida con ocasión del desarrollo del objeto del "Acuerdo" (plasmada en los documentos síntesis), si bien representa una importancia teórica frente al conocimiento del Bosque Seco Tropical (BsT) y puede y ha sido utilizada como soporte para la planeación e implementación de estrategias de conservación, no cumplió con el propósito final el cual era lograr la declaratoria formal de 12 áreas protegidas y/o acuerdos de conservación según autoridad competente, que incluyeran hasta 18.000 hectáreas de BsT, esto en el marco del Proyecto PNUD COL88611; (ii) excepto los registros de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena Medio (CAM), en ninguna otra región se lograron declaratorias efectivas con base en el resultado, sugerencias y propuestas realizadas por Patrimonio Natural en desarrollo del Acuerdo; (iii) si bien Cortolima solicitó el registro áreas en el REEA, descartó la propuesta de Patrimonio Natural por considerar que el desarrollo del proyecto no contempló la ocupación de comunidades indígenas en el polígono de estudio, hecho que requiere de inversiones en tiempo y dinero que no se previeron en su momento; (iv) Corpocesar y Corpoguajira también tienen áreas ocupadas por comunidades indígenas frente a las que se tienen que adelantar trámites de

[28]En diciembre de 2018 remitió al MADS documentación con el objetivo de registrar la **Estrategia Complementarla de Conservación** ECC, acorde a la Resolución 97 de 2017, "Registro único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), producto del proceso en el cual las comunidades presentes en el área, manifestaron su intención de conservación y restauración del territorio, a través de la suscripción y firma de un acuerdo de voluntades.

[29]El 10 de mayo de 2019 se suscribió acuerdo de voluntades para la creación y consolidación de una estrategia complementaria de conservación del corredor del Bosque Seco, pero a la fecha no hay evidencia de su registro en el REAA.

consultas previas; (v) en el caso de la CVC frente a los resultados obtenidos por Patrimonio Natural, no considera viable nuevos procesos de declaratoria a las ya existentes conociendo que en el territorio hay potencialidad para realizar nuevas declaratorias; (vi) de 29.194 hectáreas que conformaban el área de los polígonos, solo se logró la declaratoria de 1.554,3826 hectáreas como RNSC, de las cuales bajo **conservación** se registraron 415,66. Estos datos se obtuvieron del radicado 20192010075331 del 15 de mayo de 2019 remitido por CORTOLIMA a la CGR.

Dado lo anterior se colige que la inversión realizada por el PNUD en desarrollo del "Acuerdo" suscrito con Patrimonio Natural en cuantía de $2.644.457.570 (COP), no logró el objetivo final del mismo, perdiéndose la oportunidad en tiempo y en recursos económicos de mejorar las condiciones del BsT en los territorios objeto del proyecto PNUD.

CAUSA

La situación descrita fue generada por cuanto Patrimonio Natural (i) adquirió compromisos tendientes a lograr la declaratoria **formalizada** de hasta 18.000 hectáreas de BsT mediante figuras de áreas protegidas y/o acuerdos de conservación sin verificar el alcance de sus competencias y funciones, así como las de las autoridades ambientales involucradas, sus necesidades y planes de acción; (ii) falta de comunicación y articulación entre los actores del proyecto PNUD, que impidieron el resultado integral del Acuerdo[30] y (iii) falta de precisión al momento de obligarse a la entrega de productos sobre los que conoce de antemano que requieren del concurso y dependen de la voluntad y actividad de otros actores.

EFECTO

Los hechos descritos generan como consecuencias: (i) incumplimiento del objeto esencial del "Acuerdo" con el cual se pretendía obtener "*C) Acuerdos y Declaratorias formalizados según las autoridades o actores participantes*", que incluyeran 18.000 hectáreas de BsT en los seis polígonos de intervención; (ii) a 31 de diciembre de 2018, de 18.000 Has propuestas, solo se ha logrado el registro de 1.554,3826 en la categoría de RNSC, generando incertidumbre frente al cumplimiento de las metas del proyecto PNUD, aun cuando Patrimonio Natural manifieste que es posible su cumplimiento en el tiempo restante, es decir hasta 2020; (iii) inversión de $2.644.457.570 (COP) en recursos del PNUD que no cumplieron su cometido, afectando el logro del objeto social de PN, pues a la postre no se contribuyó con la conservación del ecosistema del BsT a través de las actividades y productos convenidos inicialmente en el "Acuerdo", habiéndose constituido ésta en una oportunidad importante para mitigar el avance de la deforestación y desertificación de este tipo de bosque que tiende a su extinción

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Patrimonio Natural hace énfasis en su respuesta en el hecho de que en el Acta de Liquidación se dieron por recibidos los productos correspondientes al octavo desembolso y que las partes suscribieron paz y salvo frente a las obligaciones. Este hecho si bien es cierto, debe observarse que se dio como un acuerdo en cumplimiento

[30]Hecho que es reconocido por FPN tal como consta en respuesta a requerimiento de la CGR de fecha 29 de abril de 2019.

de las recomendaciones hechas por el Comité Directivo del Proyecto ante el incumplimiento de Patrimonio Natural y las 5 prórrogas que ya se la habían otorgado, hecho que se evidencia en el Acta 6 de dicho Comité así: *"después de haber realizado 5 prórrogas desde el 30 de junio de 2016 hasta el 15 de diciembre de 2017, sin que a la fecha se hayan recibido a satisfacción los ajustes solicitados por las CAR a los documentos síntesis y sus anexos, de las figuras de conservación DMI Dibulla, DCS Garupal-Diluvio y DCS Yaví, así como los productos pactados en el octavo desembolso".* Por lo anterior, si bien es cierto se decidió recibir los productos en el estado en el que se encontraban, también lo es que no se entregaron en las condiciones inicialmente pactadas, por lo tanto y verificado el anexo 37 aportado por la Entidad se concluye que no se desvirtúa la situación evidenciada por la CGR.

Así mismo es preciso señalar que Patrimonio Natural que en a lo largo de su respuesta realiza afirmaciones como: "*en el momento de terminar el Acuerdo con el PNUD aún no habían sido declaradas por las autoridades ambientales las mencionadas áreas, con excepción de las reservas de Aipe. No obstante se habían suscrito acuerdos de conservación ya mencionados, que dan cuenta del proceso social sin el cual la conservación no será posible". "Como se anotó antes, el PNUD continuó el proceso con las Corporaciones tendiente a lograr acuerdos de conservación o declaratorias..." "Se han referido previamente los elementos por los cuales aún no está completo el proceso del proyecto en términos de los objetivos del mismo, y que en diciembre de 2017 finalizan las actividades a cargo de Patrimonio Natural, habiendo entregado los productos pactados y con las condiciones de complementar desde otras instancias los elementos que contribuyeran al logro de los objetivos, como se definió en el Acta de Liquidación. De ello se desprende que la cifra total de 29.194 hectáreas que se estableció en las propuestas, o igualmente la meta establecida por el proyecto de 18.000 hectáreas, es factible alcanzarla por el proyecto hasta su fecha de finalización, completando los procesos encabezados por las Corporaciones Autónomas." "La tenencia del proyecto en su integralidad está en la Agencia Implementadora, en este caso, el PNUD, en el marco de las fechas de inicio y final del Proyecto y sus modificaciones, de ser el caso. El Proyecto finalizará en 2020 por lo cual el logro de otros acuerdos de conservación o declaratorias aún es posible."* de las que se concluye que efectivamente no se lograron en virtud del Acuerdo las metas establecidas, aun cuando considera Patrimonio Natural que dada la vigencia del proyecto PNUD es posible que se puedan lograr. Tal como se observa, con dichas afirmaciones se ratifica lo observado por la CGR sin que haya lugar a desvirtuarlo.

Respecto a las manifestaciones que realiza la Entidad con relación a los temas de: (i) necesidad de tener declaradas estas áreas para las fases siguiente del Proyecto PNUD (ii) responsabilidad frente a las consultas previas en las regiones con presencia de comunidades indígenas; (iii) áreas previamente protegidas y alcance para tomar decisiones frente a posibles cambios, la CGR considera válidas y procedentes las interlocuciones de la Entidad, por lo que estos aspectos fueron retirados del hallazgo final.

Finalmente, en lo que se refiere al reconocimiento de los logros obtenidos a partir de la ejecución del Acuerdo, este Ente de Control ha señalado desde la comunicación de la observación que se reconoce la importancia de los documentos generados como producto, el cual ha representado utilidad teórica para la Corporaciones Autónomas Regionales involucradas en cuanto a la toma de decisiones frente al BsT, no obstante, este hecho no desvirtúa el que no se haya logrado el fin último pretendido con el Acuerdo.

Respecto a la incidencia disciplinaria, es procedente su retiro, no obstante, el hallazgo se configura con connotación administrativa.

4.3.2 PROYECTO: "PROCESO TERRITORIAL DE PAZ, A PARTIR DE MODELOS DE INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA, GESTIÓN INTEGRAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA GOBERNANZA LOCAL, EN EL CAQUETÁ".

Financiado por la Unión Europea con €1´200.000.Firmado el 25/09/2014 su objeto consistió: "Proceso territorial de paz, a partir de modelos de inclusión socioeconómica, gestión integral para el ordenamiento territorial y la Gobernanza local, en la región central del piedemonte amazónico en el departamento del Caquetá

Para la ejecución el proyecto se organizó una matriz con 3 resultados o productos a entregar que a su vez estaba compuesto por 16 actividades.

Para su evaluación la CGR se analizó solo los soportes precontractuales, contractuales y postcontractuales del proyecto evaluación, pues no se autorizó la visita de campo.
De la evaluación de este proyecto se resalta lo siguiente:

- El proceso de identificación de los corredores de conectividad que permiten la conservación de la biodiversidad sus servicios ecosistémicos mediante mapa de coberturas y uso actual del suelo.
- La caracterización socioeconómica de los municipios donde se desarrolló el proyecto. La definición de los criterios técnicos para la identificación de las familias que vincularían al proceso, en especial la ubicación de las fincas en el corredor. La oportunidad de participar en la conservación del bosque primario o secundario en la finca o de protección de nacimientos de agua.
- La identificación y definición de beneficiarios para el desarrollo de modelos Silvopastoriles y Agroforestales.

En síntesis el proyecto durante su ejecución conto con una buena supervisión por parte FPN y este a su vez la tuvo de La Unión Europea, lo que aunado a los hechos arriba resaltados permitió que los indicadores de cumplimiento fueran superados en la mayoría de las actividades. Como resultado de lo anterior no hubo observaciones que comunicar al auditado.

El segundo proyecto evaluado fue el convenio No.46/4209 firmado el 9 de agosto de 2012 y suscrito entre ISAGEN, Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) y Patrimonio Natural(FPN) por $11.275.223.000, el cual tuvo por objeto: "aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar un proyecto de restauración ecológica en la Zona del Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes que drena hacia la cuenca del Río Sogamoso en el marco del Plan de Compensación Forestal del Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso.

Como alcances del convenio se establecieron en la Cláusula Segunda: 1). Restauración del orden de cuatro mil cincuenta y siete (4.057) hectáreas dentro del PNN SERRANIA LOS

YARIGUIES, priorizadas para la implementación de acciones de restauración ecológica mediante procesos de aislamiento y recuperación pasiva, recuperación activa y/o rehabilitación en sectores que se encuentran dentro de la cuenca aportante al río Sogamoso. 2) Constitución de un mecanismo financiero sustentable para el óptimo aprovechamiento de los recursos aportados por ISAGEN E.S.P. S.A.

Para su desarrollo se acuerdan aportes $12.498.617 de los que ISAGEN aportó $11.275.223.000, mientras el aporte de parques, estuvo representado en profesionales, transporte y gastos de viaje por una suma estimada de $624.228.000. El aporte de Patrimonio Natural fue representado en recursos profesionales, transporte y gastos de viaje por una suma de $599.166.000.

Para la ejecución del convenio, las áreas a reforestar del Parque se dividieron en dos zonas: La Centro Occidental y la Nororiental para lo cual Fondo de Patrimonio Natural –FPN suscribió dos contratos de asistencia técnica con dos uniones temporales.

Por limitaciones de tiempo y dado que no se autorizó la visita de campo, la evaluación de la CGR, se restringió a la revisión documental del proyecto en sus etapas precontratual, contractual y postcontractual. Los resultados arrojados por la evaluación de dicha documentación se condensan de la siguiente manera:

HALLAZGO No. 3 **(A) PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES EN PROYECTOS DE REFORESTACIÓN Y CONSERVACIÓN, Y CAMBIOS EN LAS ACTIVIDADES INICIALMENTE PACTADAS**

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO

Convenio de Cooperación Interinstitucional No.46/4209, del 09 de Agosto del 2012. Celebrado entre ISAGEN S.A. E.S.P. Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) y Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (FPN): Objeto: "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar un proyecto de restauración ecológica en la zona del PNN-SEYA. Para la restauración de 4057 has priorizadas para la implementación de acciones de restauración ecológica mediante procesos de aislamiento y recuperación pasiva, recuperación activa y/o rehabilitación". Suscrito con Plazo 36 meses, su presupuesto lo conforman:

ENTIDAD	APORTE
ISAGEN S.A	$11.275.223.000
PARQUES NATURALES DE COLOMBIA	$ 624.228.000
FONDO PATRIMONIO NATURAL	$ 599.166.000
TOTAL CONVENIO	$12.498.617.000

En la Cláusula cuarta Parágrafo Primero Literal G) del convenio establece que: "...Una vez terminado el periodo de inversión de los recursos aportados para el presente convenio, se iniciara la inversión de los rendimientos en el mantenimiento de los trabajos realizados dentro del Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguies - PNN –SEYA."

Clausula Quinta PARÁGRAFO TERCERO consagra: "Los rendimientos que se vayan generando por el manejo del capital de los recursos aportados por ISAGEN serán reinvertidos en el PNN SEYA, a través de un patrimonial en la zona del parque que drenan hacia la cuenca del rio Sogamoso. Una vez terminado el periodo de inversión de los recurso aportados para el presente convenio se iniciara la inversión de los rendimientos en el mantenimiento de los trabajos realizados dentro de PNN SEYA."

Según PARQUES NATURALES DE COLOMBIA – PNNC,.. "existe peligro inminente de fragmentación debido a la expansión agrícola y ganadera en 4057has priorizadas para la implementación de acciones de restauración ecológica mediante procesos de aislamiento y recuperación pasiva, recuperación activa y/o rehabilitación, de las cuales 2091 has se encuentran en el sector norte y 1966has en el sector centro-occidente".

Contrato de asistencia técnica No. ISAGEN V-CAT-001 de 2015 celebrado entre Patrimonio Natural fondo para la biodiversidad y áreas protegidas y Unión Temporal Corredor Jaguar Norandino.

Por su parte, el Plan de Acción Institucional (PAI) de PNNC establece que:.... *"la visión de conservación que adopta el PNN a partir de la formulación de la política de participación social para la conservación, implica que en las acciones formuladas en los planes de manejo, que permiten consolidar y mantener las áreas, deben involucrar a los diferentes actores que actúan en o alrededor de ella*". Añade: .."*para el logro de sus objetivos el PNN debe dialogar y negociar con estos actores en búsqueda de alternativas de ocupación y manejo, que permiten tanto la conservación de los valores ambientales como el sostenimiento social, económico y cultural de las comunidades que se encuentran en el territorio*".(Subrayado fuera del texto).

En cuanto a la obligaciones de FPN en la cláusula la cuarta de los Contratos de asistencia técnica No. ISAGEN V-CAT-001de 2013 y el contrato de Asistencia técnica No. ISAGEN V-CAT-001 DE 2015 celebrado entre Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Unión Temporal Corredor Jaguar Norandino, como obligaciones de Patrimonio Natural: se tiene que FPN se compromete a:

1. *Suministrar a EL CONTRATISTA la información requerida y necesaria para la ejecución del objeto contractual.*
2. *Dar respuesta oportuna a las actividades presentadas por EL CONTRATISTA, con ocasión de la ejecución del contrato.*
3. *Establecer los lineamientos en los que se enmarca el desarrollo de las actividades propuestas.*
4. *Hacer seguimiento periódico de las actividades y obligaciones de EL CONTRATISTA.*

5. *Gestionar el pago oportuno de los recursos del proyecto conforme al objeto contractual.* (Subrayado fuera del texto).

CONDICION

La CGR observó que mediante otrosí Nos.2, 3 y 4 que el Comité Gerencial del Convenio, determinó darle un uso diferente a parte de los recursos extinguibles como a los patrimoniales... Respecto a estos últimos, a 11 de abril de 2018 su valor ascendió a $2.149.272.463; recursos se orientaron en parte a la compra de los siguientes predios:

Tabla 15. Predios adquiridos

Recursos	Predios Adquiridos	Valor (Millones de pesos)
Patrimonial:	- Los RASTROJOS	$1.162,4
	-La RESERVA	$150,0
	- La ARGENTINA: (52% valor total)	$221,7
	- Los Arrayanes	$848,0
Extinguibles:	-CASANARE	$267,4
	-ARGENTINA (48% valor total)	$202,5

FUENTE: Expediente Contractual

Cabe resaltar, que mediante Convenio 46/3364 de 2010, suscrito también entre ISAGEN PNN y PN, ya se habían comprado 40 predios con una extensión total de 1181,67 has con un costo total de $4.112 millones, predios que vienen agregarse a las 78.847has que conforman el parque, inmuebles que una vez adquiridos generan varias conclusiones:

- El sentido de urgencia arriba enunciado por PNNC una vez emprendida su ejecución, se diluyo y se tornó prioritario la compra y expansión del área del parque.
- Una vez realizadas la compra de estos inmuebles (Convenio 46-4209), pese a que el área se incrementó a 4913 has, no hay evidencia de la elaboración de una estrategia clara de cómo se va garantizar su conservación y blindarlos a su vez de la presión antrópica, pues fue el contratista y no PNNC quien determinó, después de un "diagnóstico rápido" que no había que hacer ninguna. Lo anterior con el agravante de que PNNC disponía de los avalúos recientes realizado por el IGAC.
- Se evidenció en este convenio que PNNC insiste en el enfoque restrictivo y prohibitivo, las consecuencias, de omitir el enfoque participativo (se contrataron guardias de vigilancia con los recursos extinguibles por $235 millones) saltan a la vista.
- Según la CGR, PNNC omite evaluar que resulta más rentable para la nación en términos sustituir estas medidas coercitivas y de seguridad, -que a la postre van a resultar inefectivas y costosas- por un enfoque de conservación con enfoque participativo, como lo consagra el ya citado PAI de PNN, no aplicado en para este caso de estudio.

De otra parte, según el Diagnostico del Estudio Socioeconómico realizado a las comunidades establecidas en el Área de Influencia del Parque, fue elaborado por el mismo contratista (FUNDASET-CONIF) en junio de 2014, en el cual se detecta que no se emprendieron acciones para revertir factores como la percepción muy negativa de estas comunidades sobre la zona de reserva. Debido a que estas perciben al parque como una amenaza, pues son

víctimas de la toma medidas restrictivas como según manifiestan ellos de despojo de sus tierras, prohibiciones de caza, corte de madera para cocción de alimentos y generación de ingresos alternativos.

Por otra parte, el estudio revela que en el área de amortiguación del parque se presenta contaminación por excretas tanto de humanos como animales, no disposición adecuada de basuras, no se han brindado alternativas para la sustitución del uso de leña para cocción de alimentos, o no se adelantan labores pedagógicas para que la comunidad recolecta leña de manera selectiva; Establecimiento de vedas de caza, mejoramiento de la productividad de la explotaciones agropecuarias para evitar que una vez mermada la producción se continúe la invasión del parque.

Empero este involucramiento a través del dialogo social no se dio, en razón a que prevalece un enfoque coercitivo hacia la población asentada en el perímetro del parque, tal y como se advierte el mismo informe socio económico. Hasta la contratación de mano de obra para el desarrollo de las actividades, se efectuó sin observar el cumplimiento de los requerimientos de afiliación a la Seguridad Social como se ha indicado, ratificándose que el enfoque que prevalece no es concordante con la línea estratégica del PNN.

Como complemento a lo anterior, se registraron que las actividades emprendidas para revertir los aspectos consagrados en dicho diagnostico se relacionan con la ejecución de charlas por radio, entrega de cartillas, lo anterior conociendo que son de probada ineficacia, pero brillaron por su ausencia la formulación de actividades piloto, visita a predios, las acciones participativas en donde se promueva a las comunidades como actores principales en la transformación de sus realidades sociales, de manera que éstas puedan constituir un ejemplo o modelo a seguir para subsanar los riesgos ya reconocidos por el mismo PNN, en diferentes documentos técnicos realizados en el Parque Natural Serranía Los Yariguies.

Es así como, en la ejecución del Convenio 46/4209, mediante el cual ISAGEN pretende cumplir con lo establecido en la Resolución No. 476 de 2000 de una compensación. No obstante durante su ejecución omitió incluir en su formulación y ejecución a la comunidad residentes en su zona de amortiguación, como se establece en el Plan Nacional de reforestación, el Plan de Acción Institucional de la entidad, los planes participativos de la Dirección del Parque Yariguies donde se ejecuta el proyecto, optando en su lugar por el uso de medidas restrictivas de control y vigilancia, del cual no establece un plan de sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

De otra parte, el Comité Gerencial del Convenio 46/4209 de 2012, del cual hace parte FPN, contrariando lo pactado en el mismo, tomó la determinación de destinar los recursos de mantenimiento de las plantaciones de la reforestación para adquirir más predios en el área del Parque Natural Los Yariguies, de manera que no permite proteger la integridad de las áreas recién reforestadas ante el riesgo de enmalezamiento y daño por acción de plantas indeseadas en estos predios, hecho que no garantiza el éxito en las plantaciones sembradas en las 4913 hectáreas del parque objeto del convenio, pues se carece de un estudio técnico

que indique de manera precisa y objetiva que esta inversión en mantenimiento no era necesaria.

De esta manera se evidencia que, se inobservó lo establecido en el convenio por cuanto los recursos inicialmente dispuestos en los ítem identificados como mantenimiento forestal fueron ejecutados dentro del ítem de establecimiento de nuevas áreas reforestadas, hecho que ocasionó que el Plan de reforestación en la zona Nororiental no contara con recursos para la fase de mantenimiento de las plantaciones, lo cual es indispensable para garantizar la supervivencia, estabilidad e integridad de las especies y áreas forestales plantadas.

Así pues, la ampliación del área del Parque Natural Los Yariguies, sin haberse adoptado las medidas que reviertan o controlen el origen o causa de los factores tensionantes y perturbadores que originan la aparición de los fenómenos de deforestación como se demuestra en el contenido del estudio socioeconómico presentado por el contratista, genera un riesgo considerable que eventualmente puede comprometer las acciones desplegadas en el convenio, contrario a las expectativas de conservación plasmadas en el espíritu que perseguía la suscripción del convenio.

CAUSA

Los factores que influyeron en la aparición de las situaciones detectadas, tienen relación con la falta de planificación al momento de formular las actividades a realizar dentro del convenio, situación que ocasionó una continua improvisación en la ejecución de actividades, las recurrentes modificaciones al Plan Operativo, los reiterativos ajustes presupuestales y la repetida suscripción de otrosíes del convenio, lo que condujo a que las actividades de mantenimiento, que resultan de gran importancia para garantizar el éxito de la plantación, terminaran siendo suprimidas en un actuar improvisado, inconveniente e indebidas.

EFECTO

Las situaciones detectadas conducen a que actividades incluidas inicialmente en el Plan Operativo como lo es el mantenimiento de las plantaciones y que resulta de gran importancia en todos los procesos de reforestación, fueran desestimadas por parte de los responsables de la ejecución de las actividades del convenio. Eventos que configuran un evidente y considerable riesgo de pérdida de estas plantaciones, dada que la decisión de suprimir los mantenimientos a las áreas forestales plantadas, actividad que resulta necesaria para garantizar la estabilidad, la integridad y la supervivencia de la obra de reforestación realizada.

De otra parte, se tiene que el principal problema del Parque Yariguies, identificado por la misma PNNC, fue la inminente fragmentación y pérdida de biodiversidad por las fuertes presiones antrópicas (agricultura y ganadería). Sin embargo no fueron abordados en este convenio 46/4209, según lo establecido en los planes, programas y directrices institucionales, relacionadas con la integración de la comunidad en su solución. Omisión que expone a este parque a continuar siendo objeto del mismo flagelo, generando un círculo vicioso de

reforestación –deforestación - reforestación, con la consecuente pérdida de recursos que esta acción conlleva.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Manifiesta el FPN en su defensa del 19/06/2019. "Inicialmente es importante precisar, que si bien la definición de este proyecto se dio al interior del parque y debía considerarse las presiones antrópicas sobre las áreas de conservación del PNN SEYA, la participación de la población en la formulación del mismo no era pertinente y lo que se consideró fu involucrar un componente social de educación ambiental en las zonas de amortiguación a la intervención".

Sostiene el FPN enseguida: "que si bien es cierto que Parques Nacionales Naturales cuenta con un Plan de Acción Institucional en donde hace una relación a la visión de conservación junto con una política de participación social, la escogencia de los criterios para este argumento se queda corta al no referenciar el objeto del convenio, las actividades del mismo y las exigencias definidas por ISAGEN para la implementación del proyecto. Esta información tiene relevancia 1) porque el objeto del convenio mencionado es de restauración y esto es lo que debe estar llamado a hacer el contratista y a direccionar parques Nacionales en su lineamiento técnico".

Lo anterior contradice lo indicado en la cláusula 17 del convenio 46/4209. "Parques presento a ISAGEN, propuesta técnica para desarrollar un proyecto de restauración ecológica en la zona, del parque SAYA y Patrimonio Natural presento a ISAGEN la propuesta financiera"..... Así quien determinó como se ejecutaría el proyecto fue PNNC y no ISAGEN como equivocadamente lo sostiene el FPN. (Subrayado fuera del texto).

En efecto, la CGR resalta que en su respuesta el Fondo admite que se deben considerar las presiones antrópicas pero discrepa de la siguiente aseveración de que no había opción distinta a efectuar la reforestación sin incluir dentro de sus acciones la participación de las comunidades asentadas en su entorno, pues el Plan Nacional de Reforestación no establece excepciones.

A su vez es el mismo PNNC quien advierte en la justificación del convenio sobre la inminente fractura del bosque del PNN SEYA por la presión antrópica con actividades de la agricultura y la ganadería.

Así las cosas y forzados por la circunstancias el Comité de Seguimiento Gerencial decidió en otrosí No.3 de (05/03/2018) destinar $20.0 millones, recursos para formalizar 19 acuerdos por $20 millones sobre una población asentada de 400, según los estudios socioeconómicos. Convirtiendo dichos acuerdos logrados, más en un paliativo que en una verdadera intensión de involucrar a estas comunidades en el proceso.

En consecuencia, en Comité Gerencial (participan ISAGEN, PNNC Y FPN), deciden destinar $255.2 millones para prevención, control y vigilancia (contratación de guardias de seguridad) de la que no se aclara cómo se financiará en el futuro.

También se incumple lo estipulado en la cláusula sexta del convenio 46/4209, respecto de las obligaciones de PNNC:

"3).Realizar la coordinación y orientación técnica del presente convenio ajustado a la Estrategia Nacional de Restauración de PNN, prestando el acompañamiento respectivo.

Estrategia alineada con el Plan Institucional (PAI) de PNNC, 2007-2019 que en uno de sus apartes establece:.... "la visión de conservación que adopta el PNN a partir de la formulación de la política de participación social para la conservación partir de la formulación de la política de participación social para la conservación, implica que en las acciones formuladas en los planes de manejo, que permiten consolidar y mantener las áreas, deben involucrar a los diferentes actores que actúan en o alrededor de ella". Añade: .. "Para el logro de sus objetivos el PNN debe dialogar y negociar con estos actores en búsqueda de alternativas de ocupación y manejo, que permiten tanto la conservación de los valores ambientales como el sostenimiento social, económico y cultural de las comunidades que se encuentran en el territorio.

En ese mismo sentido, en la propuesta que hacen PNNC y el FPN del proyecto se alude a que el PNN-SEYA se tiene el programa: "Restauración ecológica participativa". Que son acciones de restauración ecológica que permitan salvaguardar la integridad ecológica del mismo. (Subrayado fuera del texto)

También se alude en la respuesta que ISAGEN solicitó desde un comienzo se priorizara la contratación de los residentes del sector la cual se cumplió pero vulnerándose su seguridad social y la transparencia en su contratación, según se desprende de informe de la misma dirección del PNN SEYA mencionado más adelante.

Con el hallazgo anterior se pretende que FPN, el cual tiene como uno de sus integrantes de su mesa directiva a PNNC, tome las acciones pertinentes para que PNN adopte y cumpla con dichos planes. También para que FPN ponga fin a su rol de ser receptor pasivo de los recursos y de los planes y programas de reforestación y conservación donde actúa como operador y que el postulado con el que defendieron su idoneidad para ejecutar el convenio No. 46/4209: "el objeto del Convenio fue el de "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar un proyecto de Restauración ecológica en la zona del Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes"...hacia el futuro se cumpla.

El Equipo Auditor, en razón a que las observaciones No. 1 y 4 comunicadas a la entidad, hacen parte del mismo Convenio y contienen hechos que guardan cierta relación, decide fusionarlas como uno solo en el presente hallazgo.

Dado el contenido de los argumentos esgrimidos por la entidad en su respuesta, el Equipo Auditor considera que éstos prestan mérito para el retiro de la incidencia disciplinaria, sin embargo dichos argumentos esbozados por la entidad en su respuesta a la observación no permiten y no son suficientes para desvirtuar la observación formulada por la CGR, por lo que se decide validarlo como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 4 **(A) CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS CONTRATOS EN EL CONVENIO 46/4209**

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO

En la cláusula sexta del convenio 46/4209 suscrito entre ISAGEN, Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) y Patrimonio Natural (FPN), respecto de las obligaciones de PNNC determina que:

"3. *Realizar la coordinación y orientación técnica del presente convenio ajustado a la estrategia nacional de restauración de PNN, prestar el acompañamiento respectivo y responder por el contenido y la calidad de los trabajos y productos generados en cumplimiento de su objeto.5) presentar trimestral al comité de seguimiento técnico del convenio, en forma escrita y en archivo digital y de acuerdo con el formato que sea definido, los informes técnicos de seguimiento de actividades.6. Llevar acabo la supervisión de los contratos que suscriba Patrimonio Natural para la ejecución de las actividades. 7 planificar trimestralmente y de manera coordinada con PATRIMONIO NATURAL la ejecución de los recursos, de conformidad con el Plan Operativo aprobado por el convenio".*

Ahora de acuerdo con al clausula quinta de la modificación No.01/2015 Al convenio; le corresponde al jefe del PNN SEYA o quien haga sus veces las funciones de:

"2. *Supervisar la correcta ejecución de las actividades operativas contratadas en campo y la verificación del cumplimiento en calidad, cantidad, valores y plazos. Sobre las actividades 3. Verificar y velar por la correcta ejecución en campo de los trabajos contratados para el cumplimiento del objeto del CONVENIO. 4. Realizar revisiones periódicas sobre las actividades adelantadas con el objeto de verificar que se cumplan las condiciones pactadas. (...)".*

OBLIGACIONES DE PATRIMONIO. 4. *"Presentar trimestralmente al comité de seguimiento técnico del convenio los informes en los cuales se incluya el detalle de los manejos de los recursos aportados para el desarrollo del convenio. 6. Coordinar con PARQUES e ISAGEN la elaboración de reportes para divulgación de resultados del presente convenio, en el marco de la subcuenta de tierras*".

Ahora en oficio de 19/05/2016. De Interventoría INTEGRAL VQ Ingeniería (sustituyo a INGETEC en las labores de interventoría) en oficio dirigido a Fondo Patrimonio en adelante –FPN- recopila las obligaciones de FPN:

- "*Cumplir con el objeto para y alcances del presente convenio, el plazo estipulado y según el plan operativo y de inversiones que hace parte del mismo.*
- *Realizar la coordinación y orientación técnica del Convenio, ajustado a las Estrategia Nacional de restauración de PNN. (Subrayado mío)*

Prestar el acompañamiento respectivo y responder por el contenido y la calidad de los trabajos y productos generados en cumplimiento de su objeto.
Tomar oportunamente las decisiones relacionadas con los aspectos técnicos del proceso de restauración ecológica.
Realizar el relacionamiento y la gestión con las comunidades localizadas en la zona de influencia directa del proyecto. Realizar el relacionamiento técnico con subcontratistas o entidades aliadas para la ejecución de las actividades objeto del convenio.
Realizar la supervisión técnica en campo de los acuerdos contractuales emanados del presente Convenio en la ejecución de las actividades específicas".

En cuanto a las obligaciones de FPN en la cláusula cuarta de los Contratos de asistencia técnica No. ISAGEN V-CAT-001de 2013 y el contrato de Asistencia técnica No. ISAGEN V-CAT-001 DE 2015 celebrado entre Patrimonio Natural fondo para la biodiversidad y áreas protegidas y Unión Temporal Corredor Jaguar Norandino en obligaciones de Patrimonio Natural: Patrimonio Natural se compromete A:

1. *Suministrar a EL CONTRATISTA la información requerida y necesaria para la ejecución del objeto contractual.*
2. *Dar respuesta oportuna a las actividades presentadas por EL CONTRATISTA, con ocasión de la ejecución del contrato.*
3. *Establecer los lineamientos en los que se enmarca el desarrollo de las actividades propuestas.*
4. *Hacer seguimiento periódico de las actividades y obligaciones de EL CONTRATISTA.*
5. *Gestionar el pago oportuno de los recursos del proyecto conforme al objeto contractual.*

CAUSA.

Debilidades en la planeación, toda vez que el FPN al momento de suscribir los contratos con las Uniones Temporales FUNDASET-CONIF y CAMINO DEL JAGUAR no disponían de los insumos básicos necesarios para su formulación, de tal suerte que quienes terminaron aportándola fueron los dos contratistas, una vez fueron concedidos dichos contratos. Cabe resaltar que insumos tan básicos como la cartografía básica, el estudio socioeconómico y el diagnostico tampoco fueron aportados por PNNC y FPN.

Los informes bimensuales presentados por FPN no se basan en los informes entregados por la supervisión del mismo y revisados por PNN sino que estos son tomados directamente de los remitidos por los contratistas, concluyéndose que no se acató lo establecido en el convenio. Es decir las mismas entidades que lo acordaron fueron las primeras en no acatarlo.

La carencia de dicho insumos básicos como la cartografía, los tracks geodésicos el diagnóstico y los estudios socioeconómicos entre otros, y su posterior delegación a los contratistas hicieron que FPN perdieran el control y seguimiento del mismo. Patrimonio Natural asumió unilateralmente la elaboración de los informes, sin evidenciarse en la participación en su elaboración, del personal de los PNNC y la interventoría asignada por ISAGEN.

EFECTO.

El seguimiento y el control de los dos contratos de asistencia técnica por medio del cuales ISAGEN pretendía dar cumplimiento a lo establecido en la licencia ambiental otorgada por el Ministerio de Medioambiente (MADS) a ISAGEN mediante Resolución No. 476 de 2000 requerían del suministro de unos insumos básicos que sirvieran de referencia a los contratantes para efectuar el control y seguimientos en su ejecución. Se evidenció, en la revisión documental que fueron los mismos contratistas quienes elaboraron, dispusieron y decidieron sobre los insumos básicos para su ejecución (el diagnóstico, estudio socioeconómico y la cartografía básica) haciendo que desde un comienzo las entidades firmantes del convenio perdieron el control y seguimiento al mismo, por tanto no fue posible establecer a ciencia cierta la eficiencia y eficacia de las actividades realizadas por los contratistas y se si esta se ajustaron a lo establecido en la citada resolución del MADS.

Con base en las conclusiones precedentes, el MADR habría incumplido las disposiciones legales sobre supervisión en los términos de la Ley 80 de 1993, que establece:

"Las entidades estatales tiene la obligación de asegurar el cumplimiento del objeto contractual de los contratos que celebren, para lo cual tendrán la dirección general y responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato" (Numeral 1, artículo 14 de la Ley 80 de 1993).

Así mismo incumpliría lo dispuesto en el Estatuto Anticorrupción - Ley 1474 de 2011 que en su artículo 84, establece que:

"Las entidades estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que interviene en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En sus aclaraciones a las observaciones planteadas por la CGR, el FPN insiste en que este ente de control al no haber analizado el documento: LINEAMIENTO INSTITUCIONAL DE RESTAURACION ECOLOGICA DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES, no tuvo en cuenta el contexto jurídico y técnico completo respecto a la ejecución del contrato al limitarse a verificar únicamente el Plan de Acción Institucional de Parques Naturales. Añadiendo a continuación: "*este documento es el pilar para definir la estrategia de restauración del convenio 46/4209*", acto seguido tacha de incompleto el análisis efectuado por este ente auditor.

Empero, en su respuesta el FPN resalta: *"respecto a la producción de información básica por parte de los dos contratistas: 1) desde los términos de referencia se relacionó la información que se requería levantar por parte del contratista para la ejecución de los contratos y 2) el*

diagnóstico elaborado por los contratistas fue avalado por los mismo supervisores específicos donde se reconocía que era necesario actualizar la información del terreno para tener garantía de éxito en la implementación".

Lo anterior con el agravante de que dicho convenio 42/3889 fue suscrito en el 2012 mismo año en que se firmó el convenio 46/4209 objeto de esta evaluación, pero en sus descargos el FPN lo considera desactualizado. Adicionalmente el primero no es invocado por ninguna de las partes según se desprende de la revisión documental realizada.

Entonces, teniendo en cuanto la contradicción anterior y por las pruebas abajo relacionadas, se concluye que dicho "pilar" estaba desactualizado; o no fue de ninguna utilidad y por tanto, más que una actualización, este diagnóstico debió reformularse en su totalidad, generando pérdida de recursos y ratificando las dudas sobre la eficacia con la que se realizó dicha restauración.

Vuelve a indicar el FPN en sus aclaraciones, "*este ente de control en ningún momento hace diferenciación sobre los roles definidos en el convenio, relacionando a Patrimonio Natural en todas las observaciones y sin establecer diferencias en las responsabilidades que en el convenio se especifican claramente*".

Recalca en su respuesta el Fondo más adelante: *"bajo el marco de gobernanza definido en el proyecto explicado en el Manual Operativo del proyecto. En este se definen dos instancias para la supervisión del proyecto: el Comité Gerencial y el Comité Técnico. Así se contrató una interventoría como garante de la gestión requerida para llevar acabo un buen seguimiento y control de contratos. Además, cada contrato con los operadores contaba con una supervisión específica por parte de PNN*".

Al respecto la CGR sostiene lo siguiente:

En cuanto a las OBLIGACIONES DE PATRIMONIO. El citado convenio estableció: "4. *Presentar trimestralmente al comité de seguimiento técnico del convenio los informes en los cuales se incluya el detalle de los manejos de los recursos aportados para el desarrollo del convenio. 6. Coordinar con PARQUES e ISAGEN la elaboración de reportes para divulgación de resultados del presente convenio, en el marco de la subcuenta de tierras*". Así las cosas desde la firma del convenio el FPN debían realizar labores de coordinación con PNN.

También omite en su respuesta que en los Contratos de Asistencia Técnica Nos: ISAGEN V-CAT-001 de 2013 suscrito con la Unión Temporal FUNDASET CONIF y en el Contrato ISAGEN V-CAT-001 de 2015 celebrado con la Unión Temporal Corredor Jaguar Norandino, Patrimonio Natural se compromete a:

"1. Suministrar a EL CONTRATISTA la información requerida y necesaria para la ejecución del objeto contractual.
2. Dar respuesta oportuna a las inquietudes presentadas por EL CONTRATISTA, con ocasión de la ejecución del contrato.
3. Establecer los lineamientos en los que se enmarca el desarrollo de las actividades propuestas.

4. Hacer seguimiento periódico de las actividades y obligaciones de EL CONTRATISTA".

Por otra parte el Convenio 46/4209, en la cláusula sexta respecto de las obligaciones de PNNC determina que:

"*3.)Realizar la coordinación y orientación técnica del presente convenio ajustado a la Estrategia Nacional de Restauración de PNN, prestar el acompañamiento respectivo y 7) planificar trimestralmente y de manera coordinada con PATRIMONIO NATURAL la ejecución de los recursos, de conformidad con el Plan Operativo aprobado por el convenio*".(subrayado fuera el texto)

Por su parte mediante oficio de 20-05-2014 el Jefe de Área PNN SEYA en observaciones realizadas a los términos de referencia: destaca: "La propuesta no incorpora políticas nacionales como PNGIBSE y PNGIRH, ni se evidencia la incorporación de lineamientos del PNNC tales como: Monitoreo, Integridad Ecológica y zona de influencia". Parte de la labor que PNNC asume con la supervisión de los contratos implica la revisión y cumplimiento de estos planes, y no es dable argüir que actuó de buena fe.

También vuelve a reiterar el Fondo, *que se le atribuyen funciones que no le corresponden, puesto que eran otras instancias del convenio las que tenían la labor de supervisión.* Cuando en su respuesta en el folio 9/71, el mismo FPN asegura: "...*que la práctica de enviar informes técnicos y financieros discriminados fue modificada en el otrosí No.1, donde ISAGEN dispuso que se entregara un solo informe Técnico-financiero, sosteniendo que Patrimonio Natural y Parque Nacionales elaboran en conjunto este documento, lo que daba más garantías de la información fuente para la elaboración de los aspectos financieros*". Lo que evaluados los citados informes no ocurrió por cuanto lo que se reporta en los informes bimensuales son los avances del contratista, sin ningún filtro por parte de PNNC.

Agrega el Fondo en su respuesta (Folio 7/71): "*Así mismo también se contrató una interventoría como garante de la gestión requerida para llevar a cabo un buen seguimiento y control de los contratos*". Sin embargo, elude mencionar que la interventoría era una instancia de control de absoluta discrecionalidad de ISAGEN y que según la revisión documental a mediados de junio de 2016 no volvió ejercer ningún control.

Así las cosas a FPN la competían las ya señaladas acciones de coordinación y control con las entidades que firmaron el convenio y que en su respuesta pretende ignorar. De hecho las inconsistencias presentadas en la ejecución del convenio ISAGEN V-46/4209, se suma las posibles inconsistencia del convenio 46/3889, rebelando que los deficiencias en la supervisión de los proyectos operados por el FPN son de vieja data, sin tomarse hasta la fecha las medidas para revertirlas.

Por otra parte en su contestación el FPN sostiene que:

"*Por otro lado, el control derivado de las supervisiones especificas a cada contrato, permitía que PNN elaborara los informes técnicos de avance de los contrato y de la misma forma,*

diera a FPN el aval al aprobar los informes enviados por el contratista, los cuales sirvieron como insumo para la elaboración de los informes financieros".

La CGR recalca, que lo evidenciado en la revisión documental es que lo anterior no se cumplió, pues fueron los contratista los que enviaban directamente a FPN los informes y este los organizaba y comunicaba, no hubo ni elaboración ni aval previo por parte de PNN. Los informes financieros también fueron organizados por FPN utilizando como fuente, la información suministrada por los dos contratistas.

Agrega en su explicaciones el Fondo de Patrimonio: *"..nunca se perdio el control y seguimiento de los contratos dado que todo el tiempo hubo una comunicación entre los contratista, la interventoria, la supervison y Patrimonio natural como lo demuestran las constantes comunicaciones desde el inicio del contrato".*

La anterior afirmación difiere de lo consignado por el director territorial Andes Nororientales y jefe de área protegida PNN-SEYA en oficio del 26/03/2014, donde advierte: "sobre *la no continuidad de cargos fundamentales como el coordinador técnico quien no labora más con la Unión temporal, igualmente el profesional responsable de la Restauración Ecológica, eje central de esta contratación, de la misma manera quien coordina el tema del Componente de Viveros quien como los anteriores desiste de continuar laborando para la Unión temporal".*

Agrega director territorial en el mismo oficio *..."Aquí cobra especial significación un tema sobre el que el Fondo Patrimonio Natural, no tuvo control, una vez concluida la fase de negociación con el proponente seleccionado y que era la garantía para que el personal base del UT para la firma y ejecución del contrato, a pesar de haberse comprometido la empresa en la fase de negociación, la Unión Temporal llega a implementar el proyecto sin el personal con el que había obtenido éxito en la convocatoria, son estos elementos determinantes parte de los orígenes de la baja ejecución y las problemáticas aquí mencionadas".*

Por otra parte en oficio originado en (Lebrija), dirigido a FPN el 02/06/2015 el interventor INGETEC sostiene: "*En las actividades de acompañamiento y seguimiento adelantadas a los trabajos ejecutados en el marco del convenio 46/4209 para el sector centro occidente, la interventoría ha evidenciado en campo, que existe mano de obra no calificada de la zona contratadas por la UT FUNDASET-CONIF para ejecutar actividades en los componentes de viveros, plantaciones y bioingeniería, que manifiesta desconocer los términos de su vinculación al sistema de seguridad social, el tipo de contrato generado por la labor que desempeñan y el estado de cuenta de sus afiliaciones.*

Recalca INGETEC en el mismo oficio: "*Por lo anterior, la interventoría recomienda a Fondo Patrimonio Natural, requerir mensualmente al contratista el reporte de personal contratado, los registros de entrega de dotación, elementos de protección personal y los soportes de pago seguridad social. ...exigir al contratista, los paz y salvos expedidos por las personas que laboraron*".

Afirma el Fondo que respecto a la produccion de informacion basica por parte de los dos contratistas indicando *: 1) Desde los terminos de referencia se relacionó la información que se requeria levantar por parte del contratista para la ejecución de los contratos"*. Pero como se evidencia en estos documentos FPN ni PNN suministro informacion básica miníma que sirviera de linea base y tuvieran el control del proyecto, pues fue el contratista quien debio - inclusive redelimitar el perimetro del parque- por cuanto la delimitacion suminstrada PNN estaba errada al afectar esa delimitacion predios de propietarios privados.

Cita el FPN en el numeral 2) de esta réplica: "*que el diagnóstico elaborado por los contratista fue avalado por los mismos supervisores especificos donde era necesario actualizar la informacion del terreno para tener garantía de éxito en la implementacion"* Contradiciendo lo reiterado de que el convenio 46/3889 de 2012 fue el pilar con el cual se elaboro el convenio. En suma ni PNNC ni el citado convenio suscrito por los mismos contratantes, se constituyeron en la base para el desarrollo del convenio, sino que entre otros de manera extemporánea el diagnóstico fue elaborado por los contratistas cuando se estaban culminando los contratos.

Otras revelaciones resultado de la evaluación del convenio 46/4209 que ayudan a configurar la presenta falta disciplinaria son:

En oficio de INGETEC a PNN del 22/07/2015. "*Solicita la presentación de los informes técnicos de seguimiento del convenio que permita establecer el porcentaje de avance técnico y económico. Informes correspondientes a los trimestres comprendidos entre los meses de septiembre de 2013 y junio de 2015"*.

La misma firma interventora en oficio a FPN de 09/09/2015. En Actividades de sector centro-occidente, se refiere entre otros al atraso considerable en la formalización de los acuerdos y modificaciones aplicables al contrato suscrito con la unión temporal FUNDASET-CONIF, pues el contratista presento a 31/07/2015 un ejercicio de balance económico, sin los soportes correspondientes y desconociendo totalmente las condiciones económicas iniciales del contrato suscrito con Patrimonio Natural.

Enfatiza en el mismo oficio: ... "*El estado de indefinición en que se encuentra actualmente el proyecto para el sector Centro occidente, dificulta la ejecución de las actividades y atrasa el cumplimiento de las metas*".
La misma empresa interventora INGETEC en Oficio de 03/11/2015 dirigido a PNN, advierte que PNN (supervisora) no adjunta revisiones ni observaciones a esos informes, verificando el cumplimiento de las actividades contempladas en el Plan Operativo del convenio.

Por su parte el Jefe Territorial PNN SEYA en el mismo oficio de 26/03/2014 resalta: "*Las actividades de georreferenciación no es acompañada presencialmente por parte de PNNC, es responsabilidad de PNNC, y el argumento no es que la georreferenciación la realice la UT como se indica en actas por parte del UT. Es el acompañamiento de la UT para acelerar el proceso de entrega de las áreas a aislar"*.

Sostiene en el mismo oficio: "*No se evidencia un análisis al comportamiento de la estabilidad del personal de la Unión Temporal asociada la expedición de contratos limitados que no dan garantía*".

Ahora, en oficio de abril 28 de 2014 el Jefe área del parque PNN-SEYA al Coordinador del proyecto restauración ecológica sector Centro Occidente PNN serranía de los Yariguies manifiesta:

"*El planteamiento técnico de la dirección territorial Andes Nororientales ha sido que aún no existe un marco conceptual ni metodológico para el abordaje del proyecto, ajustado a las consideraciones que ya se han realizado y que implica el abordaje de las tres escalas de intervención (paisaje, ecosistemas, comunidades), la forma como se va realizar la línea base para el monitoreo (y su pre diseño), el estudio social que contribuye a la comprensión de lo ecológico, etc. Se observa por ello una revisión teórica de los aspectos conceptuales de la restauración, no hay desarrolladas ni evidenciadas metas de restauración que son la base antes de cualquier propuesta de tratamientos de restauración y no se evidencia una integración de las escalas".*

Sostiene el informe de marzo-abril de 2016 remitido por el contratista: .."*Durante la reunión celebrada el 18/04/16, se evidenció un retraso significativo en el componente SIG, falta hacer el análisis a escala de paisaje y el cálculo de área a intervenir por tipo de cobertura. Se evidenció la necesidad de realizar recorridos en campo con el fin de tener un cálculo más preciso*".

En el folio 11/71 de su réplica FPN esgrime: .."*el equipo auditor señala en los hechos que a los contratos de Asistencia Técnica se les incluyó un ítem de monitoreo y seguimiento y posteriormente se constituyó un convenio con el mismo fin. Al respecto existe una diferencia en los objetos y alcance de ambos contratos de asistencia técnica: En el primero, se modifica el contrato de Fundaset para que elabore el plan de monitoreo y seguimiento. En el caso del contrato con la Universidad Javeriana, la intención de la adición de recursos se da para implementar el plan de monitoreo establecido con anterioridad, que permita establecer el impacto de acciones de restauración ecológica en el PNNSY examinando los tratamientos de restauración ecológica implementados anteriormente en el sector Centro-Occidente, Municipio del Carmen de Chucuri".*

Afirmación se encuentra en abierta contradicción con lo sostenido en la -sección monitoreo- del video-1 anexado a esta respuesta. En el minuto 6:21 a 7:0 de dicho video el profesional Daniel Rincón Puerta, manifiesta que le están haciendo monitoreo a la restauración activa y pasiva principalmente que están mirando la supervivencia de las especies que nosotros plantamos, en esas zonas que fueron alteradas. Añade que lo otro que están haciendo es mirando los procesos de sucesión dentro de estas coberturas para mirar la efectividad de las plantaciones sobre el área alterada. Agrega que están mirando su comportamiento sus tasas de crecimiento como se comportan estas especies en su desarrollo.

Es decir el contratista se encuentra desarrollando las actividades establecidas en el convenio de asociación No.04/2017, suscrita por $323.6 millones con la Universidad Javeriana según la respuesta del FPN.

También contradice lo indicado en sus aclaraciones del FPN donde reveló que entre la información suministrada PNN se encuentra documentos como:

Guía para el monitoreo, de los procesos de Restauración Ecológica de PNNC, base de datos estandarizada para el monitoreo de los procesos de restauración ecológica de PNNC, formato para la elaboración de un diseño de monitoreo. Ratificando lo anterior lo sostenido por la CGR sobre las sustanciales deficiencias en la planeación y supervisión del convenio, así como incurriendo en una posible duplicidad de la contratación de contratos que sumados ascienden a $430.2 millones.

Por otra parte en informe de junio 2017. De acuerdo con informe técnico entregado por Parques Nacionales, sostiene que se tiene identificada a la fecha 640 de las 750 has de la meta inicial para realizar las estrategias de restauración activa mediante forestería. PNN propone dar cumplimiento a la meta, mediante la intervención de 236has mediante actividades de regeneración natural asistida.

Lo anterior antes que constituirse en una supuesta evidencia de que se tenían identificadas las áreas a reforestar, según esgrime FPN en su contestación, lo que indica es que al año 2017 no se tenían aun identificadas la totalidad de las áreas a reforestar, inclusive cuando el contrato con (FUNDASETCONIF) ya se había liquidado.

Sobre las siguientes afirmaciones de la CGR, el FPN no hace ninguna referencia en sus aclaraciones, con lo cual consolidan el hallazgo en comento:

La CGR encontró que la carencia de control y seguimiento permite que el contratista del sector Nororiental rinda informe sobre la entrega o distribución de 6480 plántulas a la comunidad, actividad no contemplada en los Términos de Referencia. Entrega realizada sin que la contraparte haya pedido explicaciones de el para qué, el cómo y a quien.

A su vez, respecto al cumplimiento del componente de Contingencias el contratista del sector Nororiental reporta capacitaciones sobre "Riesgos Laborales", actividad no contemplada en dicho ítem, pues este hace referencia a actividades de prevención de incendios, deslizamientos, remoción en masa de suelos.

Por otra parte la evaluación de los informes financieros se establece que no se elaboró un Plan Operativo y seguimiento mensual de los aportes financieros, realizados por PNN y FPN, discriminando los recursos de personal, transporte y gastos de viaje, dado que los estados financieros se reportan sobre los $11.275.223.000 que aporta ISAGEN y no sobre los $12.498.617 que incluyen los aportes de PNNC y FPN.

En ese orden de ideas el estado financiero a diciembre de 2016, presenta gastos de administración y gastos de viaje de Patrimonio Natural presupuestado por $608 millones. Mientras el presupuesto para equipo humano de PNNC se presupuestó por $873.6 millones. Sin embargo en la revisión documental no es posible determinar como FPN y PNNC asumieron dichos gastos.

Así las cosas, no se evidenció en esta evaluación que Patrimonio Natural haya constituido el mecanismo mediante el cual potenciaría los recursos aportados por ISAGEN, como lo planteó en la propuesta presentada a esta misma. En consecuencia tampoco es claro porque PNNC no contrató directamente, dado que al haber optado por esta tercerización no le genero ningún beneficio y si gastos adicionales de administración o intermediación.

En lo relacionado con la construcción de los dos viveros permanentes, pese a que el del sector Centro Occidente se construyó cerca una escuela, con el fin que una vez terminado el contrato este le fuera donado a ese establecimiento y le sirviera como complemento de su formación, en lo que respecta al vivero del sector Nororiental, no se obró de la misma forma, debido a las consecutivas indicaciones PNNC, pues se construyó en un sector, donde no pudo ser aprovechado por la comunidad, teniendo que ser destruido una vez terminado el contrato.

Finalmente en los informes bimensuales presentados por Patrimonio Natural, utiliza como fuente los reportes enviados por los dos contratistas (UT FUNDASET CONIF Y UT CAMINO DEL JAGUAR) y no los informes de supervisión de la dirección del PNN SEYA, quien ejerció dicha supervisión según se ha hecho referencia. Informes que son publicados sin firma. Por lo demás la interventoría a cargo de ISAGEN salvo dos oficios de 2016 no volvió a ejercer dicho control.

En virtud de lo anterior y en razón a los argumentos dados por la entidad en su respuesta no desvirtúan la situación evidenciada por la CGR, se configura el hallazgo con incidencia administrativa, retirando la connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 5 (A) PLANEACIÓN DE LOS CONTRATOS

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO

En la cláusula la cuarta de los Contratos de Asistencia Técnica No. ISAGEN V-CAT-001de 2013 y del Contrato de Asistencia Técnica No. ISAGEN V-CAT-001 de 2015 celebrado entre Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Unión Temporal Corredor Jaguar Norandino, se establecen como obligaciones de Patrimonio Natural, las siguientes:

1. *Suministrar a EL CONTRATISTA la información requerida y necesaria para la ejecución del objeto contractual.*
2. *Dar respuesta oportuna a las actividades presentadas por EL CONTRATISTA, con ocasión de la ejecución del contrato.*

3. *Establecer los lineamientos en los que se enmarca el desarrollo de las actividades propuestas.*
4. *Hacer seguimiento periódico de las actividades y obligaciones de EL CONTRATISTA.*
5. *Gestionar el pago oportuno de los recursos del proyecto conforme al objeto contractual.*

Ahora de acuerdo con la Cláusula Quinta de la modificación No. 01 de 2015 del Convenio, determina que corresponde al Jefe del PNN SEYA o quien haga sus veces las funciones de:

"2. *Supervisar la correcta ejecución de las actividades operativas contratadas en campo y la verificación del cumplimiento en calidad, cantidad, valores y plazos. Sobre las actividades 3. Verificar y velar por la correcta ejecución en campo de los trabajos contratados para el cumplimiento del objeto del CONVENIO. 4. Realizar revisiones periódicas sobre las actividades adelantadas con el objeto de verificar que se cumplan las condiciones pactadas. (...)".*

CONDICION

De la revisión documental realizada al Convenio y a los Contratos de Asistencia Técnica, se evidenció que la carencia de una información básica suministrada por FPN y PNN suscito que el Plan Operativo tuviera continuos aplazamientos y modificaciones en el 100% de sus componentes y sufriera ajustes permanentes en su presupuesto, dado que se eliminaron o se incluyeron sin mayor sustento técnico algunas actividades del objetivo inicialmente trazado del convenio, pues se dio el caso que el diagnóstico y el estudio económico fue desarrollado ya bien avanzado los contratos de asistencia técnica con FUNDASET Y CAMINO DEL JAGUAR, es decir fueron extemporáneos.

Adicionalmente repercutió en que el convenio soportara cuatro sustanciales modificaciones (otrosí). Lo anterior ocasiono incrementos en gastos en administración del convenio, seguros, gastos de personal y de viajes con incidencia negativa directa en el éxito de proceso de reforestación.

Según lo anterior, se vulneraria el principio de planeación que de manera general, hace referencia a aquellas actividades que debe realizar las entidades del estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutar el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

Así, el principio de planeación, de cara a la gestión contractual del estado, se materializa en que el actuar de las entidades públicas sea coordinado- por oposición a lo improvisado- lo cual se compendia en una serie de disposiciones legales y reglamentadas que imponen un determinado comportamiento a cargo de las entidades del estado, concretamente, en lo que tiene que ver, por ejemplo, con la apropiación de recursos necesarios para el pago de obligaciones derivadas de un contrato estatal, la elaboración de los estudios previos con la finalidad de determinar con precisión la necesidad publica y el objeto a contratar, la elaboración de estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto a contratar, así como la elaboración de pliegos de condiciones que contengan reglas claras y

objetivas tendientes a lograr la selección de la oferta más favorable para la administración entre otras[31].

Como se desprende de lo anterior, todas esas disposiciones normativas determinan una serie de actuaciones que las entidades del estado deben realizar antes de adelantar un proceso de contratación y así lo ha reconocido el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en numerosos pronunciamientos, indicando que el cumplimento al Principio de la Planeación constituye un deber en cabeza de la administración pública, en tanto y en cuanto se corresponde con los deberes que tiene el estado relacionados con una correcta administración de los recursos públicos y el bien desempeño de las funciones publicas[32]

CAUSA

Las situaciones presentadas, se registraron en razón a la falta de planificación y en la falta de mecanismos de control que garanticen, la adecuada y objetiva formulación de las actividades del convenio y de los contratos de asistencia técnica, hechos que hubieran podido prevenir que a la hora de formulación de convenio No.46/4209 suscrito por ISAGEN, PNN y FPN, Parques Nacionales Naturales de Colombia no presentara dificultades al no contar con la información necesaria que sirviera de insumo para ejecutar el convenio y suscribir los contratos de asistencia técnica para la reforestación.

De tal suerte que se presenta que después de 8 años de haberse constituido el Parque Natural Serranía Los Yariguies como zona de reserva, la entidad no disponía de los estudios mínimos de diagnóstico, de estudio socioeconómico, entre otros, debidamente actualizados, de manera que sirvieran de línea base o parámetro para formular este convenio 46-4209 de reforestación.

EFECTO

Las situaciones detectadas configuran riesgos asociados que comprometen el cumplimiento del objeto contractual y el eventual incumplimiento de la satisfacción de las necesidades que dieron origen al proyecto y por ende a los procesos contractuales adelantados, con la consiguiente desprotección de los ecosistemas y de los recursos naturales asociados al mismo.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Frente a esta observación Patrimonio Natural solicita: *"se limite el alcance de la misma dado que en ningún caso Patrimonio Natural participó ni de la formulación del proyecto, ni en la elaboración de los estudios previos dispuestos para este, ni de la información base referida en los contratos para los términos de referencia. Actuó de buena fe, considerando que la*

[31] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia de fecha 3 de diciembre de 2007, expediente No. 24715. C.P. Ruth Stella Correa y Sentencia de fecha 13 d noviembre de 2013, expediente No. 23829 C.P. Hernán Andrade Rincón. Así mismo los artículos 6, 122 y 209 de la Constitución Política.
[32] http://www.urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/inicio/Omnia/La-violacion-al -principio-de-la-planeación-en-la-c/

información relacionada por Parques Naturales era suficiente y pertinente para el desarrollo del proyecto".

Al respecto como ya se ha hecho referencia el FPN elude indicar que en los contratos de asistencia técnica No. ISAGEN V-CAT-001de 2013 y en el contrato No. ISAGEN V-CAT-001 de 2015 se establece que Patrimonio Natural debe:

"1.Suministrar a EL CONTRATISTA la información requerida y necesaria para la ejecución del objeto contractual.
2. Dar respuesta oportuna a las inquietudes presentadas por EL CONTRATISTA, con ocasión de la ejecución del contrato.
3. Establecer los lineamientos en los que se enmarca el desarrollo de las actividades-propuesta.
4. Hacer seguimiento periódico de las actividades y obligaciones de EL CONTRATISTA."

Sobre esta observación el FPN recalca: "*es importante aclarar que el diagnostico existía desde el convenio 46/3889 y los contratistas revisaban el área a restaurar previo a su intervención y los arreglos de restauración se concertaban con parques antes de iniciar su implementación*".

También el FPN en se defensa reitera que ellos no tenían injerencia y que se vincularon en la fase de ejecución no en el de formulación del mismo y que sus responsabilidades no tenían competencia en la planeación técnica del proyecto ni la supervisión".

Para la CGR, -como ya se indicó, en los contratos de asistencia técnica, se establece los deberes que asumía FPN, en relación con la disposición de información para la ejecución del contratos para la entrega de información.

En efecto, es claro que FPN debía exigir y cerciorarse de que el material o información básica aportada por PNN, se hiciera en la cantidad y calidad necesaria para que el proceso de restauración se implementara con la mayor eficacia posible. Mal hace la entidad en sumir la administración de cuantiosos recursos sin asumir ninguna responsabilidad sobre la eficacia y eficiencia de su manejo.

Ahora, en oficio de abril 28 de 2014 el Jefe área del parque PNN-SEYA al Coordinador del proyecto restauración ecológica sector Centro Occidente PNN serranía de los Yariguíes manifiesta:

"*El planteamiento técnico de la dirección territorial Andes Nororientales ha sido que aún no existe un marco conceptual ni metodológico para el abordaje del proyecto, ajustado a las consideraciones que ya se han realizado y que implica el abordaje de las tres escalas de intervención (paisaje, ecosistemas, comunidades), la forma como se va realizar la línea base para el monitoreo (y su pre diseño), el estudio social que contribuye a la comprensión de lo ecológico, etc. Se observa por ello una revisión teórica de los aspectos conceptuales de la restauración, no hay desarrolladas ni evidenciadas metas de restauración que son la base*

antes de cualquier propuesta de tratamientos de restauración y no se evidencia una integración de las escalas".

Sostiene el informe de marzo-abril de 2016 remitido por el contratista: .."*Durante la reunión celebrada el 18/04/16, se evidenció un retraso significativo en el componente SIG, falta hacer el análisis a escala de paisaje y el cálculo de área a intervenir por tipo de cobertura. Se evidenció la necesidad de realizar recorridos en campo con el fin de tener un cálculo más preciso*".

Por otra parte, el FPN en sus explicaciones relaciona (Folio 8/71) que PNN entrego 19 documentos para la elaboración de la propuesta técnica, de los cuales se resaltan:

7. Plan de manejo del parque Nacional natural serranía e los Yariguies incluye cartografía básica
8. programa preliminar de restauración ecológica del PNN SEYA.
10. Caracterización y diagnóstico para la restauración ecológica en áreas degradadas por procesos antrópicos en la zona Norte y conteo occidente del PNN SEYA
13. Plan de Contingencia contra incendios forestales para el PNN SEYA
14. Plan de Contingencia para deslizamientos y remociones en masa del PNN SEYA
15. Cartografía predial y polígono del PNN SEYA, ajustado a las resoluciones No. 603 de 2005 y 637 de 2008 con los cuales se creó el área natural protegida y se revisaron los límites de la misma.

No obstante, los documentos subrayados, como se ha venido corroborando fueron elaborados por los contratistas de la zona Centro y Norte, desvirtuando lo sostenido por el Fondo en su respuesta.

Ahora es la misma INGETEC la que mediante oficio de 19/11/2015 dirigido a parques esboza:

"*En las labores de acompañamiento ha sido identificada la necesidad de dar cumplimiento al Hito: Aprobación de diseños-sector Norte, establecido para el mes de noviembre del 2015".*

El anterior requerimiento corroborando que el contratista no dispuso de información básica sino que su elaboración fue desarrollada por este".

Por otra parte en visita efectuada 18/04/2016 con operarios de PNN-SEYA y la Unión Temporal JAGUAR de la zona Norte con el objeto de evaluar los avances en la construcción de viveros, la supervisión sostiene:

"*A la fecha no se tiene claridad del número de plantas a producir por especie en cada uno de los viveros. Por esta razón se debe construir un plan de requerimiento de material vegetal por vivero que permita cumplir con las necesidades de las plantaciones necesarias para restaurar cada uno de los sectores, para evitar a futuro una sobreproducción de material vegetal o núcleos incompletos según sea el requerimiento por especie*".

Ahora en lo que se refiere **Componente bioingeniería** en informe de enero 2014 el contratista FUNDASET CONIF. Sustenta: "*para dar cumplimiento a lo establecido en los términos de referencia para este componente FUNDASET –CONIF, requiere la determinación de la totalidad de las áreas definidas por PNN para la implementación de las obras*".

Añade en dicho informe: "*en ese sentido, se tomó información de GPS- puntos tracks- necesaria para estabilizar las áreas de restauración, inicialmente en el software Google EARTH, para cuantificar áreas y procesar de manera eficiente la información cartográfica*".

También manifiesta que en diciembre de 2013 se continuó con la georreferenciación de cada una de las áreas de intervención. Folio 24 mismo informe (Nov-dic2013).

En el mismo oficio de 26/03/2014 de PNN SEYA (folio 4). Sobre el componente de plantaciones dice. "*Es importante que se defina la georreferenciación de área del 85% DE LOS PREDIOS*".

A su vez INGETEC en oficio dirigido a FPN del Oficio de 17/10/2015. Sostiene:

"*Es de aclarar que el proyecto en el sector Centro Occidente, aún se encuentra en estado de indefinición, por el paulatino avance en la concertación y formalización de los acuerdos entre las partes, que son necesarias para dar continuidad a las actividades, situación que afecta directamente el compromiso de ISAGEN, establecidos en la licencia ambiental del proyecto Hidrosogamoso*".

En el mismo sentido mediante oficio de 20-05-2014 el Jefe de área PNN SEYA. Observaciones realizadas a los términos de referencia: destaca: "*La propuesta no incorpora políticas nacionales como PNGIBSE y PNGIRH, ni se evidencia la incorporación de lineamientos del PNNC tales como: Monitoreo, Integridad Ecológica y zona de influencia*".

En oficio de abril 28 de 2014 el Jefe área del parque PNN-SEYA al Coordinador del proyecto restauración ecológica sector Centro Occidente PNN Serranía de los Yariguies, sobre Aspectos metodológicos manifiesta: "*Es requisito como cita en los TR (Términos de Referencia). "La zonificación ecológica generada una vez se ha realizado el diagnóstico rápido de restauración que incorpora criterios técnicos y sociales y la caracterización ecológica de las áreas específicas donde se establecerán el proyecto: este componente no se evidencia en el documento, es decir el diagnóstico rápido, la caracterización y la zonificación. Esta última es abordada en algunos predios sin datos de soporte de los otros dos componentes*"

La misma firma interventora en oficio a FPN de 09/09/2015. **Actividades de sector centro-occidente**. Hace referencia entre otros al atraso considerable en la formalización de los acuerdos y modificaciones aplicables al contrato suscrito con la unión temporal FUNDASET-CONIF, pues el contratista presento a 31/07/2015 un ejercicio de balance económico, sin los soportes correspondientes y desconociendo totalmente las condiciones económicas iniciales del contrato suscrito con Patrimonio natural.

Enfatiza en el mismo oficio: "*El estado de indefinición en que se encuentra actualmente el proyecto para el sector Centro occidente, dificulta la ejecución de las actividades y atrasa el cumplimiento de las metas*".

Sobre el Componente Social, cita: "*...se está trabajando en el borrador del primer estudio preliminar explicativo comprensivo en base a caracterizaciones y recolección de la información para el documento. El 4/08/2014.* También en dicha acta se propone definir el plan de trabajo de monitoreo.

A su vez INGETEC en oficio dirigido a FPN del Oficio de 17/10/2015. Sostiene: "*Es de aclarar que el proyecto en el sector Centro Occidente, aún se encuentra en estado de indefinición, por el paulatino avance en la concertación y formalización de los acuerdos entre las partes, que son necesarias para dar continuidad a las actividades, situación que afecta directamente el compromiso de ISAGEN, establecidos en la Licencia Ambiental del proyecto Hidrosogamoso*".

En acta de reunión del 01/08/2014. En referencia al sector Centro Occidente solicita: "*revisar la parte conceptual, metodología de la línea base, monitoreo y el plan de trabajo* marco del *convenio No.46/4209 celebrado entre ISAGEN, FPN Y PNN*".

Más adelante subraya que: "*Se acuerda una jornada de trabajo con los profesionales de restauración. (Página 3/5 del acta) el 04/08/2014.* Sobre las actividades de aislamiento, en el mismo oficio se resalta: "*Hay confusión en la delimitación de las áreas a aislar pues incluyen áreas privadas, la comunidad no permite realizar estos aislamientos mientras PNN no compre los predios*".

Añade: "*Se decide revisar los tracks*", *también se debe definir si se requieren realizar aislamientos en los sectores donde se están realizando restauración activa...*"

Sobre el programa de Monitoreo en oficio de 20-05-2014 originado en Bucaramanga el Jefe de área PNN SEYA se refiere en el mismo oficio. "*El monitoreo requiere de la generación de una línea de base de acuerdo con los lineamientos del PNNC. La UT presenta el Ítem 5.1. Línea base: avances y necesidades de información, sin embargo no se refleja una propuesta metodológica, ni hay claridad de la especificidad de la información, sus alcances, su integración entre las escalas, ni un plan de trabajo. Respecto al monitoreo en sí, no hay una propuesta ni un sistema de indicadores*". Lo que revela que la información suministrada por PNN no contenía ni siquiera dichos lineamientos, pues debió figurar dentro de las 19 supuestos documentos entregados por PNN.

Sintetiza finalmente en dicho oficio: "*No se presenta en el documento la Información cartográfica generada. No se presenta en el documento que tipo de información se generara o se ha utilizado a la fecha*".

Sobre la estrategia de Educación y comunicación local y regional. Sector Centro Occidente el contratista enfatiza: "*Se viene elaborando el documento mediante entrevista a los anteriores dueños, con el fin de establecer la historia de disturbio y las costumbres locales (informe de marzo abril de 2016)".* Aseveración que confirma que fueron los contratistas los que elaboraron dicho estudio y por tanto la dirección territorial el PNN SEYA no disponía de dicha información, como lo relaciono PNN y FPN como una de sus fortalezas para quedarse con el proyecto.

En lo se refiere Aislamiento el contratista advierte: ***"es** importante que PNNC suministre a la unión temporal FUNDASET-CONIF la información completa de las zonas donde se establecerán aislamientos".* Folio 24 mismo informe (Nov-dic 2013).

En el informe de marzo-abril del 2016 sobre el Diagnostico en el sector Centro occidente, se abrevia que el compromiso fue cumplido, mientras que en el sector Norte menciona que se han realizado reuniones con la UT con el fin de conocer los avances el diagnóstico y así mismo, orientar los análisis pertinentes con el fin de tener la información adecuada para elaborar la estrategia de restauración. Se advierte en este informe de marzo-abril del 2016 que fuera de ser elaborado en forma extemporánea, PNN tampoco entrego esta información y desvirtúa la afirmación del FN en el sentido que se disponía del convenio 46/3889 como "pilar" para su implementación.

En lo que se refiere a los mantenimientos, pese a que se evidencia que se realizaron algunos mantenimientos a las plantaciones, permitiendo la orientación de dichos montos para la compra de tierras, también permite inferir que desde un comienzo, desde el punto de vista de la planeación, existió una deficiente asignación de recursos para cada actividad convirtiéndose en un motivación adicional para la materialización del presente hallazgo.

Por lo anterior y considerando de los descargos suministrados por la entidad en su respuesta, no contienen el mérito suficiente para desvirtuar la observación formulada por la CGR, se decide validarlo como hallazgo administrativo retirando la incidencia disciplinaria.

4.3.3 CONTRATO DE OBRA 2-01-24300 401 2015 SUSCRITO ENTRE LA EAB Y PATRIMONIO NATURAL

ANTECEDENTES

AGUA SOMOS

Es preciso indicar que este contrato se desarrolló en el marco del mecanismo financiero Agua Somos, implementado por Patrimonio Natural que presenta las siguientes características:

El Fondo (mecanismo) "Agua Somos", es una iniciativa público privada, busca compensar el esfuerzo y las iniciativas de propietarios que conservan los bosques, las coberturas vegetales

y el suelo de aquellas áreas estratégicas para la producción de agua para consumo humano para la región capital, beneficiando a por lo menos 10 millones de personas.

El Mecanismo de Conservación de Agua para Bogotá es una herramienta financiera eficiente que permite a los usuarios del agua compensar el esfuerzo que hacen propietarios y áreas protegidas por conservar los bosques, páramos y suelos que proporcionan el agua que consume la ciudad. Las actividades de conservación promovidas por el Mecanismo estarán acordes con los lineamientos y políticas definidas por las autoridades ambientales en la zona. Los bosques andinos y páramos que proveen de agua a la ciudad de Bogotá están siendo transformados, resultado de actividades productivas en las cabeceras de las cuencas. El Mecanismo es una oportunidad para mejorar o crear alternativas sostenibles a la agricultura y ganadería.

RECURSO PROTEGIDO: Páramos, Bosques y Ríos que ofertan bienes y servicios ecosistémicos asociados al abastecimiento de agua para Bogotá y sus Municipios vecinos.

TIEMPO DE IMPLEMENTACION: 2009 – 2025

INVERSION:

Públicos:	$1,388,578,050
Privados:	$2,340,979,077
Banca Multilateral:	$834,345,458
Total: $4.563.902.585	

FINANCIADORES:

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Bavaria
The Nature Conservancy

Ahora bien, hechas las anteriores precisiones se tiene frente al contrato 2-01-24300 401 2015, que fue suscrito entre el Fondo Patrimonio Natural y la Empresa de Acueducto de Bogotá en mayo de 2015, con un plazo de 16 meses, con el objetivo de Contratar servicios técnicos y científicos para implementar de manera participativa un esquema de compensación sobre las microcuencas de los ríos Chisacá y Curubital en el páramo de Sumapaz.

El valor del contrato fue de $599.803.315, aportados por la EAB, a la fecha se encuentra el objeto fue terminado, no obstante, su liquidación ha tardado más de dos años y medio por causas que Patrimonio Natural atribuye a la EAB y que fueron objeto de evaluación por la auditoría.

De acuerdo con la Entidad, las responsabilidades que asumió Patrimonio Natural frente a cada etapa del proyecto fueron las siguientes:

Tabla 16. Responsabilidades de Patrimonio Natural Proyecto Agua Somos – Contrato 401 de 2015

RESPONSABILIDADES DE PATRIMONIO NATURAL EN LOS PROYECTOS									
Nombre proyecto	Enfoque	Pautas Asociadas a metas	Planificación	Diseño de herramientas de gestión	Gestión de Adquisiciones	Gestión de Contratación	Análisis Jurídico	Implementación en territorio	Seguimiento y monitoreo
AGUA SOMOS-EAAB 2015 - CONTRATO DE OBRA NO. 2-01-24300 401 2015	Ya estaba definido en los términos del contrato	No participó en las pautas sobre las metas	Acordamos la planificación en conjunto con el financiador	Se acordaban en conjunto con el financiador	Responsable del proceso de adquisiciones / NO define las necesidades de contratación (TORS)	Responsable de la gestión contractual. NO es responsable de la supervisión de contratos	Si	Responsable de las implementaciones en terreno	Se dio de forma compartida con aprobación final del financiador

FUENTE: Respuesta Patrimonio Natural a CGR

El desarrollo del proyecto se llevó a cabo a través de la celebración de 9 contratos de prestación de servicios suscritos por Patrimonio Natural con expertos que aseguraran el cumplimiento de la finalidad del contrato. Adicionalmente, se llevaron a cabo actividades de socialización y compra de bienes y servicios orientados a obtener los incentivos para la población beneficiada, que generaron erogaciones diferentes a las de los contratos de prestación del servicio, pero contempladas en el valor total.

Este contrato se desarrolló a partir de las siguientes cinco líneas estratégicas: 1. Acciones transversales (implementación de un vivero) 2. Diseño del esquema de incentivos 3. Reconversión productiva participativa (implementación). 4. Restauración ecológica participativa (aislamiento de las rondas hídricas, producción de material vegetal en el vivero construido) 5. Fortalecimiento en la gestión del recurso hídrico (talleres, actividades de las comunidades).

De conformidad con el informe final y lo establecido en la fase de planeación de la auditoría, las actividades se cumplieron en cuanto al número de familias beneficiadas (un total de 26), pero no así en cuanto al número de beneficios a recibir, hecho generado por la falta de celeridad en los desembolsos por parte de la EAB, que ocasionaron que los beneficiados desistieran o solicitaran modificación de los incentivos acordados inicialmente con la comunidad.

Teniendo en cuenta el resultado del hallazgo No. 1 y el concepto de Colombia Compra Eficiente[33] aportado por Patrimonio Natural con la respuesta a las observaciones, la CGR considera que este contrato dado que se generó entre dos entidades de la administración debió tener la naturaleza de "contrato interadministrativo", por lo tanto era procedente realizar designación de supervisión por las dos partes.

HALLAZGO No. 6 (A-D) SUPERVISION AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS POR PATRIMONIO NATURAL EN EL CONTRATO 401 DE 2015

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA

[33] Colombia Compra Eficiente 11 de agosto de 2017. LA RESPUESTA SE SUSTENTA EN LOS SIGUIENTES ARGUMENTOS: (...) *2. En consecuencia, una entidad sin ánimo de lucro mixta es una Entidad Estatal descentralizada indirecta y los contratos y/o convenios que suscriba con otra Entidad Estatal son interadministrativos"* (...)

Artículo 8. *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*
Artículo 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.*
Artículo 80. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*
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.*

- Convenio Marco de Cooperación 013 de 2013, cuyo objeto es desarrollar acciones, jurídicas y financieras para la implementación del mecanismo Agua Somos, con un término inicial de tres años. Donde en la Cláusula segunda se establecieron tres objetivos específicos, en los cuales el segundo presenta la "(...) protección de las fuentes hídricas de la ciudad (...)".

- Contrato de obra No. 2-01-24300-00401 de 2015 entre la empresa de Agua, Alcantarillado y Aseo de Bogotá y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, suscrito con la finalidad de "*Contratar los servicios técnicos y científicos para implementar de manera participativa, un Esquema de Compensación sobre las microcuencas de los Ríos Chisacá y Curubital, en el Páramo de Sumapaz*". El contrato busca la puesta en marcha de un Esquema de Compensación tal, cuyos momentos de implementación son descritos por los alcances sintetizados en cuatro líneas de acción: Acciones Transversales, Diseño del Esquema de Incentivos, Reconversión Productiva Participativa y Restauración Ecológica Participativa.

- El documento "términos de la Invitación Directa No. IA 312-2015":

Línea 2. DISEÑO DEL ESQUEMA DE INCENTIVOS: 2.1 Diseñar un Esquema de Compensación que involucre 25 familias asentadas en la zona de intervención. 2.1.3 Entrega del Plan de Intervención Integral. Su formulación tendrá que contemplar: a) Plan para la Implementación de Obras en Sistema Productivos: El plan de implementación general deberá ser construido colectivamente con las familias priorizadas, contemplando los recursos asignados para la "ejecución de obras en sistemas productivos en fincas". El plan de implementación estará constituido mínimamente por los siguientes elementos y podrá ser complementado con la información adicional que el contratista considere pertinente para facilitar y mejorar su comprensión:
- La lista de familias que han venido participando dentro del proyecto y que harán parte del presente proceso de implementación.
- Las alternativas de reconversión por cada familia, con los detalles de las implementaciones como diseños. Insumos costos, etc.
- Cronograma de actividades por familia.
- Mecanismos de seguimiento y control establecidos por el contratista y por las comunidades para el desarrollo de plan de implementación.

Línea 5. FORTALECIMIENTO EN LA GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO: 5.1 Fortalecer la gestión comunitaria del recurso hídrico. 5.1.2 Formulación de un Plan para la Gestión del Agua enmarcado en la continuidad del Esquema de Compensación sobre un horizonte temporal de, al menos, 2 años "(...) El Plan para la Gestión del agua debe estar enfocado a cada microcuenca y volcado a la evaluación de la continuidad del Esquema de Compensación, ahora manejado por la comunidad durante dos años más atendiendo su capacidad o potencial (...)".

- El artículo *83 de la Ley 1474 de 2011, establece que: "con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente*

la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda".

- La Resolución 0798 de 2013 de Noviembre 22, adopta el Manual de Supervisión e Interventoría de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP, con el propósito de establecer los procedimientos y responsabilidades en el ejercicio del debido control y vigilancia de los acuerdos de voluntades para verificar la correcta ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los mismos. Se resalta el *ARTÍCULO 3º. TERMINOLOGÍA Se adopta la terminología que se detalla a continuación: 2. SUPERVISIÓN La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida directamente por la EAB-ESP a través de uno de sus funcionarios.*

CONDICIÓN

En la revisión documental realizada al Contrato No. 2-01-24300-00401-2015 y cuyo objeto fue Contratar los servicios técnicos y científicos para implementar de manera participativa, un Esquema de Compensación sobre las microcuencas de los Ríos Chisacá y Curubital, en el Páramo de Sumapaz por un valor de: $ 599,803.311 y conforme lo evidenciado en la visita de campo efectuada al sitio de interés; la CGR, observó que:

No hay una continuidad en el desarrollo del contrato debido a la falta de un seguimiento y control efectivo, por parte del contratista y contratante frente a la gestión del Recurso Hídrico en los procesos de capacitación y formación técnica como objetivos del proyecto y trayendo como consecuencia el debilitamiento de la gestión y con el consecuente riesgo de deterioro de recurso agua dada la importancia planteada al servicio ecosistémico en torno al cual se estructuró dicho esquema y de los intereses y necesidades de las familias beneficiarias.

Se continúan presentando conflictos socio-ambientales en las microcuencas de los ríos Chisacá y Curubital, a pesar que se observaron acciones de conservación, restauración y/o reconversión relevantes y la implementación de acciones priorizadas por parte del contratista Patrimonio Natural de acuerdo con el contrato de obra; No obstante, al momento de la visita de campo se pudo evidenciar que no se llevaron a cabo en su totalidad, en especial en los requerimientos operativos iniciales para la implementación y renovación de los aislamientos, construcción y enriquecimiento del vivero y enriquecimiento del área de interés de conservación del páramo. Lo anterior, de acuerdo con las disposiciones del Esquema de Compensación propuesto en lo referido a las Especificaciones Técnicas y dada la importancia planteada de que el agua es el servicio ecosistémico en torno al cual se estructuró dicho esquema.

De otra parte, en el documento correspondiente al Plan de Gestión del Agua se plantea la continuidad del esquema de compensación sobre un horizonte de al menos 2 años, esto de acuerdo al análisis de la información levantada al respecto de los intereses y necesidades de las familias beneficiarias y en consideración de lo aprendido en la implementación del Esquema propuesto. En lo observado por la CGR, en las acciones de implementación no se

presenta una continuidad, perdiéndose así el esfuerzo en tiempo y recursos hechos por Patrimonio en desarrollo el contrato.

Así mismo se observó que, los intercambios de experiencias no se realizaron, ni se contrastaron de manera definitiva los resultados tanto individual como colectivo del esquema en los talleres con los beneficiarios.

PRODUCCIÓN DE MATERIAL VEGETAL Y SEGUIMIENTO DE SU DESARROLLO. REGISTROS DEL VIVERO

En el marco del contrato de obra 401-2015, entre la EAB y Patrimonio Natural, se reconoció la necesidad de contar con un vivero para la producción de material vegetal nativo adecuado y adaptado a las condiciones de la cuenca alta del Rio Tunjuelo, de tal forma que contribuyera con el ejercicio de restauración a escala de paisaje que se viene desarrollando en la zona. Es así como se realizó la adecuación de un vivero de 70 m2 con la capacidad para la producción de 6.000 plántulas por año, las cuales fueron destinadas a la reforestación de las áreas intervenidas.

De acuerdo con lo anterior y considerando la necesidad del material vegetal a sembrar en las áreas seleccionadas y con un plan de manejo establecido para la producción de plántulas nativas, se seleccionó el predio por sugerencia de la EAB, denominado "La Esmeralda" en la vereda Curubital sobre la cuenca que abastece el embalse de La Regadera; se aclara que este contaría con la asesoría, seguimiento y acompañamiento de parte del equipo técnico de Patrimonio Natural en las labores de mantenimiento como son: deshierbe, riego, fertilización, entre otras.

Concluye el estudio de Patrimonio que "*Pese a que los bosques riparios de la cuenca media presentan la mayor riqueza comparada con otras coberturas vegetales del área, estos han perdido en gran medida su estructura, conectividad y funcionalidad ecosistémica. Por lo tanto, es recomendable en el proceso de definición de arreglos florísticos de especies a establecer en el área de ronda hídrica, incluir especies de rápido crecimiento conjuntamente con especies nativas propias del bosque altoandino y el subpáramo, con el fin de recuperar estructuralmente la conectividad en poco tiempo y permitir el establecimiento de las especies de crecimiento recomendadas*".[34]

Con base en la información recopilada por Patrimonio Natural se infirió que hay ausencia de bosque primario, sin embargo se identificaron 36 especies de vegetación secundaria base sobre la cual se propuso la propagación en el vivero así:

Tabla 17. Especies vegetales a propagar

N°	NOMBRE COMÚN	NOMBRE CIENTÍFICO	TIPO DE PLANTA	DISPONIBILIDAD DE SEMILLAS	ESTUDIO UN 2012	ESTUDIO PATRIMONIO 2016
1	Duraznillo	*Abatia parviflora*	Arbóreo	Disponible y germinación	UN	Patrimonio
2	Amargoso	*Ageratina tinifolia*	Arbustivo	Disponible	UN	Patrimonio
3	Aliso	*Alnus acuminata*	Arbóreo	Disponible	UN	Patrimonio
4	Ciro	*Baccharis bogotensis*	Arbusto	Disponible	UN	Patrimonio
5	Chilco	*Baccharis latifolia*	Arbustivo	Disponible	UN	Patrimonio

[34] Tomado de documento producido por Patrimonio Natural.

6	Rodamonte	*Escallonia myrtilloides*	Arbóreo	Disponible	UN	Patrimonio
7	Mortiño	*Hesperomeles goudotiana*	Arbóreo	Disponible	UN	Patrimonio
8	Lupino	*Lupinus mirabilis*	Arbustivo	Disponible y germinación	UN	Patrimonio
9	Laurel de cera	*Morella parviflora*	Arbóreo	Disponible	UN	Patrimonio
10	Juco - Garrocho	*Viburnum tinoides*	Arbóreo	Disponible	UN	Patrimonio

FUENTE: Tomado del documento Plan de Siembra

Observó la CGR, a pesar que estos arreglos florísticos se establecieron en las rondas hídricas, con las especies recomendadas, la mayoría de estos se perdieron como consecuencia de la falta de un seguimiento, manejo, control y un mantenimiento adecuado de fertilización, plateo y deshierbe entre otros, por parte de Patrimonio Natural y de los propietarios de los predios, situación que se agrava por el ingreso del ganado que aun teniendo el aislamiento en la ronda hídrica, los dueños permiten el pastoreo y por ende la pérdida considerable del arreglo floral establecido de acuerdo con el Plan de manejo del vivero.

De acuerdo con lo establecido en el Plan de manejo del vivero, los registros del mismo son documentos donde se llevan a cabo las actividades realizadas diariamente por el viverista y está dirigido a conocer el comportamiento de las plantas a producir, el rendimiento de las labores, la eficiencia de los operarios; es decir que, en estos documentos se registran los datos biológicos y económicos. El viverista debió haber mantenido actualizado el archivo, para cada día de producción y con la ayuda del equipo técnico de Patrimonio Natural consolidar esta información de manera semanal, mensual o anual, según su requerimiento para análisis.

No obstante, observó la CGR, que no se presentaron los registros diarios, mensuales ni anuales de las actividades realizadas por el viverista ni se tiene los archivos del mismo según los anexos 1,2,3,4,5 y 6 del Plan de Manejo del Vivero. Por lo tanto, no se conocen los datos biológicos y económicos. Asimismo, el usuario no garantizó la sostenibilidad del vivero al menos por tres años, de acuerdo con lo establecido en el mismo documento, trayendo como consecuencia la pérdida del material vegetal constituido y la no multiplicación del mismo para su establecimiento en las áreas seleccionadas.

Adicionalmente, de acuerdo con lo observado en la visita de campo al sitio de interés, no se realizó una provisión frecuente de material vegetal suficiente que pudiera atender la demanda y apoyar los procesos de revegetalización de las zonas liberadas.

AISLAMIENTO DE 3 KM

El contrato incluía el aislamiento de 3 Km de rondas riparias, actividades que comprendían la identificación y protección de 0.9 kilómetros, en áreas de importancia para el abastecimiento hídrico de acueductos veredales, nacimientos de agua y rondas hídricas; previa concertación con los propietarios de los predios. Los espacios a proteger fueron seleccionadas teniendo en cuenta el tipo de área pudiendo ser protección de áreas boscosas, proceso de regeneración vegetal, zonas erosionadas, entre otras. Al respecto observa la CGR, la falta de un seguimiento y control efectivo por parte de Patrimonio Natural, sobre el aislamiento en los predios seleccionados, presentándose una deficiencia en el mantenimiento del aislamiento

como el templado, deshierbe, reemplazo de postes, cortes y pérdida en el alambrado. Situaciones que no deberían presentarse teniendo en cuenta el horizonte de proyección de estas actividades.

RECONVERSIÓN PRODUCTIVA PARTICIPATIVA.

Huertas caseras bajo cubierta

En la implementación de las obras de reconversión productiva en los predios seleccionados de las 24 familias, como es el caso de las Huertas Caseras y conforme a los parámetros establecidos físicos de obra, a pesar de que estos se llevaron a término; la CGR, observó el total abandono de las huertas caseras a tal punto que hoy son utilizadas como bodega de maquinaria, de fertilizantes, de cuarto de ropas etc., pero menos para lo que fueron inicialmente implementadas. Denotándose la falta de contundencia frente al logro de pertenencia, apropiación y concientización por parte de los beneficiarios, situación que era responsabilidad de Patrimonio a través de talleres y actividades de capacitación contemplados en el contrato con el fin asegurar la sostenibilidad del proyecto.

Sistema silvopastoril en franjas de 50 m de longitud

A las familias seleccionadas a las cuales se les implementó los arreglos silvopastoriles en 3 franjas de 50 m de largo y 2.5 m de ancho, distanciadas cada 25 m, para una extensión mínima de 0.29 Ha, y ajustados atendiendo a las condiciones de la finca, con especies vegetales nativas forrajeras arbustivas e incluso árboles maderables o frutales, generando el multiestrato; igualmente para la protección se instaló un (1) aislamiento con alambre de púas a tres cuerdas, y postes cada 2,5 o 3 metros a lado y lado según requerimiento contractual, se verificó también que se cuente con la disponibilidad de energía eléctrica para el uso de cerca eléctrica, dada la facilidad de manejo e inferiores costos.

Frente a lo anterior observó la CGR, la falta de mantenimiento al sistema silvopastoril implementado tales como fertilización, deshierbe, control fitosanitario, entre otras actividades y la falta de energía eléctrica a la cerca permitiendo el ingreso del ganado ocasionando la pérdida del material vegetal. Hechos que conducen a concluir que no se logró el propósito de sostenibilidad del proyecto para el tiempo planteado.

Mejoramiento de praderas

El Mejoramiento de praderas mediante diversificación y enriquecimiento de pasturas para 0,25 hectáreas.

De acuerdo con lo establecido en el contrato estas prácticas inducen a mejoras en las condiciones físicas, químicas y biológicas del suelo, junto con la oferta alimentaria posibilitada por la producción pecuaria. Debían involucrar la preparación, renovación y/o descompactación de los suelos mediante el uso de implementos para la producción sostenible mediante las prácticas establecidas como labranza mínima, aplicaciones de fertilizantes orgánicos y correctivos asociados a abonos integrales de fácil preparación,

dependiendo del tipo de suelo, y la incorporación de especies vegetales forrajeras y leguminosas como tréboles, alfalfa, vicia, lotus, avenas forrajeras, nabo forrajero, etc.

La CGR, observó que en la práctica no se están llevando a cabo las indicaciones establecidas por el contratista a las familias beneficiadas puesto que no se le realiza un seguimiento y control eficiente al mejoramiento de las praderas seleccionadas presentándose una sobrecarga de ganado en la mayoría de los potreros, no hay rotación de pastos y poco o nada se presentan cultivos de especies vegetales forrajeras y leguminosas para la alimentación del ganado; en conclusión no hay una continuidad en el proceso de mejoramiento de las praderas, ocasionando el deterioro del recurso suelo como la erosión presentada en la mayoría de ellas y las prácticas de sobrepastoreo inducen a que las condiciones físicas, químicas y biológicas del recurso suelo se disminuyan y por ende la oferta alimentaria.

Bebederos para ganado

De acuerdo con lo establecido en el contrato, corresponde a una alternativa para facilitar la protección y el aislamiento de nacimientos y rondas hídricas, así como la división de potreros. Es una iniciativa con miras al uso eficiente, racional del agua y la disminución de la contaminación de las fuentes. Su implementación debía facilitar el traslado y ubicación de implementos en las divisiones de potrero y demás arreglos agroforestales que se establecieron.

Según lo evidenciado por la CGR, esta alternativa de los bebederos para ganado en el momento de la visita de campo no se encontraban cumpliendo con la función para la cual se habían implementado, estos estaban en fuera de lugar para los cuales se implementaron, deteriorados (rotos) o no estaban en los potreros. En conclusión no cumplen con lo establecido en el contrato como un mecanismo de durabilidad que garantiza el uso eficiente, racional del agua y la disminución de la contaminación de las fuentes hídricas.

Preparación de abonos y biofertilizantes

La preparación de abonos y biofertilizantes cuyo objetivo consiste en incorporar prácticas agroecológicas en los cultivos de pancoger, comerciales y al manejo sostenible de pasturas. De acuerdo con las familias capacitadas en la preparación de abonos y biofertilizantes; observa la CGR, la falta de acompañamiento y seguimiento por parte del contratista y supervisor de EAB, para asegurar la permanencia en el tiempo en beneficio de las familias de esta práctica.

Cercas vivas

Las cercas vivas promueven el establecimiento de sistemas agroforestales, incorporando la vegetación arbórea de manera funcional a los sistemas agrícolas y pecuarios existentes. Su recorrido y extensión debía ser ajustado y acordado con cada propietario de acuerdo a las condiciones de su predio; estar conformada por especies vegetales intercaladas que induzcan sistemas multiestrato atinentes a la variedad de usos favorecidos por cada familia. Observa la CGR, la falta un mantenimiento al aislamiento al alambre de púas, este se

encuentra destemplado y averiado y donde el ganado entra fácilmente, consume y deteriora el sistema agroforestal, además estos no presentan un abonamiento adecuado con enmiendas al suelo y demás requerimientos para el establecimiento y prosperidad del material vegetal.

Sistema de manejo silvopastoril de aves (denominado "gallina feliz")

Este sistema de manejo establecido para las familias beneficiadas, involucraron el levantamiento de una infraestructura compuesta por un sitio de resguardo y espacios naturales para la obtención de alimento suplementario. Su diseño debía contemplar una densidad máxima de 10 aves por metro cuadrado, un comedero de tolva, bebedero automático, ponederos, y una superficie a campo abierto para el pastoreo rotacional de las aves conformada por tres o preferiblemente cuatro corrales para manejar 1 o máximo 2 aves por metro cuadrado: lo cual implica un área mínima de 40 mt para forrajes (gramineas y leguminosas y con cercas vivas forrajeras).

Observa la CGR, que los corrales se encuentra abandonados por las familias donde se implementó el sistema de manejo silvopastoril de aves, en ninguno de los casos se encontró evidencia de la existencia de gallinas y no se le dio la importancia que se esperaba como alternativa de alimentación.

CAUSA

La falta del cumplimiento de la obligación contraída por Patrimonio Natural frente a la sostenibilidad de las acciones implementadas en desarrollo del Esquema de Compensación se generó por: (i) por falta de apropiación del proyecto derivada de una débil capacitación y fortalecimiento por parte de Patrimonio Natural para el mantenimiento de los incentivos entregados a las familias beneficiarias (ii) omisión de designación de supervisión por parte de Patrimonio Natural en la minuta contractual y (iii) falta de un seguimiento y control efectivo por parte del contratista Patrimonio Natural y la EAB al desarrollo de las acciones de conservación, restauración y/o reconversión relevantes y la implementación de acciones priorizadas en el esquema de compensación sobre las microcuencas de los ríos Chisacá y Curubital, en el páramo de Sumapaz que permitiera lograr el término esperado para el proyecto, más aun cuando a la fecha no se ha liquidado el contrato.

EFECTO

Las situaciones descritas han ocasionado: (i) avance en el deterioro de los recursos naturales y el ambiente planteados en el proceso de recuperación en áreas de importancia estratégica para la conservación del agua dentro de un esquema de compensación sobre las microcuencas de los ríos Chisacá y Curubital, en el Páramo de Sumapaz; (ii) inversión inefectiva de $599 millones pagados por la EAB[35] a Patrimonio Natural en desarrollo de un

[35] Esta situación será puesta en conocimiento de la Contraloría de Bogotá, por ser de su competencia.

proyecto que no cumplió con la sostenibilidad de mínimo 2 o 3 años; (iii) desarrollo de un proyecto con resultados inefectivos e ineficaces en el que se entregaron beneficios como huertas caseras, corrales, cercas vivas, abrevaderos entre otros que a la fecha se encuentran abandonados, deteriorados y utilizados para otros fines, que incide en la efectiva recuperación de las áreas seleccionadas para la protección del recurso hídrico (iv) (v) dificultad para la recepción a satisfacción de los productos finales con la consecuente falta de liquidación del contrato que a hoy sigue pendiente

Por lo anterior y teniendo en cuenta el incumplimiento de los deberes asignados, como contratista y contratante, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria y se realizarán los traslados pertinentes.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Establece la Entidad en su respuesta:

"(...)
Lo primero es hacer explícito el hecho de que en este caso Patrimonio Natural y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) suscribieron un contrato de obra, con obligaciones, funciones, responsabilidades y entregables puntuales. A pesar de ser una intervención en territorio, no tenía una forma estructural de un proyecto, era un contrato.

Luego, es de aclarar que en la visita a campo no se pudo constatar la existencia en muchas de las acciones, resultados y entregables del contrato, situación derivada de las condiciones siguientes: 1) porque no fue previsto un componente de sostenibilidad asociado a las actividades del contrato y tampoco hubo una continuidad de acompañamiento a la población una vez finalizada la ejecución por parte de la EAAB. 2) Patrimonio Natural como contratista se limitó a cumplir con las actividades y acciones dispuestas en el contrato sin exceder su alcance por la limitación de recursos en el mismo, los tiempos y la falta de garantías de la supervisión por la EAAB en la entrega de las implementaciones. 3) como fue planteado el contrato, no se contempló un proceso de apropiación por parte de los propietarios con las implementaciones, mucho menos en un proceso tan corto que después no tuvo acompañamiento de la EAAB 4) La visita de la CGR a las localidades donde se realizaron las implementaciones se presentó 2 años y medio después de la finalización de la ejecución del contrato, luego era de esperar que las implementaciones no se encontraran iguales al momento en que se realizaron.
(...)"

"(...) Finalmente Patrimonio Natural reconoce que se dieron debilidades en la formulación del contrato, pero a la vez, hay una interpretación del auditor basado en los aspectos deseables de los proyectos sin considerar la situación realmente pactada entre Patrimonio Natural y la EAAB. Este contrato tenía por objeto establecer un sistema de compensación con diferentes acciones, pero su objeto no establecía ni definía lineamientos de sostenibilidad de las implementaciones previstas, por lo que, con las acciones que debía adelantar Patrimonio Natural no se incluían actividades ni recursos para garantizar la sostenibilidad de éstas (...)".

Una vez revisada y analizada la respuesta por parte de la CGR, y donde aclara la Entidad: "(...) *que en la visita a campo no se pudo constatar la existencia en muchas de las acciones, resultados y entregables del contrato, situación derivada de las condiciones siguientes: 1) porque no fue previsto un componente de sostenibilidad asociado a las actividades del contrato y tampoco hubo una continuidad de acompañamiento a la población una vez finalizada la ejecución por parte de la EAAB. 2) Patrimonio Natural como contratista se limitó a cumplir con las actividades y acciones dispuestas en el contrato sin exceder su alcance por la limitación de recursos en el mismo, los tiempos y la falta de garantías de la supervisión por la EAAB en la entrega de las implementaciones. 3) como fue planteado el contrato, no se contempló un proceso de apropiación por parte de los propietarios con las implementaciones, mucho menos en un proceso tan corto*

que después no tuvo acompañamiento de la EAAB 4) La visita de la CGR a las localidades donde se realizaron las implementaciones se presentó 2 años y medio después de la finalización de la ejecución del contrato, luego era de esperar que las implementaciones no se encontraran iguales al momento en que se realizaron (...)".

Dada la aclaración por parte de Patrimonio Natural la CGR, no desconoce las actuaciones realizadas por la entidad con relación al cumplimiento de las obligaciones como contratista y cuyo objeto fue el de implementar de manera participativa, un Esquema de Compensación sobre las microcuencas de los Ríos Chisacá y Curubital, en el Páramo de Sumapaz por un valor de: $ 599,803.311, en tan poco tiempo como se enfatiza.

Respecto al aclaratorio de la Entidad número 1) establece Patrimonio Natural en las Memorias Finales del Fortalecimiento de Capacidades presentado en diciembre 2016, que: *"(...) durante el desarrollo de la evaluación participativa, los participantes hicieron énfasis en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las instituciones con las familias beneficiarias, ya que consideraron que se presentaron demoras en la implementación de las acciones, por ello resaltaron la importancia de considerar en este tipo de proyectos aspectos como los factores climáticos y la disponibilidad de materiales y mano de obra a utilizar para el desarrollo de estas obras.(...)"*

Es así, que estas apreciaciones por parte de los participantes seleccionados o familias beneficiarias, fueron clasificadas por Patrimonio en una matriz DOFA, donde se describieron las debilidades, y fortalezas como agentes internos y las oportunidades y amenazas como agentes externos, tal como se muestra en las Memorias Finales del Fortalecimiento de Capacidades en la tabla 1 Matriz DOFA donde se muestra como **Fortalezas** el acompañamiento por parte de Patrimonio Natural y el respectivo Seguimiento y como **Amenazas** la falta de continuidad en los programas, entre otras.

De acuerdo con lo anterior, estas apreciaciones ya se encontraban identificadas en la **Evaluación participativa del proceso de intervención integral en las memoria finales;** sin embargo, a pesar, de no estar estipulado explícitamente en el contrato para la continuidad y sostenibilidad en el tiempo del cumplimiento del objeto del contrato, no fueron tenidas en cuenta como un seguimiento y control efectivo, frente a los resultados ya explicados por parte de la Contraloría y de la importancia de fortalecer las acciones donde se presentaban debilidades a realizar para tan poco tiempo, dejándolas de lado y limitarse al cumplimiento de lo establecido en el contrato y ver los resultados tan pobres que se aprecian hoy en día después de dos años y medio de haber terminado el contrato trayendo como consecuencia el debilitamiento de la gestión de la entidad y con el consecuente riesgo de deterioro del recurso agua, suelo entre otros; dada la importancia planteada en el contrato al servicio ecosistémico en torno al cual se estructuró dicho esquema y de los intereses y necesidades de las familias beneficiarias.

Establece Patrimonio en el aclaratorio número 2) que "(...) *Patrimonio Natural como contratista se limitó a cumplir con las actividades y acciones dispuestas en el contrato sin exceder su alcance por la limitación de recursos en el mismo, los tiempos y la falta de garantías de la supervisión por la EAAB en la entrega de las implementaciones (...)"*

En el desarrollo del contrato no se aprecia que por parte de Patrimonio Natural se hayan iniciado gestiones orientadas a requerir a la EAB a fin de que cumpliera con sus obligaciones como supervisor en la entrega de las implementaciones.

Es así que en el diseño del esquema de compensaciones establecido en el plan de intervención integral de junio de 2016, se presentan unos condicionantes importantes para

recibir la configuración de implementaciones acordada con los beneficiarios y que la EAB, de acuerdo con los objetivos establecidos en el contrato y entre los que se encuentran: iii) La vinculación de propietarios al programa de compensación por servicios ambientales se entenderá finiquitada cuando los propietarios firmen el acuerdo de conservación con la entidad que opere el mecanismo por un periodo no menor a 5 años. x) Los incentivos estarán orientados de manera preferente a sistemas de producción sostenible salvo en los casos cuando ya no haya más áreas productivas que mejorar y xii) La opción de incentivo o compensación seleccionada por los gestores ambientales deberá tener como característica adicional mejorar las condiciones y la calidad de vida de la familia incentivada.

Lo anterior ocasionado por la falta de un control efectivo en la supervisión del EAB a los informes presentados por Patrimonio y por falta de atención ante de la gestión en el cumplimiento del contrato, conllevando a un posible riesgo de deterioro de recurso agua y suelo dada la importancia planteada al servicio ecosistémico en torno al cual se estructuró dicho esquema.

Igualmente en el numeral 3) establece Patrimonio que *"(...) como fue planteado el contrato, no se contempló un proceso de apropiación por parte de los propietarios con las implementaciones, mucho menos en un proceso tan corto que después no tuvo acompañamiento de la EAAB (...)".*

En los talleres desarrollados por Patrimonio como la Implementación de Obras en Sistemas Productivos en las actividades desarrolladas en campo con la comunidad de las veredas Curubital, la Unión y las Margaritas de la localidad de Usme en Bogotá D.C. De allí se determinó el compromiso por parte de la comunidad con la idea de conservación a través de manejo de Herramientas del paisaje o lo que técnicamente hace referencia a cambios de uso del suelo.

De igual manera, en el documento anexo 14, como producto ajustado del esquema de compensación por servicios ecosistémicos en el numeral 2 Punto de encuentro entre enfoques metodológicos y partiendo de reconocimiento de las particularidades de los sitios donde se propuso la implementación bajo el enfoque presentado de analizar el territorio en seis aspectos que serán la base para la toma de decisiones de gestión en la cuenca, ya que permitirán por un lado conocer el estado actual de la cuenca y por el otro verificar y garantizar los condicionantes necesarios para lograr la implementación de éstos instrumentos.

De los seis aspectos mencionados en el documento, haremos referencia al **Socia**l donde se considera la formación de actores locales importante para asumir el compromiso como parte de la solución de los problemas presentados en la cuenca y que permiten el fortalecimiento de capacidades para la negociación, gestión, **apropiación**, operación y monitoreo de los esquemas de compensación por servicios ecosistémicos.

Lo anterior demuestra que sí, se contempló un proceso de apropiación por parte de los propietarios con las implementaciones presentadas por Patrimonio Natural y como la entidad enfatiza y estipula en su respuesta "(...) *no tuvo acompañamiento de la EAAB(...)"*, trayendo como consecuencia la débil implementación de estos instrumentos y que a la fecha continúan

presentándose problemas en la cuenca como los ya descritos por la CGR, perdiéndose así el esfuerzo en tiempo y recursos hechos por Patrimonio Natural en desarrollo el contrato.

En lo que respecta al numeral 4) *La visita de la CGR a las localidades donde se realizaron las implementaciones se presentó 2 años y medio después de la finalización de la ejecución del contrato, luego era de esperar que las implementaciones no se encontraran iguales al momento en que se realizaron (...)".*

Precisamente era de esperarse estos resultados después de más de dos años, por la falta de un seguimiento y control efectivo por parte del EAB, a través de la supervisión y de Patrimonio por no presentar los requerimiento pertinentes ante la situación presentada una vez culminado su objeto como contratista.

Asimismo, establece la Entidad Patrimonio Natural donde "(...) *reconoce que se dieron debilidades en la formulación del contrato, pero a la vez, hay una interpretación del auditor basado en los aspectos deseables de los proyectos sin considerar la situación realmente pactada entre Patrimonio Natural y la EAAB. Este contrato tenía por objeto establecer un sistema de compensación con diferentes acciones, pero su objeto no establecía ni definía lineamientos de sostenibilidad de las implementaciones previstas, por lo que, con las acciones que debía adelantar Patrimonio Natural no se incluían actividades ni recursos para garantizar la sostenibilidad de éstas (...)".*

Es de aclarar que la observación evidenciada por la CGR, fue producto de la revisión documental del respectivo expediente y la visita de inspección realizada al sitio de interés y que corresponde a la realidad de un contrato de obra ejecutado y donde las acciones implementadas por la Entidad como expuso la Contraloría frente a los hechos pierde el esfuerzo realizado frente al objeto y demás connotaciones que afectan de manera significativa el cumplimiento del contrato y por ende los recursos naturales y el ambiente, en desarrollo de un proyecto que está supeditado a una sostenibilidad de por lo menos 5 años y que depende además de los respectivos recibos a satisfacción por parte de la Empresa de EAB de los productos pendientes por Patrimonio Natural. Como ustedes explican de la *"(...) verificación por parte de la EAAB se encuentra en revisión desde Patrimonio Natural puesto que con el Informe Final a enviar al acueducto se especifica que se cumplieron al 100% 4 de las 5 medidas, dejando pendiente solo un 15% de la medida de obras de bioingeniería a causa de la falta de la siembra al momento de la revisión del Acueducto, 3 meses después de efectuada, como se especifica en el informe (...)".*

Respecto a lo relacionado con la observación de supervisión la entidad manifestó lo siguiente:

(...) "De acuerdo a los criterios verificados por el ente auditor es competencia de la entidad contratante realizar la supervisión técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica durante la ejecución del contrato. Es importante resaltar, que durante la ejecución del contrato la EAAB designó varios supervisores, lo que dificultó la verificación de las actividades desarrolladas en el marco del contrato y su posterior liquidación.

Teniendo en cuenta lo anterior Patrimonio Natural como contratista no puede ejercer la supervisión del contrato que está ejecutando. Si bien se contó con un equipo técnico para la ejecución del contrato, Patrimonio Natural

mantuvo comunicación con la persona encargada de la supervisión del contrato por parte de la EAAB y hasta este punto va el papel del contratista" (...).

De acuerdo con la respuesta dada por la entidad a la CGR, para ésta no es claro puesto que no se contesta a la observación a que en varias Actas de reuniones realizadas entre la empresa de AAB y Patrimonio Natural, entre las que se enunciaron, entre otras; el Acta del día 29 de marzo de 2016, donde se reunieron los funcionarios del Acueducto y Patrimonio cada uno en calidad de supervisor del contrato de obra con el objeto de revisar el estado de avance del proyecto y analizar los requerimientos de la comunidad beneficiaria del proyecto en cuanto a la aclaración de inquietudes sobre las implementaciones en sus predios.

Dado lo anterior y una vez revisado y analizado el contrato de obra No. 2-01-24300-00401 2015 la CGR, observó que no hubo un seguimiento oportuno, continuo y efectivo a las actividades desarrolladas por parte de Patrimonio Natural y el Acueducto con relación a la calidad de las obras, productos y la oportunidad en la entrega y la garantía de que el proyecto fuera sostenible en el horizonte propuesto por la falta de una supervisión efectiva.

Dada la relación que existe entre los temas de las observaciones "Control y seguimiento – Esquema de Compensación" y "Supervisión Contrato de Obra N°. 2-01-24300-00401 2015 entre la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de Bogotá y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas", se consideró procedente la fusión en el presente hallazgo, manteniendo las incidencias administrativa y disciplinarias.

HALLAZGO No. 7 (A-D) PLAN DE MANEJO AMBIENTAL ESPECÍFICO DEL CONTRATO DE OBRA No. 401 DE 2015.

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO

- Convenio Marco de Cooperación 013 de 2013.

- Contrato de obra No. 2-01-24300-00401 de 2015 entre la empresa de Agua, Alcantarillado y Aseo de Bogotá y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas.

- MANUAL DE MANEJO DE IMPACTO AMBIENTAL Y URBANO de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá- EAB.

- Establece el Convenio Marco de Cooperación 013 de 2013 *"(...) Desarrollar acciones técnicas, jurídicas y financieras para la implementación del Mecanismo Agua Somos (...)".*

- Contrato de obra No. 2-01-24300-00401 2015. CLAUSULA NOVENA.- OBLIGACIONES GENERALES DE LAS PARTES: A) DEL CONTRATISTA: *Numeral 13. Tramitar las licencias y permisos necesarios para la ejecución de las obras ante las autoridades competentes"* (...).

'Plan de Manejo Ambiental Especifico' de acuerdo a las particularidades del proyecto

considerando lo establecido dentro del capítulo 5.2 'Plan de Manejo Ambiental Especifico' de la NS: 038 del "MANUAL DE MANEJO DE IMPACTO AMBIENTAL Y URBANO" de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, el cual establece:

"(...) 5.2 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL ESPECÍFICO

Las intervenciones de alto impacto se agrupan en dos grupos:
i. Aquellas que requieren de licencia ambiental y
ii. Aquellas que no requieren de licencia ambiental. En su defecto estas últimas requieren de un Plan de manejo ambiental específico.

1. Para las intervenciones que se han clasificado como de alto impacto que no requieren de licencia ambiental, la EAAB-ESP ha establecido como un instrumento de autorregulación la elaboración de un plan de manejo ambiental específico. Para este tipo de intervenciones de alto impacto es de obligatorio cumplimiento los lineamientos establecidos en la presente norma y configurados mediante el establecimiento del PIMMAS.

2. Las medidas de manejo ambiental, social, en seguridad y salud ocupacional definidas en el PIMMAS de la intervención deben ser consideradas como mínimo en la formulación de las medidas de manejo ambiental, salud, seguridad y gestión social que se establezcan en el plan de manejo ambiental específico." (...)

CONDICIÓN

Una vez revisado el contrato de obra No. 401 2015 y de acuerdo con lo establecido en la CLAUSULA NOVENA.- OBLIGACIONES GENERALES DE LAS PARTES: A) DEL CONTRATISTA: Numeral 13. "Tramitar las licencias y permisos necesarios para la ejecución de las obras ante las autoridades competentes *(...)", observa la CGR, que el contratista, en este caso Patrimonio Natural, no elaboró el 'Plan de Manejo Ambiental Especifico' de acuerdo a las particularidades del proyecto considerando lo establecido dentro del capítulo 5.2 'Plan de Manejo Ambiental Especifico' de la NS: 038, "Manual de Manejo del Impacto Ambiental y Urbano".*

En el proceso de contratación, se observa que se omitió la elaboración del Plan de Manejo Ambiental Especifico y el correspondiente trámite administrativo de permiso ambiental para la aprobación del Plan de Manejo Ambiental ante la Autoridad Ambiental Regional, previo antes de la celebración de los citados contratos, lo cual condujo a la suspensión de las obras antes de que éstas se iniciaran, y a pesar de ello pagó a los contratistas el 50% del valor de los mismos a título de adelanto.

Por lo anterior, ante la ausencia del Plan de Manejo Ambiental Específico y la aplicación de las Normas Técnicas del Acueducto, que harían parte de los documentos contractuales y que eran de obligatorio cumplimiento, así como la normatividad vigente demuestran una gestión ineficiente en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte de Patrimonio Natural.

CAUSA

La falta de la elaboración y aprobación del Plan de Manejo Ambiental Especifico de acuerdo a las particularidades del proyecto considerando lo establecido dentro del capítulo 5.2 de la NS:038 y del Manual de Manejo del Impacto Ambiental y Urbano, demuestran una gestión ineficiente de Patrimonio Natural como contratista del proyecto al no cumplir con las obligaciones establecidas en el contrato.

EFECTO

La inobservancia de la elaboración del Plan de Manejo Ambiental Especifico y las directrices y obligaciones ambientales establecidas en el mismo, contribuye en el deterioro de los recursos naturales y el ambiente, presentándose además, un incumplimiento a las condiciones establecidas en el contrato, el cual tiene como fin, el proceso de recuperación en áreas de importancia estratégica para la conservación del agua dentro de un Esquema de Compensación sobre las microcuencas de los Ríos Chisacá y Curubital, en el Páramo de Sumapaz.

Por lo anterior y teniendo en cuenta el incumplimiento de los deberes asignados, como contratista, la presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La Entidad responde en los siguientes términos:

"(...) *el plan de manejo ambiental que el equipo auditor señala como ausente, la EAAB en ningún momento lo requiere, y a su vez, al ser las intervenciones realizadas en el área de influencia del río Tunjuelo, el documento que define las directrices técnicas para las implementaciones en esta zona es el POMCA de este afluente.*

Específicamente, primero se advierte que según las causas el ente auditor menciona que Patrimonio Natural "demuestra una gestión ineficiente como contratista del proyecto al no cumplir con las obligaciones establecidas en el contrato". Esta situación se presenta porque a partir del documento "Invitación Directa # IA-312-2015" (documento adjunto), en el numeral 11: Condiciones técnicas particulares de la obra a ejecutar, en la cláusula 11.3 Plan de Manejo Ambiental, se especifica que no se requiere, y en la parte inferior se encuentra una afirmación que dice: "El proyecto cuenta con un Plan de Manejo Ambiental". Teniendo en cuenta lo anterior, las intervenciones realizadas se enmarcaron en lo dispuesto por el Plan de Manejo del río Tunjuelo, acogiéndose a las definiciones del Anexo 23, donde se definen los lineamientos técnicos generales de intervención alrededor de estos cuerpos de agua.

Así pues dadas estas condiciones, Patrimonio Natural continuó con las implementaciones y las reuniones con el supervisor mostrando los avances en las actividades. La EAAB en ningún momento requirió este documento durante los 2 años de implementación del proyecto, ni posteriormente. Por este motivo, Patrimonio Natural terminó las implementaciones y presentó los resultados obtenidos a la espera de la liquidación del contrato.

Adicionalmente el alcance de la observación es diferente al planteado, toda vez que la supervisión aprobó, como se mencionó en la observación anterior, más del 75% de cumplimiento en la entrega total de las obligaciones de implementaciones realizadas en terreno (2 de los componentes en 100% y los otros 2 está en discusión el cumplimiento total).

En lo referido a los efectos, es importante considerar el alcance de los mismos, puesto que en ningún momento se presenta un deterioro de los recursos naturales y el ambiente, como lo cita el ente auditor. De hecho todas las intervenciones fueron realizadas en pro de mejorar la calidad de éstos, y el hecho de no verificarse el Plan de Manejo Ambiental, no genera un deterioro probado. Técnicamente es una aseveración que debe hacerse frente a la línea base del proyecto, y como se mencionó en la observación anterior, los efectos no pueden definirse por una visita a campo realizada 2 años después de terminada la intervención y sin comparar la situación actual vs la línea base encontrada al inicio del contrato" (...).

De acuerdo con las aseveraciones que hace Patrimonio Natural en su respuesta y los soportes allegados a la CGR entre otros, como es la invitación directa N°. ia-312-2015 de contratar los servicios técnicos y científicos para implementar de manera participativa un esquema de compensación sobre las microcuencas de los ríos Chisacá y Curubital, en el páramo de Sumapaz, y donde se establece que:

"(...) De conformidad con la solicitud de contratación de la Gerencia Corporativa Ambiental, mediante oficio 24300.2015-1411, 1(radicado en esta Dirección el 24 de marzo de 2015, sírvase manifestar dentro de los tres días hábiles siguientes al recibo de esta comunicación, si acepta ejecutar el objeto de la referencia (...)". Y donde también se establece que:

"(...) En caso que el Acueducto de Bogotá no genere respuesta a una, alguna o todas las inquietudes planteadas por el invitado, se entenderá que se ratifica el contenido de la Invitación en los apartes que se relacionen con las inquietudes planteadas. Para tal efecto, debe cumplir con las siguientes condiciones:

Ejecutar la obra de acuerdo con los documentos que hacen parte de la invitación y las demás estipulaciones de la misma (...)".

De acuerdo con lo anterior y con lo estipulado en el numeral 11. CONDICIONES TECNICAS PARTICULARES DE LA OBRA A EJECUTAR (SISTEC), en las CLÁUSULAS DE REFERENCIA, y donde se establece en el documento que:

11.3. Plan de Manejo Ambiental

¿Aplica plan de manejo ambiental? SI NO X

El proyecto cuenta con plan de manejo ambiental ¿Aplica plan de manejo ambiental? SI NO X

Pero se hace una acotación en el mismo:

CASO 2° - Proyecto sin Plan de Manejo Ambiental (PMA)

*"(...) El contratista deberá elaborar el 'Plan de Manejo Ambiental Especifico' **1** de acuerdo a las particularidades del proyecto considerando lo establecido dentro del capítulo 5.2 'Plan de Manejo Ambiental Especifico' de la NS: 038 "Manual de Manejo del Impacto Ambiental y Urbano".*

El Plan de Manejo Ambiental Específico y las Normas Técnicas del Acueducto harán parte de los documentos contractuales y serán de obligatorio cumplimiento. Así como la normatividad vigente (...)".

Igualmente, se establece en el numeral 12 del documento lo siguiente:

12. ASPECTOS AMBIENTALES (SISTEC) SI APLICA

CASO 2° - Proyecto sin Plan de Manejo Ambiental (PMA)

(...) *"El contratista deberá elaborar el "Plan de Manejo Ambiental Especifico" 2 de acuerdo a las particularidades del proyecto considerando lo establecido dentro del capítulo 5.2 "Plan de Manejo Ambiental Especifico" de la NS: 038 "Manual de Manejo del Impacto Ambiental y Urbano".*

El Contratista debe preparar la información soporte para obtener los permisos, licencias y autorizaciones de carácter ambiental que se requieran para realizar las actividades constructivas del proyecto. Dichos tramites deben ser gestionados a través de la Gerencia Corporativa Ambiental / Dirección de Saneamiento Ambiental.

El Plan de Manejo Ambiental Especifico y las Normas Técnicas del Acueducto harán parte de los documentos contractuales y serán de obligatorio cumplimiento, así como la normatividad vigente" (...).

De acuerdo con lo anterior, el contratista estaba en la obligación de presentar el Plan de Manejo Ambiental Especifico y las Normas Técnicas del Acueducto, dichos tramites debían ser gestionados ante la Gerencia Corporativa Ambiental / Dirección de Saneamiento Ambiental para su aprobación situación que no se presentó.

Dado que la respuesta presentada por la Entidad no desvirtúa la situación observada por la CGR, es procedente configurar el hallazgo con incidencia administrativa y presunta disciplinaria.

HALLAZGO No. 8 **(A-D) LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO DE OBRA NO. 2-01-24300-00401 2015. EMPRESA DE AGUA, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ**

FUENTE DE CRITERIO Y CRITERIO

- Contrato de obra No. 2-01-24300-00401 2015 de fecha 14 de mayo de 2015 entre la EAB y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas protegidas en la cláusula VIGESIMA OCTAVA.- LIQUIDACIÓN: *El contrato se liquidará dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento de su plazo de ejecución, los cuales podrán prorrogarse por acuerdo de las partes*

- Manual de Contratación de la EMPRESA DE AGUA, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ RESOLUCIÓN 0730 DE 2012 (NOVIEMBRE 16). *Artículo 41.- liquidación de los contratos serán liquidados los contratos de obra, los de consultoría, y aquéllos en los que cualquiera de las partes lo solicite la liquidación deberá efectuarse dentro de los cuatro meses siguientes al vencimiento del plazo.*

- Acta de prórroga para liquidar del 20 de septiembre de 2016: La fecha de entrega y recibo final a satisfacción será el diez (10) de diciembre de 2016.

- Acta de prórroga para entrega y recibo final del 10 de diciembre de 2016: Se establece como fecha máxima para la entrega de las actividades finales por parte del contratista, el treinta y uno (31) de julio de 2017 fecha en la cual se tramitará el acta de entrega y recibo final para el presente contrato. Adicionalmente los abajo firmantes damos alcance al acta de prórroga firmada el 20 de septiembre en el sentido de aclarar que se trata de un acta de prórroga de entrega y recibo final

CONDICIÓN

De conformidad con lo establecido en la cláusula vigésima octava del contrato de obra No. 2-01-24300-00401-2015, este debió haberse liquidado dentro de los 4 meses siguiente a su terminación. No obstante, se han suscrito dos actas de prórroga para efectuar este trámite, definiendo como fecha final el 31 de julio de 2017.

Respecto de la ausencia de este trámite la CGR, observó:

(i) No existe a la fecha recibo a satisfacción definitivo por parte de la EAB para proceder a la liquidación;

(ii) La suscripción del acta de prórroga del 10 de diciembre de 2016 se justificó en los *inconvenientes presentados por Patrimonio Natural en la presentación de los informes y los ajustes requeridos"*, de acuerdo con la misma, a la fecha aún se tienen los siguientes pendientes: *(a) Entrega definitiva de la información georreferenciada, así como los formatos de entrega de la información digital y análoga del proyecto, que será aprobada por la supervisión del contrato. (b) Entre3ga de los ajustes al informe final y (c) Remisión de las actas de entrega de las implementaciones realizadas en el marco del contrato, que están pendientes por firma de los beneficiarios, y revisión de las carpetas de los usuarios.* Dado lo anterior, se acordó como fecha máxima para la entrega de las actividades finales por parte del contratista, el 31 de julio de 2017 fecha en la cual se tramitaría el acta de entrega y recibo final para el contrato.

(iii) A la fecha el contrato se encuentra sin liquidar

En desarrollo de la auditoría se procedió a solicitar información a la EAB respecto de las causas que han impedido la liquidación del contrato obteniendo la siguiente respuesta: *"se ha visto afectada por cambios en el personal de la supervisión y del equipo técnico, tanto de parte de Patrimonio Natural, como de la EAAB-ESP, especialmente durante el tiempo de cierre del contrato, lo que provocó retrasos en las visitas de verificación y entrega de las obras finales. En este sentido se han realizado nuevas visitas al área de estudio para revisar y evaluar las obras por parte del personal del nuevo equipo técnico y proceder con la entrega final de los productos".*

Como conclusión de lo anterior, la CGR, observa que la ejecución del contrato se terminó el 20 de mayo de 2016 y pese a que se han suscrito prórrogas para la entrega y el recibo final, han pasado más de tres años sin realizar el trámite de liquidación.

CAUSA

La situación descrita se ha originado por desorden administrativo de las entidades contratante y contratista al no contar con supervisor permanente en el contrato que permita agotar la fase de liquidación controvirtiendo la normatividad contractual de la EAB y las cláusulas contractuales.

EFECTO

Lo anterior ha generado como consecuencia: (i) vulneración de las disposiciones normativas y contractuales; (ii) pérdida del control del contrato y sus resultados; (iii) el paso del tiempo dificulta la verificación en campo del esquema de compensación y su sostenibilidad,

generando incertidumbre en el cumplimiento del objeto contractual por parte de Patrimonio Natural.

Por lo anterior y teniendo en cuenta el incumplimiento de los deberes asignados, como contratante y contratista, la presente observación se configura en hallazgo y tiene una presunta incidencia disciplinaria y se harán los correspondientes traslados.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Establece la entidad lo siguiente:

"(...) *En primer lugar porque dentro de los periodos pactados a través de las modificaciones al contrato para la entrega de los soportes de cumplimiento de las actividades, en el Acta de prórroga para entrega y recibo final #2 se establece*:

- *"A la fecha aún se tienen los siguientes pendientes:*
  - *Entrega de la información georeferenciada, así como los formatos de entrega de información digital y análoga del proyecto, que será aprobada por la supervisión del contrato.*
  - *Entrega de los ajustes al informe final.*
  - *Remisión de las actas de entrega de las implementaciones realizadas en el contrato, que están pendientes por firmar los beneficiarios, y revisión de las carpetas de los usuarios. "*

A continuación se narra la cronología de hechos por medio de los cuales Patrimonio Natural ha intentado liquidar el contrato:

- *A través del correo de fecha 10 de Marzo de 2017 enviado por Alejandro Neira de Patrimonio Natural, se remitió la información solicitada anteriormente.*
- *El 24 Mayo, Lina Fandiño de la EAAB solicitó ajustes a la información georreferenciada presentada por Patrimonio Natural y esta fue enviada ajustada el 31 de Mayo.*
- *El 2 de Junio de 2017 Liliana Martínez, le envió un correo a Alejandro Galeano indagando sobre los pasos a seguir para liquidar y este responde: "Se requiere acordar los siguientes puntos: programar una salida de campo, una presentación resultados del contrato y designa responsable de actas de recibido y liquidación"*
- *5 junio de 2017 Liliana Martínez envía la información solicitando para el 9 de junio la visita a campo – La presentación de resultados 8 de junio.*
- *El 8 de Junio se llevó a cabo la reunión de presentación de resultados entre Patrimonio Natural y la EAAB relacionando el cumplimiento de todos los productos con el cumplimiento al 100%.*
- *El 30 de Junio se solicita coordinar nuevamente la visita a campo dado que no se pudo realizar en la fecha programada previamente y no se tiene respuesta por parte de la EAAB.*
- *12 Julio – Sergio Vargas de Patrimonio Natural envía un correo ratificando que no se han recibido comentarios por parte de la EAAB sobre el informe final entregado. El día 17 de Julio insiste solicitando la respuesta.*
- *La EAAB, a través de oficio de fecha 24 de Agosto de 2017 aprobó lo relativo a la entrega de la información georreferenciada. (Anexo 34). En el mencionado documento no se hizo referencia a los puntos relacionados con los ajustes al informe final ni a las actas de entrega de las implementaciones.*
- *El día 9 de Mayo de 2018 la EAAB se comunica con Inés Cavelier, Subdirectora técnica del fondo para designar a Carlos Aranguren y Engelbert Chávez como profesionales de apoyo para la liquidación del contrato.*
- *El día 17 de Mayo de 2018 se reúnen en Patrimonio Natural el equipo de la EAAB y Luis Daniel Hernández para validar las implementaciones y lo restante en información para definir nuevos compromisos de entrega de información para la liquidación.*

- *El día 6 de Julio de 2018 Rolando Higuita se comunica con Luis Daniel Hernández de Patrimonio Natural para acordar una reunión y aplazar la visita a campo para la verificación de las implementaciones.*
- *El día 10 de Julio se realiza una nueva reunión se valida el alcance de las implementaciones, se propone una nueva prórroga para el cierre del contrato y se define la necesidad de cuadrar una salida a campo*
- *El Jueves 11 de Octubre de 2018 se envió comunicación desde la EAAB para concertar reunión de presentación de resultados con el actual Director de Gestión Ambiental del Sistema Hídrico de la EAAB-ESPI Director de Gestión Ambiental del Sistema Hídrico de la EAAB-ESP, reunión que se programó para el 17 del mismo mes.*
- *El día 26 de Noviembre Luis Daniel Hernández de Patrimonio Natural pregunta al encargado del Acueducto si recibió el informe final con ajustes y este contesta hasta el 19 de Diciembre solicitando una reunión para discutir el mismo. La reunión es pactada para el 27 de Diciembre del 2018.*
- *El 27 de Diciembre se realiza la revisión con María Cristina Mejía y Luis Daniel Hernández de Patrimonio Natural y Jorge Calderón y María Angélica Plata del EAAB. Se definen los compromisos de ajustar el informe final y el acta de la reunión es enviada el día 8 de Abril por parte de Jorge Calderón.*

La cronología de comunicaciones con la EAAB se adjunta en el Anexo 35.

Acorde a la cronología expuesta es claro que a pesar de que se han presentado demoras en la liquidación del contrato, Patrimonio Natural ha hecho diversos esfuerzos por presentar toda la información requerida por el contratante para llevar a cabo la liquidación del contrato. Adicionalmente, de acuerdo a la guía para la liquidación de los procesos de contratación publicada por Colombia Compra Eficiente: "Aunque el contratista puede solicitar que se adelante el trámite, es responsabilidad de la Entidad Estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a la liquidación, de manera que el contrato pueda ser liquidado en el pliego de condiciones (...) por último, una vez vencido el plazo para liquidar unilateralmente el contrato, la ley permite que el contrato sea objeto de liquidación, dentro de los 2 años siguientes al vencimiento de dicho plazo. (...) Esa liquidación puede darse de común acuerdo o de manera unilateral por la Entidad Estatal".
(...).

De acuerdo con la explicación cronológica de los hechos que realiza la entidad y a pesar de las gestiones adelantadas tendientes a presentar la información requerida por el contratante, para llevar a cabo la liquidación del contrato y donde se reconoce que se han presentado demoras por razones ajenas; la CGR, observó que las mismas no han sido suficientes y se han presentado dilaciones para llevar a buen término la liquidación del contrato.

Por lo anterior y teniendo en cuenta el incumplimiento de los deberes asignados, tanto del contratante como del contratista, la presente observación mantiene la presunta incidencia disciplinaria configurándose en hallazgos y se harán los correspondientes traslados a las instancias pertinentes.

4.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Analizar y verificar el cumplimiento del Plan de Mejoramiento

EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento presentado por Patrimonio Natural, con corte a 31 de diciembre de 2018, comprendió 49 hallazgos de los cuales la Comisión de auditoría de la CGR, efectuó el

seguimiento a 29 hallazgos productos de las Auditorías Integrales de vigencias anteriores, evidenciando que se presenta un cumplimiento en 14 acciones realizadas por la entidad que equivalen a un 48,3%.; asimismo, presentó acciones que no fueron cumplidas en 15 y que corresponden a un 51,7 %. Se requiere que la Entidad diseñe e implemente acciones de mejora que detecten, prevengan y corrijan las causas que originan los hallazgos presentados por la CGR.

Es de aclarar que los hallazgos restantes, 20 de los 49, a los cuales no se les realizó seguimiento por tener un carácter financiero, se les efectuará la verificación y análisis pertinente en una próxima auditoría financiera programada por la CGR y que corresponden a los hallazgos (15,16, 17, 18,19, 20, 21, 22, 26, 34, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 según codificación de Patrimonio Natural).

Dado lo anterior, el concepto frente al cumplimiento del Plan de Mejoramiento de las acciones evaluadas a Patrimonio Natural es INEFECTIVO.

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Realizar la atención de denuncias ciudadanas aportadas al proceso auditor

DENUNCIAS CIUDADANAS

Durante el proceso auditor fueron recibidos los documentos que se describen a continuación y registrados en el aplicativo que la CGR tiene establecido para Participación Ciudadana.

Los oficios de origen ciudadano corresponden a la codificación 2017-110883-82111-SE; 2017-129297-82111-IS; 2017-113183-82111-IS, del Sistema de Participación Ciudadana – SIPAR, para lo cual la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Delegada para el Medio Ambiente, requirió información al Director Ejecutivo de Patrimonio Natural mediante radicado 2017EE0156958, quien a su vez dio respuesta el día 17 de enero de 2018 con radicado 2018ER0003978.

Los hechos denunciados corresponden a una presunta corrupción al interior del MADS, mediante la celebración de contratos con ONG´s extranjeras, fundaciones u organizaciones nacionales y de la eventual duplicidad en la información reportada por el IDEAM a través de la Fundación Natura, situación dada a conocer mediante e-mail el 02 de diciembre de 2017 por parte de una ciudadana a la Auditoría General de la República, ente de control que lo redireccionó a la CGR, mediante oficio 2017ER0124688 y que internamente lo remitió a la Delegada para el Medio Ambiente con el oficio 2017IE0101545, para su trámite correspondiente.

Analizada la información de la denunciante, esta no permite constatar los hechos señalados, por corresponder a señalamientos genéricos y no contar con soportes de las presuntas

irregularidades, que en rigor correspondería al análisis que se desarrolla por parte de la auditoria a la Amazonía.

Se sugiere que esta sea verificada en la Auditoría que se proyecta para analizar la deforestación de la amazonia, teniendo en cuenta la siguiente temática:

Contrato: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y FONDO PATRIMONIO NATURAL PROGRAMA REDD PARA EARLY MOVERS (REM) COLOMBIA - PAGOS POR RESULTADOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN "Servicios de administración de los recursos financieros provenientes del Programa REM, depositados en una cuenta especial, así como la adquisición de bienes y servicios a ser financiados a través del Programa".

Todos estos aportes de cooperación tiene como destino específico apoyar al MADS a financiar el programa "REDD para Early Movers (REM) Colombia - Pagos por Resultados de Reducción de Emisiones por Deforestación REDD", cuyo objetivo superior es la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación en la región subnacional (bioma) de la Amazonía Colombiana, en concordancia con las determinaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y contribuir de esta forma, a través de la protección de los bosques con la protección del clima.

VISION AMAZONIA REM COLOMBIA

El reporte con corte 30 de Noviembre de 2017, se han apropiado recursos por un valor total de $6.558.974.511 de los cuales $4.599.932.155 corresponden a recursos del PID I y $1.959.042.356 al PID II, distribuidos en 6 entidades: CORPOAMAZONIA, ONF Andina, WWF, SINCHI, CIAT y CDA. Del total de estos recursos, se han comprometido 3.383.749.555 (52%) y se han ejecutado 2.789.705.733 (43%).

Asimismo, se da respuesta mediante oficio 2019EE0076436 del 26-06-19 a la denunciante que hace referencia a presuntas irregularidades en el manejo de recursos financieros administrados por una ONG, que estaría realizando contratación directa con algunas organizaciones no gubernamentales para desarrollar proyectos de la amazonía colombiana, la cual fue registrada internamente bajo los radicados 2017-110883-82111-SE, 2017-129297-82111-IS, 2017-113183-82111-IS.

Analizadas las denuncias descritas se determinó incorporarlas en "*Auditoria de cumplimiento a la problemática de deforestación en la amazonia colombiana*", por lo tanto, una vez concluida la auditoría en el mes de diciembre de 2019, se podrá consultar este informe en la página oficial de la Contraloría General de la Republica en el link https://www.contraloria.gov.co/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/sector-medio-ambiente Informes liberados 2019

5 ANEXOS
ANÁLISIS DE LA CGR A LA RESPUESTA DADA POR PATRIMONIO NATURAL A LA OBSERVACION QUE DIO LUGAR AL HALLAZGO 1

Las páginas 2 y 3 (de la respuesta a la observación No. 9) corresponden a explicaciones sobre constitución de Patrimonio Natural sobre las cuales la CGR no presentó ningún tipo de observación y por el contrario refuerzan el entendimiento que logró el equipo auditor respecto a la naturaleza jurídica del sujeto vigilado.

Seguidamente, la respuesta de Patrimonio Natural se centra en indicar las diferencias que se presentan en la constitución de entidades descentralizadas directas e indirectas y reiterar que no puede la CGR confundir los requisitos que se requieren para una y otra. Al respecto, presenta un cuadro en el que señala las exigencias y diferencias entre las dos, el cual retoma este Ente de Control para complementarlo con el análisis y criterio en el que se ha basado para la construcción del hallazgo así:

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
DEFINICION	Las Entidades descentralizadas directas o de primer grado son creadas directamente por el Estado, integran la rama ejecutiva y se encargan de cumplir funciones que corresponden al Estado, gracias a la descentralización de funciones, tienen autonomía para desarrollar sus actividades y gozan de las prerrogativas que les concede la ley que las crea.	Estas entidades son una especie del género entidades descentralizadas, forman parte del sector descentralizado de la administración pública Surgen por la voluntad asociativa de entidades públicas entre sí o con la intervención de particulares para la realización de una finalidad específica, crear	Respecto a esta argumentación se deben realizar dos precisiones: 1. La Ley 489 de 1998 no consagra en el artículo 96 las sociedades civiles o comerciales. 2. La voluntad asociativa debe estar antecedida de la creación o autorización legal tal como lo ha manifestado el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado No. 1844 de octubre de 2007.	Artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Concepto 1844 del Consejo de Estado: *Significa entonces que, dentro del procedimiento de constitución de una entidad descentralizada indirecta, están previstas dos autorizaciones: la primera, ordenada por la Constitución, proveniente de la ley, la ordenanza o el acuerdo, por la cual se faculta a unas entidades para que constituyan otra; la segunda, ordenada por la ley, que debe proceder del gobierno nacional, el gobernador o el alcalde, para que esas entidades concurran al acto de constitución de la nueva y suscriban el correspondiente contrato de sociedad o de asociación. Es claro que en razón*

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
		u organizar sociedades civiles, comerciales o personas jurídicas sin ánimo de lucro.		*de la supremacía de la Constitución, esta segunda no puede sustituir a la primera; y que es competencia del legislador establecer los requisitos para la creación o constitución de las personas jurídicas, siempre que no se opongan a los de estirpe constitucional. A esta autorización se refiere el parágrafo del artículo 49 de la ley 489 de 1998, específicamente para las entidades descentralizadas indirectas, como requisito del acto de constitución de las mismas, que a su vez debe estar precedido por la autorización conferida por la ley, la ordenanza o el acuerdo, según el nivel nacional o territorial de las respectivas entidades concurrentes.* Debiéndose anotar que no puede entenderse como una autorización legal general la posibilidad que consagra el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 de acudir a su constitución, pues se requiere de aquella particular, que para el caso de Patrimonio Natural debe ser una Ley expedida por el Congreso de la República dada su condición de nivel nacional. Esta exigencia así la ha entendido el Consejo de Estado no solo como se observa en el concepto anterior, sino también en concepto 2242 de 2015 en el cual manifestó: *En suma, el nacimiento de una entidad descentralizada indirecta sin ánimo de lucro de participación mixta exige, además de la disposición estatal que autoriza su creación, de un acto constitutivo que le dé origen (acto de organización), el cual debe reunir, como mínimo, los requisitos y condiciones estipulados en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. (...) Así mismo, la entidad descentralizada indirecta sin ánimo de lucro de participación mixta estará sujeta a las*

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
				reglas presupuestales y de control fiscal propias de tales entidades....Como lo ha sostenido la Sala reiteradamente, la Constitución Política ha determinado que las entidades -y organismos públicos- únicamente pueden ser creadas por decisión del Estado, jamás por decisión de los particulares, aun cuando sí con su participación dentro de especiales condiciones y conforme a determinados procedimientos. Las pertenecientes a la Rama Ejecutiva del poder público, en el orden nacional, únicamente pueden ser creadas por el Congreso de la República, bien sea mediante ley o con autorización de la misma. Nótese como siempre se ha mantenido la posición del Consejo de Estado frente a la necesidad de cumplir con los dos requisitos: (i) aquel en el que participa el legislativo creando y/o autorizando y (ii) en el que participa el ejecutivo a través de las entidades que son autorizadas para acudir a la constitución de entidades descentralizadas indirectas.
MARCO LEGAL	-Constitución Política -Ley 489 de 1998 -Ley que las crea	-Constitución Política -Ley 489 de 1998 -Estatutos Internos	La CGR comparte esta información, no obstante, debe complementarse la Entidad Descentralizada Indirecta en cuanto a su origen con la creación o autorización legal (artículos 49 y 50 de la Ley 489 de 1998). Adicionalmente, hace parte de su marco legal el Código Civil, en lo que respecta a su constitución (desde lo privado), organización	*Artículos 49 y 50 de la Ley 489 de 1998. CAPÍTULO XI. Creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades Artículo 49°.- Creación de organismos y entidades administrativas. Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales.

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
			y transformación, de conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado en Concepto 0079 de 2006.	Artículo 50°.- Contenido de los actos de creación. 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. * Concepto 0079 de 2006 del Consejo de Estado: *Las personas creadas en virtud de lo dispuesto en los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998 se regulan por el Código Civil en lo relativo a su constitución, organización, funcionamiento y procedimiento de transformación.*
CREACION	Son entidades creadas por la ley, ordenanza o acuerdo o con su autorización (artículos 49, 50 y 69 Ley 489 de 1998). Se debe determinar en su estructura a qué Ministerio o Departamento Administrativo están adscritos o vinculados.	Autorizadas por la Ley (artículo 96 de la Ley 489 de 1998) y además requieren de un acto de naturaleza contractual. Este acuerdo debe reflejarse en un contrato de sociedad, acta de constitución, sujeto a formalidades y requisitos que son determinantes para la existencia de la nueva persona jurídica y para los efectos entre los socios o asociados y ante los terceros. Adicionalmente, la norma exige que en el acto constitutivo de dichas asociaciones y fundaciones se indique	En este punto si se encuentra diferencia entre lo justificado por Patrimonio Natural frente a lo argumentado por la CGR, en cuanto a que no es admisible entender que la autorización legal para la constitución de Patrimonio Natural es el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Lo anterior, en razón a que jurisprudencialmente y vía concepto se han desarrollado los requerimientos legales que se deben cumplir a fin de crear una ***entidad descentralizada indirecta,*** entendiendo que se requieren el agotamiento de dos autorizaciones así: "*primera, ordenada por la Constitución, proveniente de la ley, la ordenanza o el acuerdo, por la*	*Concepto 1844 del Consejo de Estado: *Significa entonces que, dentro del procedimiento de constitución de una entidad descentralizada indirecta, <u>están previstas dos autorizaciones</u>: la primera, ordenada por la Constitución, proveniente de la ley, la ordenanza o el acuerdo, por la cual se faculta a unas entidades para que constituyan otra; la segunda, ordenada por la ley, que debe proceder del gobiemo nacional, el gobernador o el alcalde, para que esas entidades concurran al acto de constitución de la nueva y suscriban el correspondiente contrato de sociedad o de asociación. <u>Es claro que en razón de la supremacía de la Constitución, esta segunda no puede sustituir a la primera</u>; y que es competencia del legislador establecer los requisitos para la creación o constitución de las personas jurídicas, siempre que no se <u>opongan a los de estirpe constitucional. A esta autorización se refiere el parágrafo del artículo 49 de la ley 489 de 1998, específicamente para las entidades descentralizadas indirectas, como requisito del</u>*

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
		en los objetivos y actividades a su cargo, con toda precisión, "la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes", y estipule la "sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales".	*cual se faculta a unas entidades para que constituyan otra; la segunda, ordenada por la ley, que debe proceder del gobiemo nacional, el gobernador o el alcalde, para que esas entidades concurran al acto de constitución de la nueva y suscriban el correspondiente contrato de sociedad o de asociación"* Por lo anterior, el argumento de Patrimonio Natural no es de recibo y debe mantenerse lo observado por el Ente de Control.	*acto de constitución de las mismas, que a su vez debe estar precedido por la autorización conferida por la ley, la ordenanza o el acuerdo, según el nivel nacional o territorial de las respectivas entidades concurrentes.* Como ya se ha explicado, no es de recibo que el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 constituya la creación o autorización legal a que hace referencia el artículo 49 ibídem. A manera de ejemplo de lo anterior se tiene el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud – IETS (Sector Salud) que es una corporación sin ánimo de lucro, de participación mixta con patrimonio propio, creado por la Ley 1438 del 19 de enero de 2011. Sus miembros fundadores son el Ministerio de Salud y Protección Social, INVIMA, INS, COLCIENCIAS y ASCOFAME. Cuenta con acta de constitución como corporación sin ánimo de lucro, de participación mixta del 17 de septiembre de 2012.
REGIMEN	Público y/o Privado	Privado C-372/94 "las personas jurídicas que se crean para fines de interés público o social, sin ánimo de lucro, con recursos o participación de entidades públicas y de particulares, se someterán a las normas previstas para las Corporaciones o Fundaciones, según el caso, en el Código Civil, y	En este aspecto también yerra Patrimonio Natural, toda vez que, su constitución comprende la integración de 2 entidades públicas (Parques Nacionales Naturales y el Instituto Alexander Von Humboldt) y una más que maneja recursos públicos como lo es ASOCARS, así las cosas y teniendo en cuenta el concepto 2242 del Consejo de Estado que establece "***En consecuencia, las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta están***	* CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242): ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS SIN ÁNIMO DE LUCRO DE PARTICIPACION MIXTA – No pueden ser calificadas como personas jurídicas de derecho privado. (...) ***En consecuencia, las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta están en el ámbito del derecho público, hacen parte de la estructura de la Administración sujetas a los controles correspondientes (Artículos 103, 105 y 109, Ley 489)***, *y a las reglas*

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
		demás disposiciones pertinentes".	***en el ámbito del derecho público, hacen parte de la estructura de la Administración sujetas a los controles correspondientes (Artículos 103, 105 y 109, Ley 489)***, *y a las reglas presupuestales y de control fiscal propias de tales entidades, según se ha explicado y, por lo mismo,* ***no pueden ser consideradas como personas jurídicas privadas",*** no es de recibo este argumento, por cuanto su naturaleza es Estatal. Esta situación se refuerza con el concepto expedido por Colombia Compra Eficiente dirigido a Patrimonio Natural en el cual señala: *"**Las entidades sin ánimo de lucro mixtas son Entidades Estatales** descentralizadas indirectas con régimen de contratación especial y tienen la obligación de publicar toda su actividad contractual en el SECOP"* De otra parte, debe aclararse y reiterarse al sujeto vigilado que de conformidad con el Concepto 0079 de 2006 del Consejo de Estado, las normas del Código Civil que le son aplicables son	*presupuestales y de control fiscal propias de tales entidades, según se ha explicado y, por lo mismo,* ***no pueden ser consideradas como personas jurídicas privadas*** *En fin, en la escogencia de modalidades institucionales y los consecuentes regímenes de derecho de derecho privado, debe constatarse que la utilización de los mismos no se encamine a 'huir' de manera indebida de la preceptiva juspublicista a la búsqueda de un 'refugio' para evadir el régimen de imperativo cumplimiento y los controles propios de la gestión pública. Al respecto cabe recordar que todo bien público conserva esa naturaleza sin importar el régimen jurídico que se aplique a la actividad a la cual se encuentre afectado y la actividad de derecho público se preserva como tal a pesar de la fisonomía jurídica del gestor"36* *Conforme a lo expuesto las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta no podrán ser calificadas como personas jurídicas de derecho privado, dado que resulta por completo ajeno a la creación de sujetos de derecho privado la exigencia de una ley, ordenanza o acuerdo que de manera expresa y particular autorice su creación o la participación del Estado en esas personas jurídicas, así como la observancia de reglas presupuestales públicas o la vigilancia fiscal de sus actividades, toda vez que en las personas jurídicas de derecho privado jamás podrá haber aporte alguno del Estado, criterio recientemente*

[36]TAFUR GALVIS, Álvaro. "Constitución política y potestad organizatoria". Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá D.C., 2011.

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
			aquellas relacionadas con su constitución, organización y procedimiento de transformación, sin que ello lo convierta en una persona jurídica de derecho privado y sin que se convierta en óbice para dar aplicación a las normas de derecho público que dada su naturaleza de entidad descentralizada indirecta perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público le son propias. Al respecto se debe aclarar igualmente, que Patrimonio Natural no puede catalogarse como una Organización No Gubernamental, pues por sus mismas características y régimen de creación, no se puede considerar como una entidad al "margen del Estado", que es como se concibe una ONG.	*reiterado por la Sala en el Concepto 2217 del 11 de septiembre de 2014.* *Las entidades descentralizadas indirectas de participación mixta tampoco podrán asimilarse a las sociedades de economía mixta, no solo por la evidente circunstancia fáctica y jurídica de tener una tipología legal diferente, razón por si sola suficiente si se considera el efecto útil de la ley que realiza la distinción, sino por i) su naturaleza jurídica predeterminada en la ley (la una como fundación y la otra como sociedad comercial), y ii)por su finalidad y objeto, que en el caso de la fundación es sin ánimo de lucro y corresponde a un cometido estatal de interés público asignado a la entidad pública constituyente, en tanto que para la sociedad de economía mixta su objeto consiste en desarrollar una actividad industrial y/o comercial y, por lo mismo, tiene ánimo de lucro.* Por su parte el *CONCEPTO 167881 DE 2016 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA* señala: *(...) las características de persona jurídica sin ánimo de lucro y la sujeción al derecho civil se entienden sin perjuicio de los principios y reglas especiales propios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, que para el derecho civil y normas complementarias no resultan de aplicación estricta e imperativa.*[37]

[37]Corte Constitucional, sentencia C-671/99

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
				Respecto a las Organizaciones no gubernamentales la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado mediante concepto 1949 de fecha 2 de abril de 2009, señaló lo siguiente: *"En Colombia, no existe una definición legal de lo que es una Organización no Gubernamental. En la doctrina existen multiplicidad de aproximaciones, pero no un concepto estandarizado; sin embargo, de ellas se puede concluir, que existen coincidencias en aspectos esenciales, a saber: i) son organismos concebidos en un ámbito privado, al margen del Estado, ii) sus fines se identifican con varios objetivos, todos en general de carácter altruista, como pueden ser catalogados, los fines humanitarios, comunitarios y de cooperación, entre otros, y, iii) desarrollan su gestión sin ánimo de lucro. En la legislación interna, la naturaleza jurídica de estos organismos no está definida con identidad propia, empero, adopta las formas jurídicas existentes permitidas por la ley para la organización de los intereses de naturaleza privada, como lo son las asociaciones, fundaciones o corporaciones, reguladas en el Código Civil.* Lo anterior significa que si bien las ONG desarrollan su gestión sin ánimo de lucro, no todas las ESAL son ONG. Al igual ocurre con la forma que adoptan, es decir como fundaciones o corporaciones, pues se colige que esta es apenas una característica y no quiere decir que por el solo hecho de tener una de estas formas se categorice como ONG.

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
				Así, las cosas, para el caso de Patrimonio Natural, mal podría autodenominarse y actuar como una Organización No Gubernamental (al margen del Estado), cuando de la normatividad y su desarrollo jurisprudencial y conceptual se desprende la conclusión inequívoca de su vinculación a la Rama Ejecutiva del Poder Público a través de su vinculación al sector ambiente y desarrollo sostenible.
CATEGORIAS	*Establecimientos Públicos *Empresas Industriales y Comerciales del Estado *Sociedades de Economía Mixta *Sociedades Públicas *Superintendencias *Unidades administrativas especiales con personería jurídica *Empresas sociales del Estado *Empresas oficiales de servicios públicos (artículo 68 Ley 489 de 1998)	*Corporaciones y Fundaciones de participación mixta (artículo 96 Ley 489 de 1998)	Respecto a esta manifestación no se presentan diferencias frente a lo expresado por la CGR y Patrimonio Natural, pues las afirmaciones son correctas. Sin embargo, vale la pena resaltar que esto no incluye ONG y que no puede confundirse que una Organización No Gubernamental puede adoptar una de estas formas, con que todas las fundaciones o corporaciones sean ONG.	
CARACTERÍSTICAS	Se dan dependiendo de la categoría: *Establecimientos Públicos Son entidades creadas por la ley o autorizadas por ella y que cumplen funciones administrativas. Características: 1. Son creados por el Congreso, o por el Presidente, previa delegación del órgano legislativo. 2. Su función es la prestación de servicios públicos. 3. Están regulados por las normas del derecho público. 4. Tienen personería jurídica. 5. Tienen autonomía administrativa. 6. Poseen un patrimonio	1. Son constituidas mediante documento privado con autorización de ley, ordenanza o acuerdo. 2. Gozan de personería Jurídica 3. Cuentan con autonomía administrativa 4. Tienen patrimonio propio o capital independiente. 5. Están sujetas a las reglas de la constitución,	Para este aspecto, sea lo primero decir que la CGR no ha realizado observación respecto las características de los establecimientos públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, razón por la cual no se entrarán a analizar los ítems relacionados con ellas. En lo que se refiere a la Entidad Descentralizada Indirecta este	Además de las características señaladas por Patrimonio Natural deben incluirse las siguientes características: *Concepto 1844 de 2007 Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado: *3. Los artículos 49, parágrafo, y 96 de la ley 489 de 1998:* (...) *De los textos del parágrafo del artículo 49 y del artículo 96, surge un tema común: ambos conciernen a las "entidades descentralizadas indirectas", y para referirse a ellas usan los términos constitución y acto constitutivo. Como se dijo atrás, estas entidades indirectas son una especie del género entidades descentralizadas,*

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
	independiente que puede ser constituido con bienes o fondos públicos o con el producto de impuestos o tasas destinadas para su funcionamiento. Ejemplos: -Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. -Defensa Civil Colombiana adscrito al Ministerio de Defensa Nacional. -Universidad Nacional adscrita al Ministerio de Educación. -Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES adscrito al Ministerio de Educación. *Empresas Industriales y Comerciales del Estado Son entidades públicas encargadas de desarrollar actividades industriales o comerciales, conforme a las normas que rigen el derecho privado. Características 1. Se les aplica la normatividad del derecho privado, salvo las excepciones que determine la ley. 2. Están dirigidas por un gerente o director que es nombrado por el Presidente de la República. 3. Poseen personería jurídica. 4. Tienen autonomía administrativa. 5. Su capital está integrado por fondos públicos o por el rendimiento de impuestos o tasas destinados a tal fin. Ejemplos: -Radio Televisión Nacional de Colombia RTVC adscrita al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. -Servicio aéreo a territorios nacionales SATENA adscrita al Ministerio de Defensa. *Sociedades de Economía Mixta Al igual que las empresas industriales y	la ley 489/98, además de las reglas que determinen su estructura orgánica o sus estatutos internos. Las entidades descentralizadas indirectas cumplen funciones que tienen origen en el sector público del Estado, y a este sector quedan asociadas por su objeto. Ejemplo: -Proimagenes -Patrimonio Fílmico	Ente de Control comparte las afirmaciones realizadas por Patrimonio Natural, no obstante, no debe dejarse de lado que además de las enunciadas, deben ampliarse y cumplirse las siguientes: * Deben ser de creación legal como ya se ha justificado ampliamente. * Deben estar adscritas o vinculadas * No pueden ser categorizadas como ONG, pues no están constituidas al margen del Estado * Su misión y funciones deben estar plenamente articuladas con el sector administrativo al cual pertenece * Respecto a la sujeción del Código Civil este se entiende solo frente a los aspectos ya referidos en el concepto del Consejo de Estado No. 0079 de 2006. Es de anotarse que en lo referente a las funciones la misma entidad reconoce este deber cuando señala: *Las entidades descentralizadas indirectas cumplen funciones que tienen origen en el sector público del Estado, y a este*	*por ello y porque gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente, es decir, reúnen los requisitos establecidos para las entidades descentralizadas por el artículo 68 de la ley 489 de 1998*[24], ***forman parte del sector descentralizado de la administración pública**; y en el caso de las asociaciones y fundaciones de que trata el artículo 96, tienen como objeto principal "el cumplimiento de actividades propias de las entidades públicas". Como consecuencia de ser entidades descentralizadas, su constitución debe estar autorizada por la ley, la ordenanza o el acuerdo, pues la Constitución Política no las contempla como sujetos de régimen especial o diferente* *Concepto 0079 de 2006 Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado: *La sala responde* *1. 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.* *2. Las personas jurídicas constituidas con fundamento en los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 ibídem, deben necesariamente adscribirse a un ente u organismo del nivel nacional o territorial, según lo determine el acto de creación.* *3. Las personas creadas en virtud de lo dispuesto en los artículos 95 y 96 de la ley 489 de 1998 se regulan por el Código Civil en lo relativo a su constitución, organización, funcionamiento y procedimiento de transformación*

Clase de Entidad (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Directa / De primer grado (Columna de Patrimonio Natural)	Entidad Descentralizada Indirecta / De segundo grado (Columna de Patrimonio Natural)	Análisis Ente de Control (Columna CGR)	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
	comerciales del estado desarrollan este tipo de actividades, pero se diferencian de estas en que los recursos para su funcionamiento están constituidos por capital estatal y capital privado. Características 1. Son creadas o autorizadas por la ley. 2. La participación del estado está regulada por la ley que crea la entidad. 3. Se rigen por el derecho privado, salvo las excepciones de ley. Ejemplos: -Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. – Bancoldex adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. - Previsora S.A. vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.		*sector quedan asociadas por su objeto.* Respecto a los ejemplos que trae en su respuesta Patrimonio Natural, debe precisarse que los dos hacen referencia a creaciones o constituciones que datan de antes de la Ley 489 de 1998 y una incluso de la Constitución Política de 1991 así: -Proimágenes (abril 1998) (Constituida antes de la expedición de la Ley 489 de (diciembre) 1998). Creada bajo la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura). -La fundación Patrimonio Fílmico se creó en el año 1986 incluso antes de la Constitución de 1991. Por lo anterior, no existe punto de comparación con la situación del Patrimonio Natural, dado que su creación está dada en el marco de la Constitución Política de 1991 y la Ley 489 de 1998.	A manera de ejemplo se tiene el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud – IETS (Sector Salud) que es una corporación sin ánimo de lucro, de participación mixta con patrimonio propio, creado por la Ley 1438 del 19 de enero de 2011. Sus miembros fundadores son el Ministerio de Salud y Protección Social, INVIMA, INS, COLCIENCIAS y ASCOFAME. Cuenta con acta de constitución como corporación sin ánimo de lucro, de participación mixta del 17 de septiembre de 2012.

Respecto al aparte de la respuesta subtitulado ***CUMPLIMIENTO ARTICULO 96 DE LA LEY 489 DE 1998 PARA LA CONSTITUCION DE PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS***, este Ente de Control no realizó observación frente a un incumplimiento derivado del contenido que debe tener como mínimo el documento de los Estatutos de Patrimonio Natural. No obstante, respecto al punto *d. La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben*

participar representantes de las entidades públicas y de los particulares, si es necesario realizar un comentario, toda vez que la Entidad señala: *En cuanto al control administrativo de dichas entidades el artículo 109 de la Ley 489 de 1998 estableció que éste es ejercido por los representantes legales de las entidades que la integran o sus delegados, en los órganos internos de deliberación y dirección de la entidad; en efecto Patrimonio Natural en sus estatutos en el Capítulo III dispuso que sus órganos de dirección y administración son la Asamblea de Fundadores, la Junta Directiva, la Dirección Ejecutiva y Comités de Subcuenta,* toda vez, que con esta afirmación se reconfirma el hecho de que este sujeto vigilado hace parte de un sector de la administración pública y por lo tanto su creación y funcionamiento no puede entenderse solo desde la óptica privada, pues ésta debe ser complementaria con los requisitos que desde lo público que le atañen, tal como es el caso de cumplir con lo establecido en los artículos 49 y 50 de la Ley 489 de 1998. (El tema de los controles de la gestión administrativa se abordará más adelante).

Así mismo, es preciso aclarar de este subtítulo que la constitución de Patrimonio Natural se produjo en el año 2005 y no el 2015 como asevera en su respuesta el sujeto de control.

En cuanto al contenido del subtítulo ***RESPECTO DE LAS AFIRMACIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DE REPUBLICA SOBRE LA CONSTITUCION DE PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS*** la Entidad manifiesta "*El artículo 38 enlista las entidades que integran la rama ejecutiva del poder público; en el literal g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley. Se resalta que la ley habla de crear, organizar o autorizar. La conjunción "o", de acuerdo a lo establecido por la RAE es una conjunción disyuntiva que denota una alternativa entre diferentes posibilidades, por una de las cuales se puede optar.*" ... "*Lo que no implica que se enmarquen en la definición de entidad pública o entidad estatal, por cuanto para entenderse como tal su creación debe estar enmarcada en los artículos 49 y 50 de la Ley 489 de 1996.*"... afirmaciones que no comparte la CGR basada en lo que en más de una oportunidad ha manifestado el Consejo de Estado frente al tema de la creación o autorización legal de una entidad descentralizada indirecta, para lo cual se ejemplifica así:

- Creación legal: Concepto 1844 del Consejo de Estado: *Significa entonces que, dentro del procedimiento de constitución de una entidad descentralizada indirecta, <u>están previstas dos autorizaciones</u>: la primera, ordenada por la Constitución, proveniente de la ley, la ordenanza o el acuerdo, por la cual se faculta a unas entidades para que constituyan otra; la segunda, ordenada por la ley, que debe proceder del gobierno nacional, el gobernador o el alcalde, para que esas entidades concurran al acto de constitución de la nueva y suscriban el correspondiente contrato de sociedad o de asociación. <u>Es claro que en razón de la supremacía de la Constitución, esta segunda no puede sustituir a la primera</u>; y que es competencia del legislador establecer los requisitos para la creación o constitución de las personas jurídicas, siempre que no se <u>opongan a los de estirpe constitucional. A esta autorización se refiere el parágrafo del artículo 49 de la ley 489 de 1998, específicamente para las entidades descentralizadas indirectas, como requisito del acto de constitución de las mismas, que a su vez debe estar precedido por la autorización conferida por la ley, la ordenanza o el acuerdo, según el nivel nacional o territorial</u> de las respectivas entidades concurrentes.*

  Como ya se ha explicado, no es de recibo que el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 constituya la creación o autorización legal a que hace referencia el artículo 49 ibídem.

- Naturaleza pública de las entidades constituidas bajo el artículo 96 de la Ley 489 de 1998: CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242): ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS SIN ÁNIMO DE LUCRO DE PARTICIPACION MIXTA – No pueden ser calificadas como personas jurídicas de derecho privado. (...) ***En consecuencia, las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta están en el ámbito del derecho público, hacen parte de la estructura de la Administración sujetas a los controles correspondientes (Artículos 103, 105 y 109, Ley 489)***, *y a las reglas presupuestales y de control fiscal propias de tales entidades, según se ha explicado y, por lo mismo,* ***no pueden ser consideradas como personas jurídicas privadas.*** *En fin, en la escogencia de modalidades institucionales y los consecuentes regímenes de derecho de derecho privado, debe constatarse que la utilización de los mismos no se encamine a 'huir' de manera indebida de la preceptiva juspublicista a la búsqueda de un 'refugio' para evadir el régimen de imperativo cumplimiento y los controles propios de la gestión pública. Al respecto cabe recordar que todo bien público conserva esa naturaleza sin importar el régimen jurídico que se aplique a la actividad a la cual se encuentre afectado y la actividad de derecho público se preserva como tal a pesar de la fisonomía jurídica del gestor"*[38]

  Conforme a lo expuesto las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta no podrán ser calificadas como personas jurídicas de derecho privado, dado que resulta por completo ajeno a la creación de sujetos de derecho privado la exigencia de una ley, ordenanza o acuerdo que de manera expresa y particular autorice su creación o la participación del Estado en esas personas jurídicas, así como la observancia de reglas presupuestales públicas o la vigilancia fiscal de sus actividades, toda vez que en las personas jurídicas de derecho privado jamás podrá haber aporte alguno del Estado, criterio recientemente reiterado por la Sala en el Concepto 2217 del 11 de septiembre de 2014.

Se presenta una contradicción en la respuesta de Patrimonio Natural cuando señala: "*En efecto, en el caso de las asociaciones públicas o mixtas, su constitución no surge solamente por el hecho de estar autorizadas por la ley, la ordenanza o el acuerdo, sino que requiere de un acto de naturaleza contractual, con el cumplimiento de las disposiciones que enlista el artículo 96 de la Ley 489 de 1998; que para el caso de Patrimonio Natural corresponde a: -Ley 489 de 1998 articulo 96 (autorización legal)...*Por cuanto reconoce la necesidad de la creación o autorización legal, pero realiza una interpretación errónea de la norma, toda vez que entiende cumplida con el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, situación que como ya se ha explicado a lo largo de este documento no tiene esta interpretación, por cuanto

Respecto a los aspectos a los que están sometidas estas entidades al Código Civil, Patrimonio Natural señala: "*Según lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1996, las personas jurídicas que surjan se constituyen sin ánimo de lucro y se rigen por lo dispuesto en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común. Así, el mencionado artículo no establece que se deba aplicar la regulación civil para temas específicos como la organización, funcionamiento y procedimiento de transformación sino por el contrario establece la remisión general a las normas del Código Civil para este tipo de figuras.*", situación que ha sido desarrollada por el Consejo de Estado concluyendo en Concepto 00079 de 2006: ***4.3. Alcance de la sujeción de las asociaciones de carácter mixto que se creen en virtud del artículo 96 de la ley 489 de 1993 a las normas del Código Civil***. *El artículo 96 de la ley 489 de 1998 según el cual las personas jurídicas sin ánimo de lucro de carácter mixto que se conformen entre entidades estatales y particulares, se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las*

[38]TAFUR GALVIS, Álvaro. "Constitución política y potestad organizatoria". Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá D.C., 2011.

*asociaciones civiles de utilidad común, fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-671 de 1999, sin condicionamiento alguno, lo que en concepto de la Sala, no impide, que en algunos aspectos, éste tipo de asociaciones se rijan por las normas propias del derecho público y los principios de la función administrativa. En concepto de esta Sala, la conexidad que debe existir entre las actividades de la persona jurídica de carácter mixto y las funciones de las entidades estatales que la integran, así como, el carácter público de la participación de las entidades públicas, determinan su sujeción, en algunas materias, a las normas propias del derecho público, evitando que este tipo de entes se conviertan en un mecanismo de "simple traslado de recursos públicos a particulares"[16]. En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia C-230 de 1995, al revisar la constitucionalidad del literal a) del ordinal 2º del artículo 2º de la ley 80 de 199317 , analizó el régimen aplicable a las asociaciones de carácter mixto desprovistas de ánimo de lucro que se constituyeron en vigencia del artículo 6º del decreto ley 130 de 1976,18 y manifestó que era perfectamente viable someter las asociaciones que cuenten con una participación pública mayoritaria, a las reglas y principios de la contratación administración pública. Dijo esa Corporación en el fallo en comento: "La ley 80 de 1993 sometió a las corporaciones y fundaciones, en las cuales el Estado tenga una participación mayoritaria (art. 2o., ord. 1o, lit. a.), a las reglas y principios de la contratación de la administración pública y para ello las reconoció en el literal a) del ordinal 1 del art. 2 de dicha ley como entidades estatales. Consecuencialmente se determinó en el fragmento normativo acusado que sus representantes y los funcionarios de determinados niveles en quienes se delegue la celebración de contratos tienen el carácter de servidores públicos. Es claro, que supuesto lo primero tenía que establecerse lo segundo, porque de otra manera no se lograría alcanzar el propósito práctico de vincular al régimen de responsabilidades a quienes obraran en nombre de tales fundaciones y corporaciones, lo cual se adecua a lo establecido en los arts. 6 y 123 de la C.P. "El encuadramiento de las corporaciones y fundaciones en la condición de entidades estatales y la calificación de sus directivos como servidores públicos, para los efectos indicados, no modifica ni la naturaleza de aquéllas ni la situación laboral particular de estos últimos con las referidas entidades, porque unas y otros siguen sometidos al régimen de derecho privado que les es aplicable, pues, como ya se dijo la referida clasificación se consagró exclusivamente para fines del manejo, control y responsabilidad de la inversión de los recursos públicos mediante la contratación. "No hay nada de extraño en la asimilación de dichas personas a servidores públicos, porque la asignación de funciones públicas a los particulares y su sometimiento a las normas especiales en lo relativo al desarrollo de tales funciones es hoy, por designio constitucional y técnica de administración -denominada descentralización por colaboración, que implica el ejercicio privado de una función administrativa una posibilidad jurídica corriente, como igualmente lo es la sujeción de quienes manejan recursos del Estado a un régimen derecho especial (...)".19 Esta conclusión mantiene su validez, por cuanto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de la ley 80 de 1993, las asociaciones de carácter mixto con participación mayoritaria del Estado que se constituyan en virtud del artículo 96 de la ley 489 de 1998 se consideran como entidades estatales y sus directivos servidores públicos para efectos de contratación.20 En el mismo sentido, encuentra la Sala que este tipo de asociaciones mixtas son sujetos de vigilancia fiscal. Al respecto dispone el decreto ley 267 de 2000: "ARTÍCULO 4º Sujetos de vigilancia y control fiscal. Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República: (..) 11. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación". **En consecuencia, la remisión a las normas propias de las entidades sin ánimo de lucro del Código Civil se debe entender circunscrita al sometimiento de ellas para efectos de su constitución, organización y funcionamiento**.*

Ahora bien, en relación con la articulación que debe tener Patrimonio Natural con el sector ambiente y desarrollo sostenible, se tiene que el sujeto vigilado insiste que sus actuaciones son autónomas dadas sus características, situación que la CGR no encuentra válida dado lo siguiente:

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
Como es sabido, las entidades sin ánimo de lucro cuentan con una estructura organizacional separada del mismo Estado, en la que los beneficios obtenidos de su actividad misional se encuentran afectos al objeto consignado en sus estatutos, con total autonomía en la regulación de sus actividades. Entre otras razones, porque su creación parte del reconocimiento legal de involucrar a la sociedad civil en promover soluciones en general frente a la falencia o ausencia del estado en su provisión (...) Es así que, de la observación realizada por la CGR se puede inferir una lectura errática toda vez que le da un alcance al objeto o razón de creación del Fondo Patrimonio distinto al que establecieron sus fundadores, al señalar que fue creado para suplir una actividad pública, cuando en realidad su verdadero objetivo es apoyar y acompañar el desarrollo de una actividad pública y si se quiere, la búsqueda de su fomento con apoyo de la sociedad civil. Cosa distinta es asumir una función que pertenece al Estado y que solo puede ser encomendada a las entidades que la organización administrativa estatal tiene a bien crear.	Estas afirmaciones no son correctas y por el contrario como lo ha desarrollado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado lo indicado es señalar que las entidades creadas bajo el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 hacer parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en el caso de Patrimonio Natural conforma el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y debe estar adscrita o vinculada al sector central. El hecho de que personas de derecho privado puedan acudir a su conformación de entidades descentralizadas indirectas, no significa que la entidad descentralizada constituida adquiera la calidad de sujeto de derecho privado y ha insistido el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Departamento Administrativo de la Función Pública en que su misión debe ir encaminada al cumplimiento de cometidos estatales y más precisamente aquellos encomendados a las entidades públicas que concurrieron a su creación.	*Corte Constitucional • SENTENCIA C-230-95. ENTIDAD DESCENTRALIZADA INDIRECTA *Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, **son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste**, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas les entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos.* *Consejo de Estado: *CONCEPTO SALA DE CONSULTA C.E. 00079 DE 2006: 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...* *... la conexidad que debe existir entre las actividades de la persona jurídica de carácter mixto y las funciones de las entidades estatales que la integran, así como, el carácter público de la participación de las entidades públicas, determinan su sujeción, en algunas materias, a las normas propias del derecho público, evitando que este tipo de entes se conviertan en un mecanismo de "simple traslado de recursos públicos a particulares*
Conforme a sus estatutos, Patrimonio Natural tiene como objeto contribuir a la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad través 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.	Respecto a las manifestaciones de su objeto, no desconoce este Ente de Control que esté relacionado con temas medio ambientales y más puntualmente con la sostenibilidad financiera del Sistema de Áreas Protegidas de Colombia, no obstante, sí debe aclararse que las actividades que desarrolle Patrimonio Natural deben estar bajo la tutela y articulación de la dirección del sector, es decir su plan estratégico aun cuando estén relacionadas con el medio ambiente, no pueden ser ajeno o desconocido por el rector del sector y	*CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242): ... la creación de una persona jurídica de participación mixta se enmarca en el campo de la estructura de la Administración que se modifica y aumenta al entrar a formar parte de ella una*

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
Lo anterior sin perjuicio de las competencias que como coordinador de dicho sistema asume la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales hoy Parques Nacionales Naturales, de conformidad con el numeral 5 del artículo 2 del Decreto 3572 de 2011, por cuanto a éste le corresponde Proponer al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las políticas, planes, programas, proyectos y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP.	por el contrario deben ser coordinadas y complementarias.	*entidad nueva por iniciativa de la Administración y con recursos provenientes del Estado.* * CONCEPTO CGR-OJ 068 2016 31 DE MARZO DE 2017: *De igual manera, la misma Corporación en otro pronunciamiento ha señalado que la organización que debe surgir, de acuerdo con lo señalado en el artículo 355 de la Constitución y el artículo 96 dela ley 489 de 1998, es una asociación, para cumplir funciones de orden administrativo, pues su fin, no puede ser otro que colaborar con el Estado en el desarrollo de sus cometidos* *CONCEPTO 167881 DE 2016 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Referencia: ENTIDADES. Creación de una entidad sin ánimo de lucro con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998: *De los textos del parágrafo del artículo 49 y del artículo 96, surge un tema común: ambos conciernen a las 'entidades descentralizadas indirectas', y para referirse a ellas usan los términos constitución y acto constitutivo. Como se dijo atrás, estas entidades indirectas son una especie del género entidades descentralizadas, por ello y porque gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente, es decir, reúnen los requisitos establecidos para las entidades descentralizadas por el artículo 68 de la ley489 de 1998 , forman parte del sector descentralizado de la administración pública; y en el caso de las asociaciones y fundaciones de que trata el artículo 96, tienen como objeto principal "el cumplimiento de actividades propias de las entidades públicas". Como consecuencia de ser entidades descentralizadas, su*

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
		constitución debe estar autorizada por la ley, la ordenanza o el acuerdo, pues la Constitución Política no las contempla como sujetos de régimen especial o diferente, y entonces el legislador no podría regularlas en contrario.[39] (...) · *Estas personas jurídicas únicamente están autorizadas por la ley para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna la ley a las entidades públicas que se asocian con tal fin.* · *La norma exige que en el acto constitutivo de dichas asociaciones y fundaciones se indique en los objetivos y actividades a su cargo, con toda precisión, "la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes", y estipula la "sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas.*
En el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 no se exige que la entidad creada con base en esa disposición tenga que estar adscrita o vinculada a alguna entidad del perteneciente al sector central. (...) Patrimonio Natural no está adscrito ni vinculado a ninguna entidad perteneciente al nivel central de la administración porque nuestro régimen es diferente y así lo establece la ley - artículo 96 de la Ley 489 de 1998 -. Por lo tanto, no es de recibo que el ente de control haga una observación al respecto sin tener en cuenta que la norma en la cual se basa la creación del Fondo, no exige que las asociaciones público privadas deban	Como se ha venido manifestando, la fuente de criterio y criterio para este aspecto no es el artículo 96, sino el 49 y 50 de la Ley 489 de 1998, que deben interpretarse de manera integral y complementaria, es decir, como lo ha dicho el Consejo de Estado, no puede escaparse de la aplicación de estos artículos la constitución de una entidad que tenga su origen en el artículo 96 de la misma norma y es en el 50 donde se exige que al ser parte de un sector de la administración, así sea descentralizado, debe estar vinculado o adscrito a un organismo del nivel central. Esta situación ha sido ratificada por el Departamento Administrativo de la Función Pública a la CGR, en la que indicó que efectivamente	**Artículo 50 de la Ley 489 de 1998:** ***Artículo 50º.- Contenido de los actos de creación.*** *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*

[39]Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto 1291 de 2000

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
necesariamente estar adscritas o vinculadas a cualquier órgano del sector central de la administración. (...) El diseño y construcción de planes sectoriales no hace parte de las actividades a cargo de Patrimonio Natural, sin embargo, en la ejecución de los proyectos se propende por la articulación entre las entidades, para lograr intervenciones más efectivas y eficientes. Si bien Patrimonio Natural no participa en el diseño y construcción de planes sectoriales, al ejecutar proyectos relacionados con el medio ambiente ha aportado de manera significativa a: -La conservación y preservación de las áreas protegidas. -La protección y regulación del recurso hídrico -La Implementación de la Política Nacional de Pago por Servicios Ambientales -La Implementación de la Política Nacional de Cambio Climático -La articulación, en el desarrollo de proyectos ambientales, con diferentes órganos públicos, privados, nacionales, regionales y locales. -Al ingreso y ejecución de los recursos de cooperación nacionales e internacionales para el sector ambiental. -Al desarrollo de estrategias de conservación. -Al diseño de instrumentos económicos para la sostenibilidad de las áreas protegidas.	Patrimonio Natural debía adscribirse o vincularse a una entidad del sector central. Adicionalmente, debe señalarse que la importancia de la articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible radica en la participación directa de Patrimonio Natural en los planes y cumplimiento de metas del sector que de conformidad con esa Cartera y con la Directiva Presidencial 09 de 2010, sólo es posible si la entidad se encuentra adscrita o vinculada. Vale la pena resaltar nuevamente, que reconoce la CGR que las actividades que ha desarrollado Patrimonio Natural están relacionados con la protección del medio ambiente, pero esto, dada su calidad de entidad estatal no demuestra la suficiente articulación con las demás entidades del sector, pues se requiere que sus planes y metas sean articuladas y visibles a través de los instrumentos y herramientas de gestión pública que encabeza el Ministerio del sector, para quien esta entidad a la fecha solo "es posible" haya contribuido al cumplimiento de metas sin que estas sean visibles y cuantificadas en el sector. Respecto a proyectos como REM Colombia - Visión Amazonía[40] y Corazón Amazonía[41], reconoce la CGR la participación de Patrimonio Natural, sin embargo, debe aclararse que estas iniciativas están en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible donde Patrimonio tiene intervención para actividades	*titulares, y 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados* *Corte Constitucional: SENTENCIA C-1437 DE 2000: *Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es -por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación -vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente... En esos términos cabe destacar que la competencia constitucional para definir la adscripción o vinculación de un organismo o entidad de la administración nacional compete por principio al legislador y no puede ser ejercitada de ordinario por el Presidente de la República* SENTENCIA C-046 DE 2004: *3. La competencia del legislador de señalar la estructura de la administración, y en particular, determinar la vinculación o adscripción de las entidades públicas... "Ahora bien, se ha entendido que los conceptos adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios. La vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración." (sentencia C-666 de 2000). También ha dicho la Corte, en la sentencia C-1437 de 2000, que: "Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es - por supuesto- la de*

[40] Iniciativa del Gobierno Nacional que busca reducir las emisiones por la deforestación en la Amazonía colombiana, a través de un modelo de desarrollo sostenible. Tomado de la página: http://visionamazonia.minambiente.gov.co/que-es-vision-amazonia/

[41] Corazón de la Amazonia es una iniciativa pública para la sostenibilidad ambiental, cultural y económica de la Amazonia colombiana, en alianza con organizaciones sociales y de productores y autoridades indígenas. Se desarrolla como una de las primeras acciones del Programa Visión Amazonía que se desarrollan en la región y su finalidad es mejorar la gobernanza y promover usos sostenibles de la tierra para reducir la deforestación y conservar la biodiversidad en los bosques de la Amazonía Colombiana. Tomado de la página: http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=2217:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-70

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
	puntuales o específicas, que no pueden confundirse con el liderazgo o responsabilidad de los programas y/o proyectos que como ya se indicó hacen parte de iniciativas gubernamentales.	*establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación - vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente."* *Consejo de Estado: • CONCEPTO SALA DE CONSULTA C.E. 00079 DE 2006 CONSEJO DE ESTADO – SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. *ASOCIACIONES ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS - Naturaleza jurídica. Régimen jurídico y presupuestal aplicable / ASOCIACIONES MIXTAS - Naturaleza jurídica. Régimen jurídico y presupuestal aplicable. Adscripción a otras entidades... 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* * Concepto Departamento Administrativo de la Función Pública: RESPUESTA A CONSULTA RAD. 20192060161392 DEL 9 DE MAYO DE 2019. CREACIÓN-GENERALIDADES- PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y LAS ÁREAS PROTEGIDAS: *...De acuerdo con lo anterior, Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, si debe estar adscrita o vinculada a un ministerio o departamento administrativo.*

Otro punto importante de señalar es el relacionado con la figura de Patrimonio Natural como Organización No Gubernamental, que como ya se ha explicado es un término de por si excluyente con el de una entidad descentralizada indirecta perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, siendo preciso en este mismo punto abordar la confusión que

al parecer ha venido manejando Patrimonio en relación con la diferencia entre Entidad sin Ánimo de Lucro (ESAL) y ONG. Al respecto se realiza el siguiente análisis:

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
Una vez constituida Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y cumpliendo con todos los requisitos legales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 99 de 1993 se inscribió, mediante la Resolución No. 0116 del 9 de febrero de 20016 (sic), en el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente hoy Secretaría Distrital de Ambiente como una entidad sin ánimo de lucro dentro del registro de Organizaciones No Gubernamentales, por cuanto su objeto está relacionado con la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Y en consecuencia se inscribió en la Cámara de Comercio de Bogotá el 17 de enero de 2006 como una entidad sin ánimo de lucro, bajo la inspección, vigilancia y control del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente y posteriormente el 19 de enero de 2006 se inscribió en el Registro Único Tributario de la DIAN (...) Expedido el Decreto 092 de 2017, por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro, y en virtud de lo dispuesto en el numeral 5, artículo 3 de Decreto 4170 de 2011,	Esta afirmación recobra gran importancia toda vez que, si bien es cierto la Resolución 116 de 2006 realizó la inscripción como entidad sin ánimo de lucro (ESAL), al realizarla no verificó que la constitución de esta entidad estaba enmarcada en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y que por lo tanto si bien tenía la condición de sin ánimo de lucro no podía ser inscrita como ONG, dada la ausencia de su carácter privado. Por lo tanto, excedió su competencia al haber categorizado a Patrimonio Natural como ONG, dado que no contaba con los soportes para realizarlo. Debiendo reiterar que, dados sus participantes, esta Entidad hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, por lo que no puede entrar en la contradicción de actuar como una entidad al margen del Estado. Debe precisarse además que se equivoca la Entidad al manifestar que como consecuencia se dio la inscripción en la Cámara de Comercio, pues éste requisito debía surtirse previo a la inscripción en el extinto DAMA, hoy Secretaría de Ambiente Distrital. Prueba de ello son las fechas de cada uno de los trámites. Finalmente, debe recordarse que el control al que se somete Patrimonio Natural a través de la Secretaría de Ambiente no es otro que en su condición de ESAL, lo que se traduce en que esta Entidad solo verifica que no se produzca lucro en su ejercicio y que además su misión esté orientada a la protección ambiental	* Consejo de Estado: • CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL RADICADO número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242): (...) ***En consecuencia, las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta están en el ámbito del derecho público, hacen parte de la estructura de la Administración sujetas a los controles correspondientes (Artículos 103, 105 y 109 Ley 489), y a las reglas presupuestales y de control fiscal propias de tales entidades[43], según se ha explicado y, por lo mismo, no pueden ser consideradas como personas jurídicas privadas.***

[43]El término ***"tales entidades"*** hace referencia a las ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
el cual dispone que a Colombia Compra Eficiente le corresponde: "Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública", hicimos una consulta a Colombia Compra Eficiente respecto de la aplicabilidad del mismo para Patrimonio Natural. A dicha consulta Colombia Compra Eficiente manifestó: "(...) Las entidades sin ánimo de lucro mixtas son entidades estatales descentralizadas indirectas y en consecuencia los convenios y/o contratos con otras entidades estatales son interadministrativos. La respuesta se sustenta en los siguientes argumentos: 1. El artículo 96 de Ley 489 de 1998 establece que las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán asociarse con personas jurídicas particulares mediante la creación de personas jurídicas para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley. 2. En consecuencia, una entidad sin ánimo de lucro mixta es una Entidad Estatal descentralizada indirecta y los contratos y/o convenios que suscriba con otra Entidad Estatal son interadministrativos. 3. A la contratación realizada en esas condiciones no le es aplicable el decreto 092 de 2017. **De acuerdo con la respuesta proferida por la autoridad competente y cumpliendo con los requisitos de ley, Patrimonio Natural en su calidad de entidad descentralizada indirecta ha**	Como puede observarse la respuesta de Colombia Compra Eficiente es completamente coherente con la posición de la CGR, más aun cuando señala que Patrimonio Natural *es una entidad sin ánimo de lucro mixta* ***es una Entidad Estatal*** *descentralizada indirecta y los contratos y/o convenios que suscriba con otra Entidad Estatal son interadministrativos.* Afirmación que corrobora que sus actividades contractuales que involucran otras entidades del Estado se entienden como "entre la administración". Así mismo, comparte este Ente de Control dos situaciones más que señala el concepto solicitado por Patrimonio Natural a Colombia Compra Eficiente: (i) Toda su actividad contractual debe estar en el SECOP, hecho que no se logró verificar en desarrollo de esta auditoría y (ii) A la contratación realizada en esas condiciones (entre entidades estatales como Patrimonio Natural) no le es aplicable el decreto 092 de 2017, situación que ha sido utilizada de forma contraria por Patrimonio Natural al creerse entidad privada. En conclusión: Patrimonio a pesar de haber recibido el concepto de Colombia Compra Eficiente donde le informan que no le es aplicable el Decreto 092 de 2017[42], por cuanto los contratos y/o convenios que suscriba con otras entidades son INTERADMINISTRATIVOS y aun así los ha suscrito, como ella misma lo señala, ha venido amparándose en disposiciones legales de forma errática que le aplican es a ESAL de carácter privado. Contraviniendo los conceptos solicitados por ella misma. Hecho que deberá ser puesto en conocimiento de las autoridades competentes.	

[42] Artículo 1. Objeto. El objeto del presente decreto es reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con **entidades privadas** sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política.

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
suscrito convenios en virtud del Decreto 092 de 2017.		
Es desafortunada esa afirmación[44], por cuanto para la celebración de cada uno de los convenios o acuerdos Patrimonio Natural ha cumplido con los procedimientos dispuestos por la entidad solicitante y/o convocante, además su suscripción ha estado enmarcada en la Ley y en lo que conforme a su naturaleza de entidad descentralizada indirecta tiene la posibilidad de hacer. De igual forma, en la ejecución de dichos convenios, acuerdos o proyectos Patrimonio Natural ha seguido los procedimientos establecidos para la suscripción de convenios derivados, contratos y adquisiciones basados en la normatividad vigente y dependiendo del proyecto, se cumple con las normas, directrices y políticas del cooperante. Se resalta además que las actuaciones de Fondo Patrimonio Natural han estado siempre regidas por el principio de buena fe	Patrimonio Natural ha suscrito convenios en calidad de ONG, a manera de ejemplo se presenta el "Acuerdo" suscrito con el PNUD No. 22 de agosto de 2014. Así mismo en desarrollo de la auditoría realizó afirmaciones como: (a) *"implica que muchos gobiemos pueden pasar y priorizar o no la conservación ambiental en el país, pero Patrimonio Natural establecerá rutas de acción estratégicas para apoyar el SINAP en su sostenibilidad"*. (b)*"Patrimonio Natural como entidad participante del SINA, pero la cual tiene capacidad autónoma de definir su curso de acción. Si Patrimonio Natural tomase la decisión de dedicarse a la protección del oso de anteojos exclusivamente, y la junta y asamblea así lo aprobaran, no habría una contradicción en esta definición frente a las metas planteadas por el Gobiemo en su periodo de Gobiemo, ni en el SINA, ni en el SINAP, puesto que su calidad de ONG y su naturaleza de Entidad Sin Ánimo de Lucro como representación de los intereses de la sociedad civil así lo permiten"*. (c) *"Sin dejar a un lado la armonización con la gestión del Estado, pero entendiendo las diferencias esenciales que tiene Patrimonio Natural como Organización de la sociedad civil que puede disponer de su estrategia de incidencia en su misión de manera independiente del grado de articulación con el Gobiemo"* Lo anterior dio origen a la observación que fue comunicada por el Ente de Control, y frente a su respuesta la misma no desvirtúa los hechos evidenciados, pues no se dirigieron a cuestionar los procedimientos de los convocantes y/o solicitantes sino la naturaleza jurídica utilizada como ONG y no como entidad descentralizada indirecta.	* SENTENCIA C-230-95. ENTIDAD DESCENTRALIZADA INDIRECTA. *Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste,* * Consejo de Estado: CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL RADICADO número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242): (...) ***En consecuencia, las entidades descentralizadas indirectas sin ánimo de lucro de participación mixta están en el ámbito del derecho público, hacen parte de la estructura de la Administración sujetas a los controles correspondientes (Artículos 103, 105 y 109 Ley 489), y a las reglas presupuestales y de control fiscal propias de tales entidades[45], según se ha explicado y, por lo mismo, no pueden ser consideradas como personas jurídicas privadas.*** CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL RADICADO número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242): *Como lo dijo la Sala en el Concepto 1766 de 2006,* ***en su carácter de entidades descentralizadas indirectas deberán adscribirse a un organismo o ente***

[44] Respecto a la falta de transparencia frente a terceros convocantes y participantes en lo consecución de recursos por presentarse en calidad de ONG la Patrimonio señala:
[45]El término ***"tales entidades"*** hace referencia a las ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
	Debe además recalcarse que Patrimonio Natural no es una ONG sino una Entidad Estatal del orden nacional que se encuentra en la órbita de la Rama Ejecutiva perteneciente al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.	***del sector central, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 489, pues la conexidad que debe existir entre el objeto de la misma y las funciones o cometidos de las entidades estatales que en ella participen, exigen un control de los organismos del nivel central, para de esta manera garantizar la coherencia de los proyectos que estas desarrollen con la política del sector al cual pertenezcan*** *(Ley 489 de 1998, artículos 103 y 105). Lo anterior, sin perjuicio del control que se ejerza a través de la participación de las entidades públicas en la dirección de la fundación mixta en los términos del artículo 109 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 96 ibídem.*

Respecto a los controles que señala Patrimonio Natural es preciso señalar que una vez verificados los argumentos se concluye que:

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
Téngase en cuenta que el registro de la Fundación Patrimonio Natural se surtió a través del denominado Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA-, al tratarse de una entidad sin ánimo de lucro con domicilio en Bogotá D. C., que tiene por objeto la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el lleno de los requisitos de la Ley 99 de 1993 y normas concordantes, es a la hoy Secretaría Distrital de Ambiente a quien corresponde su inspección, vigilancia y control, conforme lo establecido en el Decreto Distrital 854 de 2001, modificado por el Decreto 530 de 2015, así:	Al respecto debe señalarse que el control al que se somete Patrimonio Natural a través de la Secretaría de Ambiente no es otro que en su condición de ESAL, lo que se traduce en que esta Entidad solo verifica que no se produzca lucro en su ejercicio y que además su misión esté orientada a la protección ambiental. No obstante, al haberla categorizado como una ONG sin serlo, genera dudas la aplicación de este tipo de controles, dado que Patrimonio Natural no es una institución de este tipo, es decir no se encuentra al margen del Estado, así como tampoco se puede considerar un sujeto de derecho privado.	CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242)*: Como lo dijo la Sala en el Concepto 1766 de 2006, en su carácter de entidades descentralizadas indirectas deberán adscribirse a un organismo o ente del sector central, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 489,* ***pues la conexidad que debe existir entre el objeto de la misma y las funciones o cometidos de las entidades estatales que en ella participen, exigen un control de los organismos del nivel central, para de esta manera garantizar la coherencia de los proyectos que estas desarrollen con la política del sector al cual***

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
"ARTÍCULO 31. Modificar el artículo 25 del Decreto Distrital 854 de 2001, modificado por el artículo 1° del Decreto Distrital 358 de 2005, el cual queda así: "Artículo 25. Asignar a la Secretaría Distrital de Ambiente el ejercicio de las siguientes funciones con respecto a las entidades sin ánimo de lucro, domiciliadas en Bogotá D.C., que tengan por objeto la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el lleno de los requisitos contemplados en la Ley 99 de 1993 y las demás disposiciones que se expidan sobre la materia: 1. Ejercer inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables."	Así las cosas, si bien es cierto la Secretaría de Ambiente ha venido cumpliendo con su función de IVC este se limita a verificar el ánimo de lucro y la relación de la misión con el medio ambiente a través del informe de gestión producido por el mismo Patrimonio Natural. En conclusión, si bien este control debe aplicarse no obsta para que Patrimonio Natural se someta a los controles establecidos en la Ley 489 de 1998.	***pertenezcan (Ley 489 de 1998, artículos 103 y 105). Lo anterior, sin perjuicio del control que se ejerza a través de la participación de las entidades públicas en la dirección de la fundación mixta en los términos del artículo 109 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 96 ibídem.***
Además, Patrimonio Natural cuenta en su Asamblea de Fundadores y Junta Directiva con la intervención de los representantes legales o sus delegados de las entidades que participaron en su conformación. Y es en esas instancias donde, conforme al artículo 109 de la Ley 489 de 1998, se hace seguimiento y control a la gestión que desarrolla Patrimonio Natural en el marco de sus estatutos. De otra parte, la revisoría fiscal anualmente emite un dictamen sobre la operación de Patrimonio Natural y algunos proyectos, dependiendo de los cooperantes, cuentan con auditorías externas (...) Es importante resaltar que si bien Patrimonio Natural es una entidad con régimen especial y autonomía, esto no quiere decir que no se acoja a los lineamientos establecidos en el sector ambiental ni se articule con las entidades que hacen parte del mismo; máxime cuando su Junta Directiva está integrada por representantes del sector ambiental y ejecuta proyectos en beneficio de entidades pertenecientes a éste (MADS, Parques Nacionales	Patrimonio Natural aduce que a través de la participación de Parques Nacionales Naturales en la Junta Directiva se da aplicación al control establecido en el artículo 109 de la Ley 489 de 1998, afirmación de la que aunada a lo evidenciado por el equipo auditor se concluye: (i) Patrimonio Natural acepta que le son aplicables los controles establecidos en la Ley 489 de 1998, con lo cual confirma su pertenencia a un sector de la administración pública y por lo tanto es contrario que en otros apartes o momentos de la auditoría afirme una condición de Organización No Gubernamental o entidad ajena a la órbita estatal. (ii) Si bien es cierto se comprobó la participación de los representantes de Parques Nacionales Naturales en la Junta Directiva no se evidencian en el contenido de las actas como se articula con esta entidad en los términos de los instrumentos de la gestión administrativa tal como los planes estratégicos, de acción, sus mediciones y metas para el sector. (iii) El control señalado en el artículo 109 de la Ley 489 de 1998 debe entenderse y aplicarse sin	CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242)*: Como lo dijo la Sala en el Concepto 1766 de 2006, en su carácter de entidades descentralizadas indirectas deberán adscribirse a un organismo o ente del sector central, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 489****, pues la conexidad que debe existir entre el objeto de la misma y las funciones o cometidos de las entidades estatales que en ella participen, exigen un control de los organismos del nivel central, para de esta manera garantizar la coherencia de los proyectos que estas desarrollen con la política del sector al cual pertenezcan (Ley 489 de 1998, artículos 103 y 105). Lo anterior, sin perjuicio del control que se ejerza a través de la participación de las entidades públicas en la dirección de la fundación mixta en los términos del artículo 109 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 96 ibídem.***

Respuesta de Patrimonio Natural	Análisis de la Respuesta CGR	Apoyo legal, jurisprudencial, conceptual (Columna CGR)
Naturales, IDEAM, SINCHI, Gobernaciones, Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras). (...) Téngase en cuenta que el control para las entidades descentralizadas indirectas está a cargo de los representantes legales de las entidades que participaron en su constitución – artículo 109 Ley 489 de 1998 - , quienes en el caso de Patrimonio Natural son los miembros de la Asamblea de Fundadores. Además, su Junta Directiva, está integrada por representantes de entidades que pertenecen al sector ambiental6 y es presidida por el Director de Parques Nacionales Naturales, sector del que hace parte Patrimonio Natural de acuerdo al objeto social y actividades que desarrolla. Es en esas instancias donde se pone de manifiesto el Plan Estratégico de la entidad, con sus líneas estratégicas, objetivos y metas, para precisar y articular líneas de intervención; de igual forma, allí se ejerce control a la ejecución de los proyectos.	perjuicio de los establecidos en los artículos 103 y 105 de la misma norma, conforme lo ha señalado el Consejo de Estado en CONCEPTO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00001-00(2242).	

Respecto al subtítulo relacionado con "***ANTECEDENTES PARA LA CONSTITUCION DE PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS",*** no se realizó observación alguna, por lo cual lo referido en este punto se tomará como informativo, lo cual podría servir para reforzar el acápite de hechos relevantes del informe final de auditoría.

Finalmente, en cuanto a las incidencias disciplinaria y penal Patrimonio Natural no realizó ninguna manifestación, por lo cual estas connotaciones permanecen y una vez liberado el informe de auditoría se deberá proceder a realizar los traslados correspondientes.

Así las cosas, y dado que los argumentos y soportes presentados por el sujeto vigilado no desvirtúan las situaciones evidenciadas por la Contraloría General de la República, y por el contrario aportan elementos que permiten fortalecer la condición, causa y efecto, se consideró procedente en mesa de trabajo la configuración del hallazgo con las incidencias inicialmente comunicadas, ajustando la redacción con apartes de la respuesta.