

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**CONTROL A LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA COLOMBIANA
2017-2019**

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía
Parques Nacionales Naturales de Colombia

CGR-CDMA No. 001
Enero de 2020

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
CONTROL A LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA COLOMBIANA

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Ricardo Rodríguez Yee
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Walfa Constanza Téllez Duarte
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Directora de Estudios Sectoriales	Marisol Millán Hernández
Supervisora Encargada	Gladys Stella Romero Pérez
Líder de auditoría	Henry Castellanos Cárdenas
Equipo Auditor	Arianita Ingrid Buitrago Gómez
	María Alexandra Caro Hernández
	Ivonne Janeth Guerrero Celis
	Diego Mauricio Riaño Suárez
	Martha Patricia Casanova Criado

TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES	4
2.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
2.1.	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	8
2.1.1.	Objetivo general	8
2.1.2.	Objetivos específicos	8
2.2.	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	9
2.3.	CRITERIOS DE AUDITORÍA	9
2.4.	LIMITACIONES DEL PROCESO	12
2.5.	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	12
2.6.	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	13
2.7.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	14
2.8.	PLAN DE MEJORAMIENTO	14
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	15
3.1.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	15
3.2.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	114
3.3.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	130
3.4.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	164
3.5.	RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	187
4.	MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS.....	194



1. HECHOS RELEVANTES

La Amazonía colombiana cubre un área de 45,8 millones de hectáreas, el 23,3% del total del territorio colombiano (incluido lo marino); y representa el 42,3% de la parte continental¹. Comprende los departamentos de Putumayo, Caquetá, Amazonas, Guaviare, Vaupés y Guainía. En ella se encuentran 11 Parques Nacionales Naturales, 2 Reservas Naturales y un santuario de flora y fauna. El sistema de áreas protegidas es gestionado por Parques Nacionales Naturales de Colombia, incluyendo el área correspondiente a la reciente ampliación del Parque Nacional Natural Serranía del Chiribiquete, que es casi del tamaño de Bélgica².

Figura 1. Amazonía colombiana



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Desde el punto de vista ecosistémico la Amazonía colombiana alberga el 66,6% de los bosques naturales del país y se constituye por cerca de 550 ecosistemas terrestres y 159 acuáticos que son predominantemente naturales, ocupando el 89% del territorio. La región se encuentra en las

¹ Tomado de: <http://siatac.co/web/quest/region>.

² MADS, 2019. En:

http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/consultas_publicas_2015/viceministerio/ResumenVisionAmazonia-WEB.pdf



jurisdicciones de varias corporaciones autónomas: CDA³, Cormacarena⁴, Corpoamazonia⁵, y, según el enfoque conceptual y metodológico, también alcanza a ocupar porciones de territorios en las jurisdicciones de Corporinoquia⁶, Corponariño⁷ y CRC⁸. La Amazonia hidrográfica de Colombia tiene una superficie de 337 mil km, la Amazonía selvática abarca 476 mil km al incluir la zona de transición con la Orinoquia⁹.

En términos socioeconómicos la región presenta ilegalidad, bajos índices de desarrollo, baja presencia estatal, alberga cerca de 1,2 millones de personas y cuenta con presencia de 169 resguardos indígenas¹⁰, que comprenden 62 de los 102 pueblos indígenas que aún sobreviven en el país¹¹.

La deforestación se posicionó en los últimos años como uno de los problemas de política pública más complejos y apremiantes. La complejidad de las dinámicas de deforestación radica en razones sociales, institucionales, económicas y legales, procesos de colonización, políticas mineras, agropecuarias y de infraestructura, carencias y debilidades institucionales, conflictos de propiedad de las tierras, ilegalidad, entre otros. Según el MADS en su informe de gestión 2018, el 65 % de la deforestación del país se encuentra concentrada en la Amazonia Colombiana¹².

La mayor concentración se encuentra en el noroccidente de la región, siendo el departamento de Caquetá el que presenta la mayor pérdida de bosque con un 27,6%¹³. Otras zonas que reportan problemáticas de deforestación se localizan en áreas de resguardos indígenas, estando las principales causales en la colonización acelerada generando demanda de recursos y nuevas tierras, que es incentivada por la reconfiguración de grupos armados organizados y por la ausencia de control estatal a escala local¹⁴, la praderización, la ganadería extensiva, los cultivos de uso ilícito, el desarrollo de infraestructura vial y la extracción ilícita de minerales y de madera.

El 5 de abril de 2018 la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en el reconocimiento de los derechos de las generaciones futuras a un ambiente saludable, profirió la Sentencia STC4360 de 2018, en la que se declara a la región amazónica de Colombia como sujeto de derechos, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran. En la Sentencia la Corte Suprema de Justicia estima que el Gobierno Nacional no ha afrontado de manera efectiva el problema de la deforestación y dicta un conjunto de órdenes cuyo fin último es garantizar la protección, la conservación, el mantenimiento y la restauración.

³ Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico.

⁴ Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena.

⁵ Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía.

⁶ Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia.

⁷ Corporación Autónoma Regional de Nariño.

⁸ Corporación Autónoma Regional del Cauca.

⁹ Ver: <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia#presentacion>.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ver: <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia#presentacion>.

¹² MADS, Informe de Gestión 2018. Pág. 10

¹³ Ibid.

¹⁴ <http://smbyc.idsam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/pub/alertas/Deforestacion.jsp?0.6841968671574419>

En este contexto, para la Contraloría General de la República es relevante evaluar el cumplimiento de las funciones institucionales por parte de entidades del sector ambiental en el control de la deforestación en la Amazonía colombiana.

Aunque la deforestación es un problema de política pública que rebasa las competencias y las capacidades del sector ambiental y atraviesa todas las esferas de la acción pública, los resultados obtenidos con el presente ejercicio dan cuenta de debilidades estructurales en el sector que han persistido en el tiempo y que se reflejan en el momento presente, afectando la implementación de las políticas públicas ambientales en la región.

La Contraloría General de la República exhorta al Gobierno Nacional a que todas las acciones y esfuerzos dirigidos a resolver las problemáticas presentadas en la Amazonía colombiana sean el resultado de una verdadera administración compartida no solo entre las diferentes instituciones, sino también entre éstas y la sociedad civil, condición de participación e inclusión que otorga legitimidad a estos procesos y asegura la colaboración de una ciudadanía activa y empoderada del territorio. Así mismo, a que las diferentes estrategias que se formulen sean consecuente y detenidamente evaluadas en materia de las reacciones e impactos que derivarán de su implementación, de tal manera que tales intentos y las tareas emprendidas, se constituyan en eficientes y efectivos cercos al problema abordado y no se traduzcan en un aumento de los mismos o de nuevos conflictos en otras regiones por efecto de consecuentes desplazamientos que de las prácticas embestidas se ocasionen.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor:
RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN
Ministro
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

Doctora:
ELIZABETH BARBUDO DOMÍNGUEZ
Directora General
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA)

Doctor:
ANDRÉS FELIPE GARCÍA CÉSPEDES
Director General
Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena)

Doctor:
LUIS ALEXANDER MEJÍA BUSTOS
Director General
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonia)

Doctora:
JULIA MIRANDA LONDOÑO
Directora General
Parques Nacionales Naturales de Colombia

Respetados Doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0022 de 2018¹⁵, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre el control de la deforestación en Colombia, por parte de sus entidades.

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 en el asunto auditado, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

¹⁵ Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI y se deroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 0014 de 2017. Publicada en el Diario Oficial 50.706 del 4 de septiembre de 2018.



Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría de Cumplimiento, proferidos por la Contraloría General de la República en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹⁶), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹⁷).

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 auditados cumplieron la normatividad que le es aplicable, e incluyó el examen de las evidencias y documentos que fueron remitidos por las entidades y que soportan dicho cumplimiento.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo que se encuentran en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y el archivo físico de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

La auditoría fue realizada por la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente e incluyó visitas a las instalaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

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

2.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron:

2.1.1. Objetivo general

Evaluar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el control de la deforestación en la Amazonia colombiana por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las corporaciones autónomas que tienen jurisdicción en la región y Parques Nacionales Naturales de Colombia, para el periodo 2017 a junio de 2019.

2.1.2. Objetivos específicos

1. Conceptuar sobre el cumplimiento de las obligaciones impartidas al MADS en cuanto a la administración y recursos naturales en relación con el control de la deforestación. En el marco de sus funciones.
2. Evaluar el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales – CICOD, la Subcomisión Técnica de Seguridad y las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación.

¹⁶ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹⁷ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.



3. Evaluación de cumplimiento de funciones de las autoridades ambientales territoriales (permisos de aprovechamiento forestal), CORMACARENA, CDA, CORPOAMAZONÍA, en las vigencias 2017 y 2018, en el municipio con mayor número de alertas del IDEAM que corresponda a cada corporación. Se tomará como insumo el capítulo 3 del informe IERNA.
4. Evaluar la gestión adelantada por MADS, Parques naturales y las 3 CARs que tienen jurisdicción en la región de la Amazonía Colombiana en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia 4360-2018, de conformidad con la Providencia del Tribunal Superior de Bogotá del 20 de marzo de 2019.
5. Atender las denuncias asignadas relacionadas con la materia de auditoria (deforestación en la Amazonía colombiana).

2.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría tuvo como alcance la evaluación del cumplimiento de una serie de criterios de auditoría en relación con:

1. El cumplimiento de funciones y obligaciones misionales relacionadas con la lucha contra la deforestación, la protección, conservación, mantenimiento y restauración de bosques en la Amazonía colombiana.
2. El cumplimiento de las obligaciones que establece la Sentencia STC4360-2018 en las órdenes primera, segunda y cuarta.

La auditoría incluyó la evaluación de instrumentos de política pública (planes, programas, proyectos), instrumentos de manejo ambiental (permisos, licencias), actas, informes de gestión, contratos, reglamentación y actos administrativos.

La auditoría tuvo como fecha de corte el 30 de junio de 2019, y por la naturaleza de los instrumentos evaluados, abarcó periodos más amplios según cada caso.

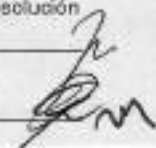
Esta auditoría no incluyó el desarrollo del "Procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA)"¹⁸.

2.3. CRITERIOS DE AUDITORÍA

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

- Constitución Política de Colombia.
- Sentencia C-293 de 2002 [Corte Constitucional].
- Sentencia C-703 de 2010 [Corte Constitucional].
- Sentencia T-204 de 2014 [Corte Constitucional].
- Sentencia STC4360 del 5 de abril de 2018 [Corte Suprema de Justicia].

¹⁸ Adoptado en la CGR mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 45 del 28 de agosto de 2018, modificada con la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 52 del 22 de agosto de 2019.



- Ley 02 de 1959, Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables.
- Ley 37 de 1989, Por la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal.
- Ley 42 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- Ley 87 de 1993, Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
- Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.
- Ley 139 de 1994, Por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones.
- Ley 164 de 1994, Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.
- Ley 165 de 1994, Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.
- Ley 489 de 1998, Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Ley 1333 de 2009, Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
- Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".
- Ley 1955 de 2019, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".
- Decreto 2811 de 1974, Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Decreto 1608 de 1978, Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de Fauna Silvestre.
- Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015], por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.
- Decreto 2173 de 1996, Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Comité Asesor de Política Forestal y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4317 de 2004 [Compilado Decreto 1076 de 2015], Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, FONAM.
- Decreto 3570 de 2011, Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 1376 de 2013, Por el cual se reglamenta el permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial.



- Decreto 1076 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 672 de 2017, Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Decreto 1257 de 2017, Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales y se toman otras determinaciones.
- Decretos reglamentarios del Título VIII de la Ley 99 de 1993 que definen las compensaciones ambientales.
- Resolución 0028 de 2010, Por medio de la cual se otorga permiso de estudio en diversidad biológica a la Fundación Instituto de Inmunología de Colombia -FIDIC, para el proyecto "Captura y estudio de investigación científica en diversidad biológica de primates en la cuenca del río Amazonas en el trapecio amazónico colombiano".
- Resolución 918 de 2011, Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social y se adoptan otras determinaciones.
- Resolución 629 de 2012, Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2a de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento.
- Resolución 1526 de 2012, Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones.
- Resolución 1517 de 2012, Por la cual se adopta el manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad.
- Resolución 1348 de 2014, Por el cual se establecen las actividades que configuran acceso a los recursos genéticos y sus productos derivados para la aplicación de la decisión Andina 391 de 1996 en Colombia y se toman otras determinaciones.
- Plan Nacional de Desarrollo Forestal (2010).
- Plan nacional de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas (2015).
- Directiva Presidencial No. 10 de 2018, Articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018, relacionadas con la deforestación de la Amazonia.
- Documento Conpes 3125 de 2001: Estrategia para la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal -PNDF-.
- Documento Conpes 3934 de 2018: Política de Crecimiento Verde.
- Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad.
- Concepto OAJ-8140-E2-2016-032887 (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible).
- Concepto PIVAC (Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano).
- Convenio sobre Diversidad Biológica.
- Decisión Andina 391 de 1996, Régimen común sobre acceso a los recursos genéticos.
- Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 2015
- Resolución 2015/33. Acuerdo internacional sobre los bosques después de 2015, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Carta de Salvaguarda del MADS dirigida a la CGR.



2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En desarrollo de la auditoría se presentaron limitaciones por la demora en las respuestas a las solicitudes de información por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, situación que generó dificultades y traumatismos para el buen desarrollo de la auditoría, que impidieron el cabal cumplimiento de los términos del Plan de Vigilancia y Control Fiscal asignados a esta auditoría de cumplimiento, además de inobservar los compromisos del Señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifestados en la Carta de Salvaguarda dirigida a la Contralora Delegada para el Medio Ambiente. Esta situación obligó a realizar una visita fiscal al MADS para recaudar información, directamente de la entidad, en noviembre de 2019.

2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

La evaluación del control fiscal interno se focalizó en procesos, actividades y operaciones desarrollados con: a) el cumplimiento de funciones y obligaciones misionales relacionadas con la lucha contra la deforestación, la protección, conservación, mantenimiento y restauración en la Amazonía colombiana, y b) el cumplimiento de las obligaciones que establece la Sentencia STC4360-2018. La evaluación incluyó una valoración por componentes del control interno y una valoración del diseño y efectividad de los controles dispuestos por las entidades para hacer frente a los riesgos inherentes a los procesos, actividades y operaciones evaluados.

Figura 2. Resultados evaluación control fiscal interno

1. Resultados de la evaluación del control interno institucional

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				Ítem evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control				6	2,666666667
B. Evaluación del riesgo				3	1,666666667
C. Sistemas de información y comunicación				4	3
D. Procedimientos y actividades de control				4	2,5
E. Supervisión y monitoreo				4	2,5
Puntaje total por componentes				2	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,247	
				Inadecuado	
Riesgo combinado promedio				ALTO	
Riesgo de fraude promedio				BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles					
	Ítem evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	6.000	12.000	2,000	20%	0,400
B. Evaluación de la efectividad	6.000	16.000	2,667	70%	1,867
Calificación total del diseño y efectividad				2,267	
				Inadecuado	
Calificación final del control interno				2,513	
				Ineficiente	

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

Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).

De acuerdo con los resultados de la evaluación del control fiscal interno realizada de acuerdo con la metodología establecida por la CGR, el asunto auditado obtuvo una calificación final de 2,513, que corresponde al rango de INEFICIENTE, sustentado en los resultados plasmados en este informe.

Lo anterior indica que, en los aspectos evaluados, no se cuenta con los controles adecuados para hacer frente a los riesgos cuya ocurrencia pueden afectar e impedir alcanzar el resultado final esperado de protección, conservación, mantenimiento y restauración de la Amazonía colombiana.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Se emite un concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO, fundamentado en lo siguiente:

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que, en los aspectos evaluados, el cumplimiento de las obligaciones misionales relacionadas con la lucha contra la deforestación y la protección, conservación, mantenimiento y restauración en la Amazonía colombiana, así como el cumplimiento de lo dispuesto en las órdenes primera y segunda de la Sentencia STC4360-2018, no resulta conforme en los aspectos significativos frente a los criterios aplicados.

Cumplimiento de obligaciones misionales

La auditoría evidenció una serie de situaciones de incumplimiento en áreas cruciales de la gestión ambiental y la gestión forestal del Estado colombiano -en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- y que tienen efectos sobre la Amazonía colombiana y que se traducen en:

- Planes y políticas nacionales que no se llegan a implementar completamente, se implementan de forma tardía o que no avanzan en la forma que se prevé o se requiere (ej. Plan Nacional de Desarrollo Forestal, que fue aprobado oficialmente luego de once años de ser creado en la Ley).
- Diseños institucionales (instancias, organismos, normas, reglamentaciones) que nunca se llegan a implementar o a consolidar (ej. Sistema Nacional Forestal, Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación).
- Exposición al riesgo de insostenibilidad financiera de los planes y políticas nacionales, al no realizarse un sólido ejercicio de proyección y planeación financiera detallada y hacia el largo plazo, teniendo en cuenta que la gestión ambiental es una gestión de largo plazo, más aún desde los enfoques ecosistémicos.
- Baja asignación de recursos por parte del Estado a cambio de mayor presencia de recursos de cooperación internacional, generando debilidad en las fuentes ciertas de financiamiento. Así mismo, debilidades en la armonización de los planes nacionales ambientales y los programas de cooperación internacional.

Así mismo, se evidenciaron debilidades en materia de gestión y control de permisos de aprovechamiento forestal que otorgan las autoridades ambientales evaluadas y las respectivas compensaciones a que haya lugar.

Cumplimiento de la Sentencia STC4360-2018



La auditoría evidenció dos situaciones de incumplimiento de las dos primeras órdenes de la Sentencia STC4360 de 2018 por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En primer lugar aún no se cuenta con el plan de acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía y se haga frente a los efectos del cambio climático (orden primera), como tampoco se cuenta aún con el "pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano -PIVAC", que adopte las medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero (orden segunda).

Los incumplimientos evidenciados inciden hacia la puesta en marcha de todo un conjunto de acciones cuyo fin último es garantizar los derechos a la protección, a la conservación, al mantenimiento y a la restauración de la Amazonía colombiana, derechos cuya titularidad fue reconocida a la región como sujeto de derechos en la Sentencia STC4360 de 2018.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó dieciocho (18) hallazgos administrativos, de los cuales once (11) tienen posible connotación disciplinaria, uno (1) posible connotación penal y dos (2) tienen solicitud de apertura de proceso administrativo sancionatorio por parte de la CGR.

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., 31 ENE 2020



WALFA CONSTANZA TÉLLEZ DUARTE
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial No. 03 del 29 de enero de 2020
Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, Director de Vigilancia Fiscal
Gladys Stella Romero Pérez, Supervisora Encargada
Elaboró: Equipo Auditor



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
1. Conceptuar sobre el cumplimiento de las obligaciones impartidas al MADS en cuanto a la admón. de RRNN en relación con el control de la deforestación. En el marco de sus funciones.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó un conjunto amplio de situaciones de incumplimiento que permitieron constituir once (11) hallazgos de auditoría.

En resumen, las situaciones detectadas dan cuenta de fallas estructurales en la gestión ambiental y la gestión forestal del Estado colombiano -en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- y que tienen efectos sobre la Amazonía colombiana que se traducen en:

- Planes y políticas nacionales que no se llegan a implementar completamente, se implementan de forma tardía o que no avanzan en la forma que se prevé o se requiere (ej. Plan Nacional de Desarrollo Forestal, que fue aprobado oficialmente luego de once años de ser creado en la Ley).
- Diseños institucionales (instancias, organismos, normas, reglamentaciones) que nunca se llegan a implementar o a consolidar (ej. Sistema Nacional Forestal, Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación).
- Exposición al riesgo de insostenibilidad financiera de los planes y políticas nacionales, al no realizarse un sólido ejercicio de proyección y planeación financiera detallada y hacia el largo plazo, teniendo en cuenta que la gestión ambiental es una gestión de largo plazo, más aún desde los enfoques ecosistémicos.
- Baja asignación de recursos por parte del Estado a cambio de mayor presencia de recursos de cooperación internacional y debilidades en la armonización de los planes nacionales ambientales y los programas de cooperación internacional.

Hallazgo 1. D1. Plan Nacional de Desarrollo Forestal [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Ley 37 de 1989
Decreto 3570 de 2011
Ley 99 de 1993
Ley 489 de 1998
Plan Nacional de Desarrollo Forestal
Documento Conpes 3125 de 2001 (Estrategia para la Consolidación del PNDF)

Criterios

- Constitución Política

Artículo 80. 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. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley [...]

- **Ley 37 de 1989**

ARTICULO 1o. Ordénase al Gobierno Nacional la elaboración del Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 76, ordinal 4, artículo 118, artículo 32 de la Constitución Nacional, en la Ley 03 de 1986 y demás disposiciones sobre la materia.

ARTICULO 2o. Entiéndase por Plan Nacional de Desarrollo Forestal, todos aquellos programas que deben realizarse en la economía nacional para mantener los beneficios económicos y sociales de los bosques y atender los problemas que presenta el sector forestal.

ARTICULO 3o. El Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal será elaborado por los Ministerios de Agricultura, Desarrollo Económico, Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación, bajo la coordinación del primero una vez sean escuchadas las opiniones de los sectores económicos vinculados al área forestal y al sector maderero.

El plan tendrá como objetivos los siguientes:

- a. Señalar los programas, proyectos y prioridades para el desarrollo, conservación y manejo del recurso forestal en Colombia, así como lo concerniente con la ordenación de las cuencas hidrográficas y manejo de la vida silvestre.
- b. Determinar los recursos dedicados al desarrollo del sector forestal.
- c. Fortalecer la investigación del recurso forestal y de los demás recursos naturales renovables vinculados con los bosques; y
- d. Definir las estrategias para el desarrollo de los bosques naturales, de las plantaciones forestales, la producción, transformación y comercialización de los productos del bosque, de acuerdo a las necesidades del país y según el rendimiento sostenido del recurso."

- **Decreto 3570 de 2011**

ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

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

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

- Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

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

[...]

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

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

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

3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.

4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

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

6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

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

2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural [...]

40. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas;

En relación con el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y el Sistema Nacional Forestal

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

PARÁGRAFO 4. El Ministerio del medio Ambiente coordinará la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal de que trata la Ley 37 de 1989. Igualmente, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional creado por la ley.

Para los efectos del presente párrafo, el Gobierno Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, deberá presentar al Congreso de la República las adiciones, modificaciones, o actualizaciones que considere pertinente efectuar a la Ley 37 de 1989, antes de iniciar el cumplimiento de sus disposiciones.

En relación con el Sistema Nacional Ambiental:

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

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

ARTÍCULO 6. Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad.

• Ley 489 de 1998

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

1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.
[...]
3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.
[...]
6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.

ARTÍCULO 104. ORIENTACION 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*.

- Plan Nacional de Desarrollo Forestal

Presentación

El Gobierno Colombiano atendiendo los compromisos del UNFF identificó la urgencia de formular y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) como una estrategia global que consolide la política forestal y defina los programas prioritarios objeto de cooperación y asistencia técnica internacional. En el Consejo Nacional Ambiental celebrado el 5 de diciembre de 2000, aprobó de manera unánime la propuesta del PNDP presentada a su consideración por los Ministerios de Medio Ambiente, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio Exterior, Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación.

El PNDP ofrece una visión estratégica de la gestión forestal nacional para los próximos 25 años, trascendiendo periodos de Gobierno al constituirse en una política de Estado. El Plan se basa en la participación de los actores que tienen relación con los recursos y ecosistemas forestales, poniendo en marcha estrategias y programas relacionados con la zonificación, conservación, y restauración de ecosistemas, el manejo y aprovechamiento de ecosistemas forestales, y la adopción de una visión de cadena en los procesos de reforestación comercial, desarrollo industrial y comercio de productos forestales. Igualmente, considera los aspectos institucionales y financieros requeridos para su implementación.

Por último, la exitosa implementación del PNDP, como un resultado de la concertación entre los sectores público y privado, requiere un compromiso del conjunto de la sociedad que reconoce en los bosques una alternativa para su desarrollo ambiental, social y económico. Para ello se requiere que los diferentes planes de desarrollo regional y local incorporen los lineamientos y contenidos del PNDP.

Objetivos específicos

1. Caracterizar, ordenar y valorar la oferta de bienes y servicios generados por los ecosistemas forestales.
2. Generar bienes y servicios forestales competitivos que fortalezcan el sector forestal y la economía nacional.
3. Posicionar los productos y servicios forestales en los mercados nacionales e internacionales promoviendo cadenas de competitividad.
4. Incorporar, conservar y manejar los ecosistemas forestales para la prestación de bienes y servicios ambientales.
5. Desarrollar procesos en los cuales la población vinculada al sector forestal, participe con equidad en la preservación, protección, conservación, uso y manejo de los ecosistemas forestales orientados a la construcción de una sociedad sostenible.
6. Fortalecer la participación y capacidad de negociación colombiana en las instancias internacionales relacionadas con la preservación, conservación, uso y manejo sostenible de los ecosistemas forestales y su biodiversidad, y la comercialización de sus productos.
7. Generar una cultura de uso y manejo sostenible de los ecosistemas forestales y su biodiversidad, que propicie cambios favorables entre el hombre y su entorno.
8. Dotar al sector de elementos técnicos, financieros, económicos e institucionales que le permitan desarrollarse de manera continua y sostenible*.

- Documento Conpes 3125 de 2001 (Estrategia para la Consolidación del PNDP)

3. Desarrollo institucional e instrumentos de apoyo:

Para un efectivo desarrollo y consolidación a mediano y largo plazo de los programas y subprogramas previamente enunciados, se adelantarán las siguientes acciones instrumentales:

a) Desarrollo Institucional y Normativo

Atendiendo las recomendaciones del Consejo Nacional Ambiental, realizado el 5 de diciembre de 2000, el MMA¹⁹ establecerá en un plazo no mayor de 6 meses una gerencia para la implementación del PNDP, con el fin de facilitar la adopción de sus mecanismos e instrumentos de gestión y coordinar con las entidades gubernamentales, el sector privado, organizaciones comunitarias, ONG y demás instancias relevantes, el desarrollo de sus acciones estratégicas.

[...]

¹⁹ Ministerio del Medio Ambiente.

6. Igualmente, conformará un Banco de Proyectos que se alimentará de las iniciativas que surjan de las regiones, como resultado del proceso de socialización y regionalización del Plan.

Hechos

En el año 2000 fue aprobado el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), luego de once años de la expedición de la Ley 37 de 1989.

En desarrollo de la auditoría se evaluó el seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas del PNDP y se determinó que, a la fecha de la evaluación, sólo se han realizado tres ejercicios de seguimiento en los 19 años que lleva vigente el PNDP. La primera por parte del Departamento Nacional de Planeación en el año 2003 con un enfoque cualitativo evidenciándose dificultades para obtener información confiable, así como vacíos en la captura y sistematización de sus datos. La segunda evaluación estaba a cargo de CONIF en el año 2006, teniendo en cuenta el periodo de 2001 a 2004, en donde se concluyó que el avance del programa y subprogramas estuvo por debajo del 33%. Finalmente se hizo la tercera evaluación a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en el año 2011, que concluyó, entre otras cosas, que el nivel general de cumplimiento de las metas propuestas puede considerarse bajo, o cuando menos, ubicarse en un rango medio-bajo.

Ante lo anterior la auditoría, con base en la información reportada a la CGR, evidenció la no implementación de mecanismos adecuados para el seguimiento y control a los avances y resultados del PNDP, a pesar de haberse detectado un alto nivel de incumplimiento en las metas del PNDP.

Además se observó que el PNDP no ha tenido un proceso de revisión a fin de ajustarlo o actualizarlo, teniendo en cuenta que fue elaborado en el año 2000 (hace 19 años), sin que se evidencie el mejoramiento en el desempeño y ejecución de las metas establecidas en el PNDP.

De otra parte, el Documento Conpes 3125 de 2001, que establece la Estrategia para la Consolidación del PNDP, dispuso el establecimiento de una Gerencia para la implementación del PNDP, a fin de facilitar la adopción de los mecanismos e instrumentos de gestión del PNDP y coordinar con las entidades gubernamentales, el sector privado, organizaciones comunitarias, ONG y demás instancias relevantes, el desarrollo de sus acciones estratégicas. El Documento Conpes también dispuso la creación de un Banco de Proyectos del PNDP, como instrumento de apoyo para la gestión de los proyectos que se generen en desarrollo del PNDP.

En relación con la Gerencia para la implementación del PNDP, la auditoría evidenció que, desde la expedición del Conpes 3125 de 2001, sólo se han realizado tres ejercicios de gestión gerencial por unos cortos periodos de tiempo (en 2002, entre 2004 y 2005 y entre 2007 y 2008) y que a la fecha de la evaluación aún no se cuenta con una Gerencia debidamente formalizada para la implementación del PNDP en los términos del Documento Conpes 3125 de 2001.

De otra parte, aunque se expidió la Ley 1021 de 2006²⁶ que creaba el Consejo Nacional Forestal, como un órgano de coordinación y concertación de la política forestal nacional y establecía que su Secretaría Técnica estaría a cargo de la gerencia del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (art. 7), esto no se pudo llevar a cabo dado que la Ley 1021 fue declarada inexecutable en Sentencia C-030 de 2008 al no haberse cumplido en debida forma con el requisito de la consulta previa a comunidades y grupos étnicos.

²⁶ Por la cual se expide la Ley General Forestal.

En relación con el Banco de Proyectos del PNDF, la auditoría determinó que tampoco se ha establecido este instrumento, al no contar con reglamento ni con un esquema de gestión ni manuales ni procedimientos funcionales y operacionales que logre sus objetivos de soporte para la toma de decisiones en la planificación de las inversiones, y como herramienta de planificación y de gestión respecto al ciclo de vida de los proyectos que surjan en desarrollo del PNDF.

En resumen, la auditoría evidenció que: 1) el PNDF inició once años después de su creación en la Ley, 2) que no se realiza un ejercicio continuo de seguimiento y evaluación a los avances y resultados y que tampoco se ha revisado a fin de actualizarlo o ajustarlo, 3) que no se ha establecido la Gerencia para la implementación del PNDF dispuesta por el Conpes 3125 de 2001, y 4) que tampoco se ha establecido el Banco de proyectos que se previó en el mismo documento Conpes 3125, creado para establecer la Estrategia para la Consolidación del PNDF.

Causa

Estas situaciones obedecen a la no implementación de mecanismos de gestión y de control adecuados para dar cumplimiento a lo dispuesto en las normas citadas, en relación con el cumplimiento de metas, el seguimiento continuo y oportuno, la revisión y actualización del PNDF y el establecimiento de los instrumentos de gestión como la Gerencia para la implementación y el Banco de Proyectos.

Al ser el PNDF parte del SINA adoptado como política de Estado en su momento, lo que se ha evidenciado en el presente análisis es la ausencia de una adecuada labor de dirección, coordinación y reglamentación de su organización y funcionamiento por parte del MADS.

Efecto

No contar con una Gerencia para la implementación afecta la implementación del PNDF y la realización de tareas esenciales de gestión, tales como establecer un esquema de planeación de la implementación del PNDF en el corto, mediano y largo plazo, así como la adopción de mecanismos e instrumentos de gestión y de coordinación entre las entidades de gobierno, el sector privado, las organizaciones comunitarias y demás instancias que participan en la puesta en marcha de los programas estratégicos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

No contar con mecanismos de seguimiento y evaluación a los avances y resultados del PNDF impide contar con información clave para la toma de decisiones para la buena marcha de Plan con el fin de lograr los objetivos previstos en la política.

Finalmente, no contar con un Banco de Proyectos del PNDF debidamente conformado, implica no contar con una herramienta que brinde soporte a los procesos de registro, priorización, focalización, selección, viabilización, preparación, planeación, presupuestación, asignación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los resultados de las inversiones realizadas, que son las actividades esenciales que se soportan con los bancos de proyectos.

También implica no contar con una herramienta que permita visibilizar y unificar de manera sistemática y rigurosa todas las iniciativas que surjan en torno a alcanzar los objetivos del Plan, ni contar con una base de información útil para diversos ámbitos de la gestión del PNDF como un todo, tales como:

- identificar necesidades (financieras, de fortalecimiento de capacidades, técnicas, etc.);
- consolidar información homogénea y comparable de todos los proyectos a nivel de actividades y productos;
- cualificar los flujos de gestión y de información de los proyectos;
- eliminar posibles desviaciones de las iniciativas respecto a los intereses superiores del Plan;
- encadenar iniciativas individuales en proyectos macro más costo efectivos y costo eficientes;
- contar con información de calidad para la rendición de cuentas a la sociedad.

Para el caso de la Amazonía colombiana, la situación planteada implica, además de lo anterior, que no se facilite la labor de priorización de la región en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 a lo largo del ciclo de gestión del PNDF y los programas, proyectos y acciones que se desarrollen con ocasión de éste.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta MADS

En su respuesta el Ministerio comienza por afirmar que los CONPES no son actos administrativos ni tienen carácter normativo, ni fuerza vinculante, por no ser ni leyes, ni decretos, ni resoluciones, ni acuerdos, ni ordenanzas, ni actos administrativos. Que el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES es un órgano consultivo, y por lo tanto, sus decisiones no son jurídicamente vinculantes para el Gobierno Nacional. En consecuencia:

[...] por el hecho de no acoger algunos de los lineamientos o recomendaciones del Conpes 3125, no puede establecerse que el MADS actuó en contravía de una norma jurídica u obligación legal, y por ende que haya incumplido con su deber funcional bajo la ley.

A continuación, el Ministerio expone sus argumentos frente a lo observado por la CGR, “con el fin de desvirtuar la incidencia disciplinaria que se pretende darle”:

- En relación con la Gerencia del Fondo, que ya han transcurrido 19 años desde la expedición del Conpes 3125 de 2001 y el Estado perdió su potestad investigadora y sancionadora sobre el hecho en mención, de acuerdo con el artículo 30 de la ley 734 de 2002.
- En relación con el Banco de Proyectos del PNDF, que las CAR incluyen proyectos en sus planes de acción y que se cuenta con el Programa Visión Amazonía.
- En relación con el cumplimiento de las metas, que la CGR no puede basarse en una auditoría realizada 9 años atrás en el 2011, sin haber revisado lo que está ejecutando el sector ambiental para la región de la Amazonía.
- Que sí se prioriza la región de la Amazonía en el marco del PNDF y de las políticas ambientales.
- Que hubo reducción de la deforestación en 2018-2019.
- Que el MADS no era el responsable de llevar a cabo la consulta previa que debió adelantarse para la expedición de la Ley 1021 de 2006.
- Que el Ministerio sí ha cumplido con su deber funcional para proporcionar un marco reglamentario adecuado para la gestión del recurso Forestal

Por todas las consideraciones anteriores, el Ministerio concluye:

Como puede evidenciarse de lo anteriormente dicho, que se encuentra respaldado en los soportes documentales que obran en este Ministerio, no resulta viable legalmente dar connotación disciplinaria a este hallazgo, como quiera al no infringirse ningún deber funcional, no existe una conducta disciplinable. Cabe recordar que, la acción

disciplinaria tiene como fundamento la relación de subordinación que existe entre el Funcionario Público y la Administración en el ámbito de la función pública y que da origen a la misma, por el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de interés de conformidad con la previsión legal consagrada en el artículo 23 de la Ley 734 de 2002, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 de la norma antes señalada.

El artículo 6º de la Constitución Política, según el cual los servidores públicos no sólo son responsables por infringir la Constitución y la ley sino también por la omisión y la extralimitación en el ejercicio de sus funciones, las cuales no hacen alusión a otra cosa que a los deberes que se encuentran establecidos en la ley o reglamento para el desarrollo de la función pública y a cuya observancia se comprometen al prestar juramento en el momento de entrar a ejercer su cargo, así como lo enseñan los artículos 122 y 123 de la Ley Fundamental.

Análisis CGR

En relación con el cumplimiento de lo establecido en los documentos CONPES, la CGR recuerda que en el Decreto 1869 de 2017²¹ se dispone:

Artículo 2.2.12.3.2. Plan de Acción y Seguimiento (PAS). Los documentos Conpes de política incluirán un plan de acción y seguimiento (PAS) que dispondrá, entre otras cosas, las acciones, entidades responsables de su ejecución, los recursos indicativos asociados, el período de cumplimiento y las variables para el seguimiento.

Artículo 2.2.12.3.3. Ajuste documentos Conpes. La Secretaría Técnica podrá, mediante adendas, ajustar los documentos Conpes siempre que no se afecten sus objetivos, alcances, metas o recomendaciones. Para el efecto, la entidad competente sectorial deberá presentar la solicitud motivada, identificando la necesidad e implicaciones del ajuste. En todo caso, el ajuste no podrá reemplazar la voluntad del órgano colegiado. Este tipo de modificaciones deberán ser informadas al Conpes.

La modificación de los objetivos, alcances, recomendaciones o metas de los documentos Conpes procederá mediante la aprobación de un nuevo documento.

La Secretaría Técnica podrá expedir fe de erratas por imprecisiones o errores de forma, de redacción o aritméticos en los documentos Conpes aprobados.

Artículo 2.2.12.4.2. Alcance y periodicidad del seguimiento. Sustituido por el Artículo 1º del Decreto 1869 del 15 de noviembre de 2017. El seguimiento a documentos CONPES se realizará con base en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) aprobado por el CONPES, de acuerdo con la metodología adoptada por el Departamento Nacional de Planeación en su calidad de Secretaría Técnica.

Los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades de los distintos niveles de gobierno que hayan adquirido compromisos en virtud de un documento CONPES, son responsables del reporte y validación de la información que demande el sistema. Para tales fines, de manera semestral con corte al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año, suministrarán información veraz, oportuna e idónea para la actividad de seguimiento, adjuntando los soportes correspondientes e identificando las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos.

Los documentos Conpes dictan un conjunto de parámetros de acción para el ejercicio de la acción pública y la puesta en marcha de las políticas públicas, como lo es el PNDF. Además establecen acciones a realizar, entidades responsables, tiempos de cumplimiento, variables de seguimiento, etc. y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los documentos Conpes están sujetos al seguimiento continuo y las entidades responsables de las distintas acciones pueden presentar solicitudes para tramitar los ajustes que considere pertinentes. Es decir, los documentos Conpes contienen mucho más que recomendaciones.

²¹ Por medio del cual se sustituye el Título 12 del Decreto número 1082 de 2015, Único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (Conpes).

En relación con los bajos avances del PNDF, la CGR tomó la información oficial producida por la Entidad, que es justamente el último ejercicio de evaluación realizado en 2011, al no contar con información más reciente, evidenciando que no se han realizado ejercicios de seguimiento o evaluación posteriores, lo cual a su vez demuestra que no se cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación a los avances del PND. En este sentido la CGR evidenció incumplimiento de la función misional del MADS al ser la entidad rectora de la política ambiental en el país, aunado a que no se ha realizado un ejercicio de revisión para la actualización o ajustes del PNDF.

En relación con el Banco de Proyectos del PNDF, la CGR considera que aunque las CAR incluyan proyectos en sus planes de acción y que se cuente con los proyectos del Programa Visión Amazonía, el compromiso establecido en el Conpes 3125 que no se ha cumplido es específico: conformar un Banco de Proyectos que se alimentará de las iniciativas que surjan de las regiones, como resultado del proceso de socialización y regionalización del Plan.

Por las anteriores consideraciones, la observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 2. D2. Implementación del Servicio Nacional Forestal [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Ley 37 de 1989
Decreto 3570 de 2011
Ley 489 de 1998
Ley 99 de 1993
Documento Conpes 3934 de 2018 (Política de Crecimiento Verde)

Criterios

- **Constitución Política**

Artículo 80. 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. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

Artículo 200. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:

1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución.

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

- **Ley 37 de 1989**

ARTICULO 4o. ARTICULO 4o. Créase el Servicio Forestal Nacional para desarrollar la política, aplicar la legislación forestal y realizar la programación establecida por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

ARTICULO 5o. Entiéndase por Servicio Forestal Nacional el sistema de coordinación de las entidades públicas de los niveles territoriales encargadas de desarrollar las actividades establecidas por el Plan nacional de Desarrollo Forestal.

ARTICULO 8o. Las funciones principales del Servicio Forestal Nacional que cumplirá a través de las entidades públicas que coordina son:

- a. Realizar el inventario de los bosques.
- b. Realizar periódicamente levantamientos cartográficos del recurso forestal, para suministrar información actualizada a nivel cualitativo y cuantitativo del recurso.
- c. Suministrar y controlar la forestación y reforestación y el aprovechamiento de los bosques.
- d. Crear viveros y bancos de semillas forestales y/o ampliar los existentes para la producción de plántulas dedicadas a la forestación y reforestación y constituir la red de viveros en concordancia con los ecosistemas con que cuenta el país.
- e. Revisar y actualizar la situación jurídica de concesiones y propietarios de áreas con vocación forestal.
- f. Créase el Servicio de Policía Forestal, a cuyos miembros se les asignan funciones policivas necesarias para hacer cumplir las normas sobre aprovechamiento y protección forestal y la vida silvestre, el cual estará integrado por el personal de inspectores que con carácter de forestales sean designados por las Corporaciones Autónomas Regionales o por entidades nacionales, departamentales o municipales que tengan competencia para manejar y administrar recursos renovables, las que fijarán su jurisdicción y determinarán sus funciones.
- g. Administrar, manejar y conservar los bosques del Estado.
- h. Determinar y manejar las áreas forestales y las zonas de reserva forestal.
- i. Reglamentar y supervisar la conservación, recuperación y utilización de los suelos forestales.
- j. Aplicar las normas vigentes sobre el aprovechamiento y protección de los bosques.
- k. Adelantar actividades de extensión y educación forestal.
- l. Promover las investigaciones necesarias para asegurar una mayor producción de bosques.
- m. Diseñar y organizar el sistema de información regional y nacional del recurso bosque.
- n. Estudiar y organizar un sistema de prevención y control de los incendios, las plagas y las enfermedades forestales.
- ñ. Determinar su forma de operación a nivel institucional.
- o. Las demás que se adopten por las entidades planificadoras y ejecutoras del Plan nacional de Desarrollo Forestal.

ARTICULO 9o. A partir de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, se establece el plazo de un año, para que las entidades mencionadas en el artículo 6, organicen el Servicio Forestal Nacional."

- Decreto 3570 de 2011

ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

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

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

[...]

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

[...]

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

- **Ley 489 de 1998**

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

1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.

[...]

3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

[...]

6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.

ARTÍCULO 104. ORIENTACION 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.

- **Ley 99 de 1993**

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

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

[...]

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

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

2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

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

40. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas;

En relación con el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y el Sistema Nacional Forestal

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

PARÁGRAFO 4. El Ministerio del medio Ambiente coordinará la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal de que trata la Ley 37 de 1989. Igualmente, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional creado por la ley.

Para los efectos del presente parágrafo, el Gobierno Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, deberá presentar al Congreso de la República las adiciones, modificaciones, o actualizaciones que considere pertinente efectuar a la Ley 37 de 1989, antes de iniciar el cumplimiento de sus disposiciones.

En relación con el Sistema Nacional Ambiental:

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

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

ARTÍCULO 6. Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad.

- Documento Conpes 3934 de 2018 (Política de Crecimiento Verde)

5.3. Plan de acción

A continuación, se describen las estrategias que se implementarán para alcanzar los objetivos específicos enunciados en la sección 5.2. La descripción de todas las acciones se encuentra en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) en el Anexo A, en el que se establecen las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la Política de Crecimiento Verde.

Estas acciones se formularon con base en las recomendaciones de la Misión de Crecimiento Verde y fueron concertadas con 28 entidades del orden nacional.

5.3.1. Generar condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural

Promover el desarrollo del sector forestal

Línea de acción 7. Fortalecer las capacidades institucionales

Igualmente, se hace necesario reglamentar e implementar el Servicio Forestal Nacional, creado mediante la Ley 37 de 1989 como mecanismo de articulación entre las diferentes instituciones involucradas para la planificación, control y vigilancia, asistencia técnica e información forestal. Para ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expedirá el decreto reglamentario correspondiente durante el año 2019 para garantizar que dicho servicio inicie su operación en el año 2020.

Hechos

Aunque la Ley 37 de 1989 dispuso la creación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) y el Sistema Nacional Forestal (SNF), al momento de la expedición de la Constitución Política de 1991, las disposiciones de la Ley 87 de 1989 no se habían cumplido.

La llegada de la nueva constitución trajo consigo una nueva forma de concebir el medio ambiente, visión que se expresa en un conjunto de normas referidas a su protección²² y que hacen parte de la denominada "constitución ecológica"²³.

Posteriormente se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) o "Cumbre para la Tierra"²⁴ de la cual Colombia hace parte y que sentó las bases del desarrollo sostenible. Junto a la Constitución de 1991 se propiciaron en el país reformas estructurales al sector medio ambiente y cuyo principal hito a nivel legislativo es la expedición de la Ley 99 de 1993²⁵, con la cual se adopta una nueva estructura institucional para el manejo y administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

La Ley 99 de 1993 dispuso que fuera el MADS el responsable de estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional (SNF) creado por la Ley 37 de 1989. Y la Ley 37 prescribió

²² Artículos 8, 58, 79, 80, 333 y 334, entre otros.

²³ [...] la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera "constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente [...] esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. (Sentencia C-126 de 1998).

En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm>. 1 de abril de 1998.

²⁴ Celebrada en Junio de 1992 en Rio de Janeiro.

²⁵ En adelante Ley 99. "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones". Publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1993.

que el plazo máximo para la ello era un año luego de la aprobación del PNDF. Sin embargo, aunque el PNDF fue aprobado en 2000, el SNF aún no ha sido estructurado ni implementado.

Además, de acuerdo con la Ley 37 de 1989, le corresponde al Servicio Nacional Forestal desarrollar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, en los siguientes términos:

ARTICULO 4o. Créase el Servicio Forestal Nacional para desarrollar la política, aplicar la legislación forestal y realizar la programación establecida por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

ARTICULO 5o. Entiéndase por Servicio Forestal Nacional el sistema de coordinación de las entidades públicas de los niveles territoriales encargadas de desarrollar las actividades establecidas por el Plan nacional de Desarrollo Forestal.

ARTICULO 6o. El Servicio Forestal Nacional, estará conformado por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, las Corporaciones Autónomas Regionales y las demás entidades nacionales, departamentales o municipales que tengan competencia para manejar y administrar recursos naturales renovables.

La coordinación del Servicio Forestal Nacional estará a cargo del Ministerio de Agricultura, el que podrá delegar, cuando así lo estime necesario, en las Secretarías de Agricultura correspondientes.

El Gobierno Nacional estructurará el funcionamiento de esa coordinación y de los fondos destinados al Servicio Forestal Nacional.

ARTICULO 7o. Las entidades mencionadas en el artículo anterior, deberán adecuar sus estructuras administrativas para prestar eficientemente el Servicio Forestal Nacional.

Aunque lo anterior no ha sido modificado, en diversos apartes del PNDF vigente se plantea que el Servicio Nacional Forestal se pone en marcha a través del Sistema Nacional Ambiental (SINA):

El SINA como un sistema de coordinación institucional; al cual pertenecen también instituciones privadas y organizaciones relacionadas con la gestión del medio ambiente, en conjunto con otros sistemas es el responsable de poner en marcha e implementar el PNDF. Se puede observar que el SINA tiene una concepción sistémica similar a la determinada en la Ley 37 de 1989 para el Servicio Forestal Nacional²⁶.

De igual manera, dentro de su competencia y autonomía el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las CAR principalmente, revisarán, definirán y adecuarán sus respectivas dependencias relacionadas con la gestión forestal, de tal manera que se implemente y ponga en marcha el Servicio Forestal Nacional previsto en la Ley 37 de 1989, dentro de la concepción sistémica adoptada para el SINA por medio de la Ley 99 de 1993. A su vez, el sector privado en cabeza de las agremiaciones, asociaciones, industriales, comerciantes y comunidades harán otro tanto para integrarse en forma efectiva al servicio en mención²⁷.

En relación con lo anterior, esta auditoría determinó que tampoco se ha emitido por parte del MADS alguna reglamentación sobre la organización y funcionamiento del SINA²⁸ en términos de la puesta en marcha y desarrollo del PNDF, al menos mientras se crea el SNF establecido en la Ley.

Por otra parte, el inciso final del párrafo 4 del artículo 5 de la Ley 99 también dispuso que, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la Ley, el Ministerio debía presentar al Congreso de la República las adiciones, modificaciones, o actualizaciones que considere pertinentes efectuar a la Ley 37 de 1989 a fin de elaborar el PNDF e implementar el SNF.

²⁶ PNDF. Pág. 33.

²⁷ PNDF. Pág. 36.

²⁸ Ley 99, Artículo 4: [...] El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

Al respecto, la auditoría determinó que, desde la expedición de la Ley 99 de 1993, únicamente se han presentado dos proyectos de ley: el Proyecto de ley 216 de 1994 Cámara²⁹ y el Proyecto de Ley 56 de 1996 Cámara³⁰. Ambos fueron archivados.

Aunque el resultado del trámite legislativo de un proyecto de ley en el Congreso Nacional responde a las dinámicas propias de esa rama del poder público, se resalta la ausencia de iniciativa legislativa por parte del MADS en esta materia durante los últimos veinte tres años, la cual se considera inconveniente, teniendo en cuenta la importancia del PNDF y el SNF en la gestión de los ecosistemas forestales del país y de la Amazonía colombiana.

Por otra parte, el Documento Conpes 3934 de 2018 que establece la Política de Crecimiento Verde, dispuso que en 2019 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debían expedir un decreto para reglamentar e implementar el Servicio Forestal Nacional, a fin de garantizar que dicho servicio inicie su operación en el año 2020. Se determinó que esta disposición tampoco se ha cumplido.

En conclusión, esta auditoría evidenció que: 1) luego de 30 años de la expedición de la Ley 37 de 1989, no se ha estructurado e implementado el Servicio Nacional Forestal, 2) que desde 1996 no se han presentado proyectos de Ley en cumplimiento del inciso final del parágrafo 4 del artículo 5 de la Ley 99 a fin de actualizar lo dispuesto en la Ley 37 de 1989 y 3) que tampoco se ha emitido reglamentación del SINA a efectos de lo que el Plan Nacional de Desarrollo Forestal aprobado dispone sobre su rol.

Causa

Estas situaciones obedecen a la no implementación de mecanismos de gestión y de control adecuados para dar cumplimiento a las normas citadas. Al ser el PNDF y el SNF, parte del SINA, la situación planteada también es consecuencia de la ausencia de una adecuada labor de dirección, coordinación y reglamentación de su organización y funcionamiento.

Efecto

Las situaciones descritas ocasionan que en la actualidad el Estado colombiano no cuente con un marco normativo y regulatorio que actualice el marco anterior sobre el PNDF y el SNF al nuevo diseño institucional para la gestión ambiental que se constituyó a partir de la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993, por lo que no se cuenta con un sistema de coordinación y articulación a efectos del Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

²⁹ Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 37 de 1989 "por medio de la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Nacional Forestal". Ministro de Ambiente: Manuel Rodríguez Becerra. Presentado el 17 de junio de 1994. Archivado. Ficha técnica:

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-1990-1994/1993-1994/articulo/221-por-medio-de-la-cual-se-modifica-y-adiciona-la-ley-37-de-1989-br-por-la-cual-se-dan-las-bases-para-estructurar-el-plan-nacional-de-desarrollo-forestal-y-se-crea-el-servicio-forestal>

³⁰ Por el cual se modifica y adiciona la Ley 37 de 1989 "por medio de la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Nacional Forestal", se crea el Fondo Nacional de Reforestación y se dictan otras disposiciones. Presentado el 30 de julio de 1996. Archivado. Ministro de Ambiente: José Vicente Mogollón. Ficha técnica:

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-1994-1998/1996-1997/articulo/56-por-el-cual-se-modifica-y-adiciona-la-ley-37-de-1989-por-medio-de-la-cual-se-dan-las-bases-para-estructurar-el-plan-nacional-de-desarrollo-forestal-y-se-crea-el-servicio-nacional-forestal-se-crea-el-fondo-nacional-de-reforestacion-y-se-dictan-otras-disposiciones>

Para el caso de la Amazonía colombiana, la situación planteada implica que no se cuente con una instancia que permita la articulación de los organismos del Estado responsables de la implementación del PNDF y demás actores participantes en dicha implementación y que incluye entidades de los niveles nacional y territorial, tanto de los sectores central y descentralizado, así como actores de la sociedad civil, de comunidades étnicas, del sector privado, entre otros.

Al no contar con el Servicio Nacional Forestal no hay una instancia que cumpla sus funciones. Entre otras, administrar, manejar y conservar los bosques del Estado; determinar y manejar las áreas forestales y las zonas de reserva forestal; Reglamentar y supervisar la conservación, recuperación y utilización de los suelos forestales; Aplicar las normas vigentes sobre el aprovechamiento y protección de los bosques y adelantar actividades de extensión y educación forestal, propiciando condiciones favorables para la degradación de los ecosistemas forestales como la deforestación en la región de la Amazonía Colombiana.

Así se observa falta de gestión de las funciones otorgadas al MADS para la implementación de la Ley 37 expedida hace treinta años, teniendo en cuenta que hace más de 19 años se aprobó el PNDF, adoptado en su momento como política pública. Lo anterior, complementa estos aspectos, con que el MADS manifestó a la CGR que se encuentra definiendo los mecanismos para establecer el alcance y coordinar lo que corresponda, además de una posible realización de un evento en la ciudad de Bogotá durante el mes de noviembre de 2019, lo cual tampoco se cumplió.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta MADS

En su respuesta, el Ministerio aborda una serie de argumentos dirigidos a plantear, en primer lugar, que el Servicio Nacional Forestal quedó integrado al Sistema Nacional Forestal en virtud de la expedición de la Ley 99 de 1993, que contiene una serie de normas que abarcan y disponen los elementos que previamente había dispuesto la Ley 37 de 1989. Entre otras, la creación del SINA, las funciones de las corporaciones autónomas regionales, la reasignación de funciones del Inderena. En conclusión, que:

[...] las funciones que la Ley 37 de 1989 contempla para el Servicio Nacional Forestal, fueron integradas y asumidas por el SINA, esto es, a través de sus instituciones, normas, planes y programas.

En segundo lugar, que no se incumplió la norma al no haberse presentado proyectos de ley con adiciones o modificaciones a la Ley 37 de 1989, dado que el párrafo 4º del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, otorgó al Gobierno Nacional la discrecionalidad para hacerlo, según su pertinencia. Además, esa función quedó a cargo del Gobierno Nacional y no del MADS, y que la finalidad de la Ley 37 se cumplió con la expedición del PNDF. Finalmente, al tener un término específico (6 meses) que venció hace más de 25 años, el Estado perdió su potestad investigadora y sancionadora, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley 734 de 2002.

En tercer lugar, plantea el Ministerio que el Conpes 3934 de 2018 no establece obligaciones legales de contenido normativo a cargo del MADS, manifestando que:

[...] las decisiones que expide el CONPES no tienen un carácter jurídicamente vinculante, y por lo tanto no puede establecerse que el MADS hubiera actuado en contravía de una norma jurídica u obligación legal. Por ende, no ha incumplido con su deber funcional bajo la ley.

Finalmente, aduce que los efectos identificados por la CGR no se presentan porque: 1) sí existe un marco regulatorio para el desarrollo forestal que permite el cumplimiento de las funciones de servicio forestal, 2) sí existen instancias de articulación de los organismos responsables en el PNDF y 3) sí existen instancias que cumplen las funciones de administrar, manejar y conservar los bosques del Estado, que son las Corporaciones Autónomas Regionales.

En conclusión, el Ministerio plantea que:

[...] el MADS no ha incumplido un deber funcional en relación con el funcionamiento del servicio nacional forestal, pues este servicio funciona a través de las entidades, normas, planes y programas vigentes en el marco de la institucionalidad creada a través de la Ley 99 de 1993.

Análisis CGR

Ante los argumentos planteados por el Ministerio, la CGR considera que:

No se puede afirmar que el nuevo marco institucional para la gestión ambiental que estableció la Ley 99 de 1993 sustituya, absorba o reemplace el Servicio Nacional Forestal y sus funciones. Justamente por eso la propia Ley 99 incluyó las disposiciones sobre la creación del Servicio Nacional Forestal -a cargo del Ministerio- para que cumpliera las funciones que le fueron asignadas. De hecho el propio Conpes 3934 de 2018, reconoce la necesidad de la creación del Servicio Nacional Forestal:

Igualmente, se hace necesario reglamentar e implementar el Servicio Forestal Nacional, creado mediante la Ley 37 de 1989 como mecanismo de articulación entre las diferentes instituciones involucradas para la planificación, control y vigilancia, asistencia técnica e información forestal.

Además el Ministerio se contradice respecto a lo que manifestó a la CGR en el transcurso de la auditoría: que se encuentra definiendo los mecanismos para establecer el alcance y coordinar lo que corresponda [para la implementación del SNF], y señaló la posible realización de un evento en Bogotá en noviembre de 2019, lo cual tampoco ocurrió.

Si bien es cierto la facultad en la presentación del proyecto de ley para reformar la Ley 37 de 1989 es discrecional y tenía un término para ello, esa previsión del párrafo 4 justamente tiene como fin y está ligada al cumplimiento de las disposiciones del párrafo: elaborar el Proyecto del PNDF y estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional creado por la Ley 37 de 1989.

En relación con el cumplimiento de lo establecido en los documentos CONPES, la CGR recuerda que en el Decreto 1869 de 2017³¹ se dispone:

Artículo 2.2.12.3.2. Plan de Acción y Seguimiento (PAS). Los documentos Conpes de política incluirán un plan de acción y seguimiento (PAS) que dispondrá, entre otras cosas, las acciones, entidades responsables de su ejecución, los recursos indicativos asociados, el periodo de cumplimiento y las variables para el seguimiento.

Artículo 2.2.12.3.3. Ajuste documentos Conpes. La Secretaría Técnica podrá, mediante adendas, ajustar los documentos Conpes siempre que no se afecten sus objetivos, alcances, metas o recomendaciones. Para el efecto, la entidad competente sectorial deberá presentar la solicitud motivada, identificando la necesidad e implicaciones del ajuste. En todo caso, el ajuste no podrá reemplazar la voluntad del órgano colegiado. Este tipo de modificaciones deberán ser informadas al Conpes.

³¹ Por medio del cual se sustituye el Título 12 del Decreto número 1082 de 2015, Único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (Conpes).

La modificación de los objetivos, alcances, recomendaciones o metas de los documentos Conpes procederá mediante la aprobación de un nuevo documento.

La Secretaría Técnica podrá expedir fe de erratas por imprecisiones o errores de forma, de redacción o aritméticos en los documentos Conpes aprobados.

Artículo 2.2.12.4.2. Alcance y periodicidad del seguimiento. Sustituido por el Artículo 1° del Decreto 1869 del 15 de noviembre de 2017. El seguimiento a documentos CONPES se realizará con base en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) aprobado por el CONPES, de acuerdo con la metodología adoptada por el Departamento Nacional de Planeación en su calidad de Secretaría Técnica.

Los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades de los distintos niveles de gobierno que hayan adquirido compromisos en virtud de un documento CONPES, son responsables del reporte y validación de la información que demande el sistema. Para tales fines, de manera semestral con corte al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año, suministrarán información veraz, oportuna e idónea para la actividad de seguimiento, adjuntando los soportes correspondientes e identificando las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos.

Los documentos Conpes dictan un conjunto de parámetros de acción para el ejercicio de la acción pública y la puesta en marcha de las políticas públicas, como lo es el PNDF. Además establecen acciones a realizar, entidades responsables, tiempos de cumplimiento, variables de seguimiento, etc. y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los documentos Conpes están sujetos al seguimiento continuo y las entidades responsables de las distintas acciones pueden presentar solicitudes para tramitar los ajustes que considere pertinentes. Es decir, los documentos Conpes contienen mucho más que recomendaciones.

Finalmente, en relación con la determinación de si procede o no la acción disciplinaria, esto lo decidirá la autoridad competente. La CGR sólo se puede limitar a señalar las posibles connotaciones de los hallazgos y a dar los traslados respectivos.

En conclusión de acuerdo con las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 3. Política de Crecimiento Verde y Gestión Forestal [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Decreto 3570 de 2011
Ley 489 de 1998
Ley 99 de 1993
Ley 139 de 1994
Decreto 2173 de 1996
Documento Conpes 3934 de 2018 (Política de Crecimiento Verde)

Criterios de carácter general

- **Constitución Política**

Artículo 80. 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. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad

del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

Artículo 200. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:

1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución.

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley [...]

- Decreto 3570 de 2011

ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

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

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

- Ley 489 de 1998

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

1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.

[...]

3. Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

- Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

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

[...]

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica [...]

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

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

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

3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.

4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

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

6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

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

40. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

- Documento Conpes 3934 de 2018 (Política de Crecimiento Verde)

5.3. Plan de acción

A continuación, se describen las estrategias que se implementarán para alcanzar los objetivos específicos enunciados en la sección 5.2. La descripción de todas las acciones se encuentra en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) en el Anexo A, en el que se establecen las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la Política de Crecimiento Verde.

Estas acciones se formularon con base en las recomendaciones de la Misión de Crecimiento Verde y fueron concertadas con 28 entidades del orden nacional.

Criterios específicos

- En relación con el marco regulatorio de la gestión forestal
- Documento Conpes 3934 de 2018 (Política de Crecimiento Verde)

5.3.1. Generar condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural

Establecer estrategias para promover la bioeconomía

Línea de acción 5. Desarrollar regulaciones adecuadas para promover la bioeconomía

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2019 avanzará en la reglamentación de especies "no CITES", específicamente los artículos asociados a exportación de muestras de material biológico y genético, para lo cual modificará la Resolución 1367 "Por la cual se establece el procedimiento para expedir los permisos de importación, exportación o reexportación de especímenes de la diversidad biológica que no se encuentran listados en los apéndices de la Convención CITES"³².

Promover el desarrollo del sector forestal

Línea de acción 6. Desarrollar arreglos del marco de política y normativo

Adicionalmente, se requiere presentar el nuevo proyecto de Ley Forestal, que traduzca la visión integrada para el sector, en la cual se incluyan aspectos relacionados con los instrumentos de planificación forestal, los instrumentos financieros, las concesiones forestales, entre otros. Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaborará el borrador del proyecto de Ley Forestal en el año 2018, el cual será concertado y socializado con los actores relevantes para garantizar su presentación ante el Congreso de la República durante el año 2019³³.

En relación con los aspectos reglamentarios, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus agencias adscritas será responsable de reglamentar el párrafo único del artículo 1° de la Ley 101 de 1993³⁴, la cual define que la explotación forestal se considera una actividad esencialmente agrícola. El acto administrativo que resulte de este proceso será expedido en el año 2018³⁵.

Igualmente, se requiere actualizar el Decreto Único 1076 de 2015 en relación con el régimen de aprovechamiento forestal (maderables y no maderables), para definir, entre otros, los aspectos relacionados con el aprovechamiento en zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959³⁶. Por lo tanto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el encargado de expedir el acto administrativo que actualice este componente a más tardar en el año 2019, para incluir entre otros temas, el estatus y la metodología general para los planes de ordenación forestal, su relación con otros instrumentos de gestión forestal, abordar la asistencia técnica y disposiciones sobre el aprovechamiento forestal comunitario³⁷.

³² DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Pág. 69.

³³ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Pág. 70.

³⁴ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

³⁵ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Pág. 70.

³⁶ Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

³⁷ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Pág. 70.

- En relación con la organización y dirección de la gestión forestal
- Ley 139 de 1994

ARTÍCULO 16. Créase el Comité Asesor de Política Forestal con el fin de coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con el subsector forestal, conformado por el Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá, el Ministro de Agricultura o su delegado, el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, o su delegado, el Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario del Departamento Nacional de Planeación, un representante de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Presidente de la Asociación Colombiana de Reforestadores Acofore, el Presidente de la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal, el Director del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional, el Presidente de la Asociación Colombiana de Estudios Vegetales "in vitro", un representante de las Organizaciones no Gubernamentales de Carácter Ambiental y un representante de la Asociación de Secretarios de Agricultura.

Este comité asesor contará con una secretaría técnica permanente, y su funcionamiento será reglamentado por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. Hasta que sea creado el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministro de Agricultura, o su delegado, presidirá este comité y el Gerente del Inderená hará parte de él.

- Decreto 2173 de 1996

Artículo 1°. Naturaleza. El Comité Asesor de Política Forestal es un organismo de carácter asesor y coordinador, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.

Artículo 2°. Miembros. El Comité Asesor de Política Forestal estará integrado por los siguientes miembros:

- a) El Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Agricultura o su delegado;
- c) El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, o su delegado;
- d) El Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario del Departamento Nacional de Planeación;
- e) Un representante de las Corporaciones Autónomas Regionales;
- f) El Presidente de la Asociación Colombiana de Reforestadores -Acofore-;
- g) El Presidente de la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal;
- h) El Director del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional;
- i) El Presidente de la Asociación Colombiana de Estudios Vegetales "In Vitro";
- j) Un representante de las Organizaciones No Gubernamentales de carácter ambiental;
- k) Un representante de la Asociación de Secretarios de Agricultura.

El Presidente del Comité Asesor de Política Forestal podrá, a petición de uno de sus miembros, invitar a cualquiera de sus sesiones, a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Parágrafo transitorio. Mientras se constituye la Asociación de Secretarios de Agricultura de que trata el artículo 16 de la Ley 139 de 1994, el representante a que alude el literal k) será un Secretario de Agricultura municipal elegido por la Federación Colombiana de Municipios. Dicha elección deberá realizarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la promulgación del presente Decreto y se informará de manera inmediata al Presidente del Comité.

Artículo 3°. Funciones. El Comité, como ente asesor del Ministerio del Medio Ambiente, cumplirá las siguientes funciones:

- a) Formular recomendaciones tendientes a garantizar el cumplimiento de los planes y programas del sector forestal;
- b) Coordinar la ejecución de las recomendaciones consagradas en los documentos Conpes aprobados por el Gobierno Nacional que se relacionen con el recurso bosque;
- c) Coordinar la integración de las políticas forestales con las de los demás sectores;

- d) Coordinar con las organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental, con las comunidades indígenas y negras y con el sector privado la ejecución de las políticas públicas relacionadas con los bosques en cuanto sea necesario;
- e) Formular recomendaciones al Consejo Directivo del Incentivo Forestal orientadas a apoyar y asesorar a dicho Consejo, para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- f) Apoyar y asesorar la puesta en marcha del certificado de Incentivo Forestal;
- g) Dictarse su propio reglamento;
- h) Las demás que le señale el reglamento.

Artículo 9°. Sesiones. El Comité Asesor de Política Forestal se reunirá ordinariamente cada tres meses y será convocado por la Secretaría Técnica del Comité. También se podrá reunir extraordinariamente cuando la Presidencia lo considere necesario, o por sugerencias de tres (3) o más de sus miembros.

- Documento Conpes 3934 de 2018 (Política de Crecimiento Verde)

5.3.1. Generar condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural

Promover el desarrollo del sector forestal

Línea de acción 6. Desarrollar arreglos del marco de política y normativo

Línea de acción 7. Fortalecer las capacidades institucionales

Para lograr un fortalecimiento de las capacidades institucionales se propone en primer lugar, activar el Comité Asesor de Política Forestal, creado por la Ley 139 de 1994, cuyo funcionamiento fue reglamentado mediante el Decreto 2173 de 1996, pero que no ha entrado en operación. Este comité tiene como objetivo coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con el subsector forestal. Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirán el esquema de activación para desarrollar la primera sesión durante el año 2018 y garantizará sesiones trimestrales de acuerdo con el reglamento³⁸.

Por otra parte, se requiere fortalecer las capacidades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las CAR para la administración forestal, a través de la incorporación de profesionales para el acompañamiento en las zonas priorizadas para el desarrollo de clústers forestales³⁹. Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrollará un plan de acción con horizonte al año 2030. Durante el año 2018 se definirá el plan de acción, en 2019 su esquema de financiamiento e iniciará su implementación a partir del año 2020⁴⁰.

Línea de acción 8. Establecer instrumentos económicos y financieros de apoyo al sector forestal

En primera instancia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, formulará una estrategia integral de financiación para la gestión forestal que incluya entre otros la evaluación de la tasa de aprovechamiento, la financiación de los instrumentos de manejo forestal, los fondos de cooperación internacional y demás instrumentos económicos. Para el desarrollo de esta estrategia se diseñará una propuesta que será concertada para su posterior implementación, la cual debe estar finalizada en el año 2019⁴¹.

Gestión Forestal: [...] es un proceso de planificación y ejecución de prácticas para la administración y uso de los bosques y otros terrenos arbolados, con el fin de cumplir con objetivos ambientales, económicos, sociales y culturales específicos. La gestión forestal tiene que ver con todos los aspectos administrativos, económicos, legales, sociales, técnicos y científicos relacionados con los bosques naturales y plantados⁴².

³⁸ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 71.

³⁹ Hace referencia a la agrupación o conjunto de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes.

⁴⁰ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 71-72.

⁴¹ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 73.

⁴² FAO (2018), citado en DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 73.

Hechos

El 10 de julio de 2018 se expidió el Documento Conpes 3934, que contiene la Política de Crecimiento Verde para el país. La política busca que el país transite hacia un modelo económico más sostenible, su horizonte de tiempo de 13 años (2018-2030) y su objetivo está definido en los siguientes términos:

Impulsar a 2030 el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, al tiempo que se asegura el uso sostenible del capital natural y la inclusión social, de manera compatible con el clima.

Entre otros, algunos principios que rigen la política de crecimiento verde son:

Proteger el capital natural como base para el desarrollo de las actividades productivas.
Reducir las externalidades ambientales y la degradación ambiental, mejorando la calidad ambiental y la calidad de vida de la población.
Fortalecer la mitigación y la adaptación al cambio climático de manera articulada con las iniciativas nacionales existentes en la materia.

El Conpes 3934 de 2018 contiene un plan de acción en el que se definen las acciones a desarrollar por diversos actores responsables de la implementación de la política y los plazos para hacerlo.

Como parte de las acciones, establece, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- En relación con el marco regulatorio de la gestión forestal

	Obligación	Responsable	Plazo
1.	Avanzar en la reglamentación de especies "no CITES", específicamente los artículos asociados a exportación de muestras de material biológico y genético, para lo cual modificará la Resolución 1367 "Por la cual se establece el procedimiento para expedir los permisos de importación, exportación o reexportación de especímenes de la diversidad biológica que no se encuentran listados en los apéndices de la Convención CITES" ⁴³ .	MADS	2019
2.	Presentar el nuevo proyecto de Ley Forestal, que traduzca la visión integrada para el sector, en la cual se incluyan aspectos relacionados con los instrumentos de planificación forestal, los instrumentos financieros, las concesiones forestales, entre otros. Elaborar el borrador del proyecto de Ley Forestal en el año 2018, el cual será concertado y socializado con los actores relevantes para garantizar su presentación ante el Congreso de la República durante el año 2019 ⁴⁴ .	MADS	2019
3.	Actualizar el Decreto Único 1076 de 2015 en relación con el régimen de aprovechamiento forestal (maderables y no maderables), para definir, entre otros, los aspectos relacionados con el aprovechamiento en zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 ⁴⁵ . Por lo tanto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el encargado de expedir el acto administrativo que actualice este componente a más tardar en el año 2019, para incluir entre otros temas, el estatus y la metodología general para los planes de ordenación forestal, su relación con otros instrumentos de gestión forestal, abordar la asistencia técnica y disposiciones sobre el aprovechamiento forestal comunitario ⁴⁶ .	MADS	2019

- En relación con la organización y dirección de la gestión forestal

⁴³ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 69.

⁴⁴ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 70.

⁴⁵ Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

⁴⁶ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 70.

	Obligación	Responsable	Plazo
1.	Para lograr un fortalecimiento de las capacidades institucionales se propone en primer lugar, activar el Comité Asesor de Política Forestal, creado por la Ley 139 de 1994, cuyo funcionamiento fue reglamentado mediante el Decreto 2173 de 1996, pero que no ha entrado en operación. Este comité tiene como objetivo coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con el subsector forestal. Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirán el esquema de activación para desarrollar la primera sesión durante el año 2018 y garantizará sesiones trimestrales de acuerdo con el reglamento ⁴⁷ .	MADS MADR ⁴⁸	2018
2.	Por otra parte, se requiere fortalecer las capacidades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las CAR para la administración forestal, a través de la incorporación de profesionales para el acompañamiento en las zonas priorizadas para el desarrollo de clústers forestales ⁴⁹ . Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrollará un plan de acción con horizonte al año 2030. Durante el año 2018 se definirá el plan de acción, en 2019 su esquema de financiamiento e iniciará su implementación a partir del año 2020 ⁵⁰ .	MADS	2018 2019
3.	En primera instancia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, formulará una estrategia integral de financiación para la gestión forestal que incluya entre otros la evaluación de la tasa de aprovechamiento, la financiación de los instrumentos de manejo forestal, los fondos de cooperación internacional y demás instrumentos económicos. Para el desarrollo de esta estrategia se diseñará una propuesta que será concertada para su posterior implementación, la cual debe estar finalizada en el año 2019 ⁵¹ .	MADS MADR ⁵² DNP	2019

La auditoría realizada determinó, en relación con cada una de las obligaciones citadas, que:

- En relación con el marco regulatorio de la gestión forestal

Obligación	Conclusión CGR
1. Avanzar en la reglamentación de especies "no CITES", específicamente los artículos asociados a exportación de muestras de material biológico y genético, para lo cual modificará la Resolución 1367 "Por la cual se establece el procedimiento para expedir los permisos de importación, exportación o reexportación de especímenes de la diversidad biológica que no se encuentran listados en los apéndices de la Convención CITES" ⁵³ .	La auditoría determinó que no se ha expedido la resolución con las nuevas disposiciones en esa materia, dando incumplimiento al plazo establecido.
2. Presentar el nuevo proyecto de Ley Forestal, que traduzca la visión integrada para el sector, en la cual se incluyan aspectos relacionados con los instrumentos de planificación forestal, los instrumentos financieros, las concesiones forestales, entre otros.	La auditoría determinó que no ha finalizado el proceso de elaboración, socialización, concertación y presentación al Congreso de la República del nuevo proyecto de Ley Forestal, dando incumplimiento al plazo establecido en el Conpes 3934.

⁴⁷ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 71.

⁴⁸ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁴⁹ Hace referencia a la agrupación o conjunto de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes.

⁵⁰ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 71-72.

⁵¹ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 73.

⁵² Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁵³ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 69.

	Obligación	Conclusión CGR
	Elaborar el borrador del proyecto de Ley Forestal en el año 2018, el cual será concertado y socializado con los actores relevantes para garantizar su presentación ante el Congreso de la República durante el año 2019 ⁵⁴ .	
3.	Actualizar el Decreto Único 1076 de 2015 en relación con el régimen de aprovechamiento forestal (maderables y no maderables), para definir, entre otros, los aspectos relacionados con el aprovechamiento en zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 ⁵⁵ . Por lo tanto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el encargado de expedir el acto administrativo que actualice este componente a más tardar en el año 2019, para incluir entre otros temas, el estatus y la metodología general para los planes de ordenación forestal, su relación con otros instrumentos de gestión forestal, abordar la asistencia técnica y disposiciones sobre el aprovechamiento forestal comunitario ⁵⁶ .	La auditoría determinó que, aunque se expidieron los Decretos 1390 de 2018 ⁵⁷ y 1532 de 2019 ⁵⁸ , ambos relacionados con temas asociados al régimen de aprovechamiento forestal, ninguno incluyó disposiciones sobre temas como el estatus y la metodología general para los planes de ordenación forestal ni sobre la relación de éstos con otros instrumentos de gestión forestal, como tampoco hay disposiciones sobre el aprovechamiento forestal comunitario.

• En relación con la organización y dirección de la gestión forestal

	Obligación	Conclusión CGR
1.	Para lograr un fortalecimiento de las capacidades institucionales se propone en primer lugar, activar el Comité Asesor de Política Forestal, creado por la Ley 139 de 1994, cuyo funcionamiento fue reglamentado mediante el Decreto 2173 de 1996, pero que no ha entrado en operación. Este comité tiene como objetivo coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con el subsector forestal. Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirán el esquema de activación para desarrollar la primera sesión durante el año 2018 y garantizará sesiones trimestrales de acuerdo con el reglamento ⁵⁹ .	La auditoría determinó que el Comité Asesor de Política Fiscal no tuvo actividad durante el periodo analizado y que a la fecha de la evaluación no se ha puesto en funcionamiento. Además, el Documento Conpes 3934 que contiene la Política de Crecimiento Verde dispuso, como parte de su Plan de Acción, la obligación de definir el esquema de activación del Comité, desarrollar la primera sesión durante el año 2018 y garantizar las sesiones trimestrales de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2173 de 1996. Aunque el Comité hace parte del sector Agricultura y Desarrollo Rural, el Conpes 3934 asignó esta responsabilidad al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2.	Por otra parte, se requiere fortalecer las capacidades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las CAR para la administración forestal, a través de la incorporación de profesionales para el acompañamiento en las zonas priorizadas para el desarrollo de clústers forestales ⁶⁰ . Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	La auditoría determinó que el plan de acción aún no ha sido totalmente definido, dando incumplimiento al plazo establecido, a pesar que se han realizado diversas acciones en materia de fortalecimiento.

⁵⁴ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 70.

⁵⁵ Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

⁵⁶ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 70.

⁵⁷ "Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la Tasa Compensatoria por Aprovechamiento Forestal Maderable en bosques naturales y se dictan otras disposiciones". Expedido el 2 de agosto de 2018.

⁵⁸ "Por medio del cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 y se sustituye la Sección 12 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en relación con las plantaciones forestales". Expedido el 26 de agosto de 2019.

⁵⁹ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 71.

⁶⁰ Hace referencia a la agrupación o conjunto de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes.

Obligación	Conclusión CGR
desarrollará un plan de acción con horizonte al año 2030. Durante el año 2018 se definirá el plan de acción, en 2019 su esquema de financiamiento e iniciará su implementación a partir del año 2020 ⁶¹ .	
3. En primera instancia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, formulará una estrategia integral de financiación para la gestión forestal que incluya entre otros la evaluación de la tasa de aprovechamiento, la financiación de los instrumentos de manejo forestal, los fondos de cooperación internacional y demás instrumentos económicos. Para el desarrollo de esta estrategia se diseñará una propuesta que será concertada para su posterior implementación, la cual debe estar finalizada en el año 2019 ⁶² .	La auditoría determinó que no se ha terminado de desarrollar el proceso de elaboración de la propuesta de la estrategia para que pueda ser socializada, discutida y concertada con los demás actores involucrados en la gestión forestal y que incluya los aspectos referidos en el Conpes 3934 de 2018.

Causa

Las situaciones obedecen a la no implementación de mecanismos de gestión y de control adecuados para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Conpes 3934 de 2018 en relación con los aspectos señalados.

Al ser la gestión forestal parte del SINA, la situación planteada también es consecuencia de la ausencia de una adecuada labor de dirección, coordinación y reglamentación de su organización y funcionamiento.

Efecto

En materia del marco regulatorio para la gestión forestal dispuesto en la Política de Crecimiento Verde, con las situaciones evidenciadas se posterga en el tiempo la implementación de las nuevas disposiciones en los aspectos previstos en el Conpes 3934 de 2018, así como sus efectos tanto en el país como en la región de la Amazonía colombiana, de manera que se contribuya a la protección de un área ambientalmente estratégica con un altísimo potencial para el desarrollo de diversas actividades económicas a partir de la biodiversidad y los recursos genéticos que la constituyen⁶³.

En el caso de la presentación del proyecto de Ley Forestal que incluya los aspectos que señala el Conpes 3934 de 2018, implica no contar con una ley que permita incluir en la legislación nacional una visión integrada para el sector forestal y la gestión forestal que incluya aspectos relacionados con los instrumentos de planificación forestal, los instrumentos financieros, las concesiones forestales, entre otros, acorde con la Política de Crecimiento Verde y en concordancia con compromisos internacionales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Aunque el resultado del proceso legislativo de un proyecto de ley en el Congreso Nacional responde a las dinámicas propias de esa rama del poder público, es preciso recordar que hubo una ley forestal

⁶¹ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 71-72.

⁶² DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 73.

⁶³ Como la industria nutracéutica, terapéutica e industrial, industria maderera, agrícola, agropecuaria, entre otras.

hace trece años, la Ley 1021 de 2006⁶⁴, la cual fue declarada inexecutable mediante la Sentencia C-030 de 2008⁶⁵ al no haberse cumplido en debida forma con el requisito de la consulta previa a comunidades y grupos étnicos por parte del Gobierno Nacional.

En materia de dirección y organización de la gestión forestal, al no contar con el Plan de acción para el fortalecimiento de capacidades y la Estrategia integral de financiación para la gestión forestal, se afecta la toma de decisiones clave en materia de fortalecimiento y de gestión financiera a efectos de los fines de la gestión forestal en concordancia con los fines de la Política de Crecimiento Verde, así como la articulación financiera e institucional de todas las entidades responsables (que incluye entidades tanto de los niveles nacional y territorial como de los sectores central y descentralizado) y los demás actores que participan en la gestión forestal (sociedad, civil, comunidades étnicas, sector privado, actores de naturaleza internacional).

Estas situaciones afectan de manera especial a la Amazonia colombiana, que alberga principalmente ecosistemas boscosos y la diversidad biológica que la constituyen. Implica no contar con instrumentos de política pública que prioricen la región en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 40 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, de cara a la implementación de la Política de Crecimiento Verde en sus diversos componentes para la gestión de los bosques, la lucha contra la deforestación y la degradación de los ecosistemas.

Es un hallazgo administrativo.

Respuesta MADS

Frente a esta observación, el Ministerio reitera que los documentos CONPES no establecen obligaciones legales de contenido normativo ni un jurídicamente vinculante que establezca obligaciones legales para el MADS.

En segundo lugar plantea, para cada uno de los aspectos observados, su postura frente a los reparos de la CGR, así:

	Conclusión CGR	Respuesta MADS
1.	La auditoría determinó que no se ha expedido la resolución con las nuevas disposiciones en esa materia, dando incumplimiento al plazo establecido.	Desde el año 2019 este Ministerio se encuentra en el proceso de revisión y actualización de la Resolución 1367 de 2000. [...] se ha venido realizando un trabajo conjunto con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, y se cuenta con una propuesta de actualización de la precitada resolución que está siendo revisada por la autoridad ambiental competente de implementarla. [...] en el momento en el cual se tenga una propuesta de resolución ajustada, esta se pondrá a consulta pública.
2.	La auditoría determinó que no ha finalizado el proceso de elaboración, socialización, concertación y presentación al Congreso de la República del nuevo proyecto de Ley Forestal, dando incumplimiento al plazo establecido en el Conpes 3934.	Debe anotarse que, si bien la recomendación apunta a que el proyecto de ley se radicara en el año 2019, esto no constituye un plazo en el sentido procedimental que de manera perentoria y legal obligue al MADS a radicar un proyecto de ley. En esa medida, no se incumple un deber funcional en cabeza del MADS.

⁶⁴ "Por la cual se expide la Ley General Forestal".

⁶⁵ Corte Constitucional. Expediente D-6837, 23 de enero de 2008.

	Conclusión CGR	Respuesta MADS
3.	La auditoría determinó que no se emitió el acto administrativo con la reglamentación prevista, dando incumplimiento al plazo establecido en el Conpes 3934 de 2018.	[...] los tiempos indicados en los documentos CONPES son indicativos y no plazos perentorios de tipo procedimental o normativo. [...] los lineamientos u orientaciones de los documentos CONPES deben comprenderse en el marco de las funciones y competencias de cada entidad. [...] la Ley 101 de 1993 constituye la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero y en tal medida, la iniciativa reglamentaria de sus disposiciones se encuentra en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [...] se expidió el Decreto 1532 de 2019 del sector ambiente y del Decreto 2398 de 2019 que modifica el Decreto Único del Sector Agricultura, en el cual se considera específicamente el artículo 1° de la Ley 101 de 1993.
4.	La auditoría determinó que, aunque se expidieron los Decretos 1390 de 2018⁶⁶ y 1532 de 2019⁶⁷, ambos relacionados con temas asociados al régimen de aprovechamiento forestal, ninguno incluyó disposiciones sobre temas como el aprovechamiento en zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, sobre el estatus y la metodología general para los planes de ordenación forestal ni sobre la relación de éstos con otros instrumentos de gestión forestal, como tampoco hay disposiciones que aborden el tema de la asistencia técnica, ni sobre el aprovechamiento forestal comunitario. En consecuencia, aún no se ha actualizado el régimen de aprovechamiento forestal en estos temas. En el mismo sentido, la auditoría determinó que tampoco se ha emitido la actualización del Decreto 1498 de 2008 con el objetivo de definir mecanismos para realizar una vigilancia articulada entre las CAR y el ICA, con relación al aprovechamiento y movilización de madera proveniente tanto de los bosques naturales como de las plantaciones forestales. En consecuencia, aún no se ha actualizado el régimen de aprovechamiento y movilización de madera en estos temas.	El MADS argumenta que aspectos como el aprovechamiento en reservas forestales y ordenación forestal, ya están reglamentados en la parte uno a la quince del capítulo 1 título 2 del Decreto 1076 de 2015. Aclara que el MADS no tiene competencias sobre los Planes de Ordenación Forestal, que elaboren las CAR. Señala que las modificaciones previstas en el Decreto 1532 modifican el Decreto 1076 específicamente en lo relacionado con el "Salvoconducto Único Nacional en Línea para la Movilización de Especímenes de la Diversidad Biológica – SUNL" y la "Comercialización y movilización. Los productos forestales maderables y no maderables", para lo cual se establece que "Para su movilización se requerirá del Salvoconducto Único Nacional en línea SUNL, de conformidad con las Resoluciones 1909 de 2017 y 081 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible" Que el Decreto 1390 de 2018 reglamenta lo relativo a la Tasa Compensatoria por Aprovechamiento Forestal Maderable en bosques naturales. En consecuencia, el régimen de aprovechamiento forestal se encuentra actualizado en lo que se requiere para avanzar en los objetivos de política trazados en el CONPES.
5.	La auditoría determinó que, aunque se expidieron los Decretos 1390 de 2018 ⁶⁸ y 1532 de 2019 ⁶⁹ , ambos relacionados con temas asociados al régimen de aprovechamiento forestal, ninguno incluyó disposiciones sobre la definición de	[...] las orientaciones del CONPES deben entenderse en el marco de las competencias de cada entidad, debe tenerse en cuenta que el Decreto 1498 de 2008, al que se hace referencia en el punto anterior en relación con el mismo asunto de la articulación entre las CAR y el ICA, fue

⁶⁶ "Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la Tasa Compensatoria por Aprovechamiento Forestal Maderable en bosques naturales y se dictan otras disposiciones". Expedido el 2 de agosto de 2018.

⁶⁷ "Por medio del cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 y se sustituye la Sección 12 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en relación con las plantaciones forestales". Expedido el 26 de agosto de 2019.

⁶⁸ "Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la Tasa Compensatoria por Aprovechamiento Forestal Maderable en bosques naturales y se dictan otras disposiciones". Expedido el 2 de agosto de 2018.

⁶⁹ "Por medio del cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 y se sustituye la Sección 12 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en relación con las plantaciones forestales". Expedido el 26 de agosto de 2019.

Conclusión CGR	Respuesta MADS
mecanismos para realizar una vigilancia articulada entre las CAR y el ICA, con relación al aprovechamiento y movilización de madera proveniente tanto de los bosques naturales como de las plantaciones forestales.	compilado en el Decreto Único del Sector Agricultura, Decreto 1071 de 2015. Por ello, no corresponde al MADS realizar modificaciones o ajustes a este decreto. [...]el MADS trabajó conjuntamente con el MADR para clarificar las competencias institucionales relacionadas con el registro, control, aprovechamiento y movilización de las plantaciones forestales. Resultado de lo anterior se expedieron los Decretos 1532 de 2019 y Decreto 2398 de 2019. [...] la expedición del Decreto 2398 de 2019, brinda una claridad respecto al tema de competencias del sector de agricultura y desarrollo rural que delega en el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, las acciones de control y vigilancia relacionadas con el registro, aprovechamiento y movilización de productos forestales de cultivos o plantaciones forestales con fines comerciales.

Conclusión CGR	Respuesta MADS
1. La auditoría determinó que aún no se han dado avances significativos en la conformación de la propuesta de la Agenda Nacional Forestal, un instrumento que se considera clave para unificar e integrar la dimensión del desarrollo económico del sector forestal y la dimensión del control a la deforestación, la gestión sostenible del bosque natural y su restauración.	El MADS aclara que sí se estableció una alianza para coordinar la inversión de recursos [...] Esta alianza se concreta a través de la agenda estratégica interministerial de trabajo conjunto que integre las políticas y programas de los dos Ministerios y sus entidades adscritas y vinculadas para mejorar el desempeño sectorial con criterios de sostenibilidad ambiental, productividad y competitividad de las actividades agropecuarias y con el lema de "Producir conservando y Conservar Produciendo". Adicionalmente los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo de GGGI se encuentran estructurando una agenda nacional forestal. Como avances de cumplimiento de la propuesta de agenda nacional forestal se resalta la expedición de los decretos 1532 del 26 de agosto de 2019, 2398 del 27 de diciembre de 2019. Se han dado espacios de articulación entre los dos ministerios (talleres de financiamiento forestal), avances desde el Programa Visión Amazonía (pilar desarrollo agroambiental), selección de beneficiarios (San José del Fragua, Belén de los Andaquíes y San Vicente del Caguán en Caquetá y San Jose del Guaviare, El Retorno y Calamar en Guaviare), reuniones con las Gobernaciones, Secretarías de Agricultura y municipios, entre otros avances.
2. La auditoría determinó que el Comité Asesor de Política Forestal no tuvo actividad durante el período analizado y que a la fecha de la evaluación no se ha puesto en funcionamiento.	[...] los lineamientos u orientaciones de los documentos CONPES deben comprenderse en el marco de las funciones y competencias de cada entidad. De acuerdo con el Decreto Único del Sector Agricultura, el Comité Asesor de Política Forestal hace parte de los órganos sectoriales de asesoría y coordinación de ese sector (art. 1.1.2.1., Decreto 1071 de 2015).
Además, el Documento Conpes 3934 que contiene la Política de Crecimiento Verde dispuso, como parte de su Plan de Acción, la obligación de definir el esquema de activación del Comité, desarrollar la primera sesión durante el año 2018 y garantizar las	

	Conclusión CGR	Respuesta MADS
	sesiones trimestrales de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2173 de 1996. Esta obligación se asignó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	
3.	La auditoría determinó que el plan de acción (para fortalecer las capacidades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las CAR) aún no ha sido totalmente definido, dando incumplimiento al plazo establecido.	[...] los lineamientos u orientaciones de los documentos CONPES deben comprenderse en el marco de las funciones y competencias de cada entidad. El desarrollo de "clústeres" forestales se ubican en el ámbito de acción del sector de agricultura y desarrollo rural. En el marco del sector ambiente y desarrollo sostenible, se presentan avances en impulso a la economía forestal, negocios verdes, turismo sostenible, gobernanza forestal, operativos de control y seguimiento a los aprovechamientos forestales, entre otros. También menciona el Ministerio los diversos avances obtenidos con Visión Amazonia y otros programas de Cooperación Internacional, en intervenciones asociadas a núcleos activos de deforestación.
4.	La auditoría determinó que no se ha terminado de desarrollar el proceso de elaboración de la propuesta de la estrategia para que pueda ser socializada, discutida y concertada con los demás actores involucrados en la gestión forestal y que incluya los aspectos referidos en el Conpes 3934 de 2018.	En relación con esta recomendación, se destaca que como parte del desarrollo de la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de Bosques se desarrolló una Estrategia de Financiación, que comprende las siguientes medidas y acciones. i) Garantizar que los planes nacionales y territoriales de desarrollo incorporen en sus prioridades, la reducción de la deforestación y la gestión forestal sostenible; ii) Gestionar recursos del impuesto al carbono para financiar hitos de la EICDGB; iii) atraer recursos de la cooperación internacional; iv) gestionar recursos a través del mecanismo de Pago por Resultados administrados por el Fondo Colombia Sostenible; y iv) promover la participación del sector privado. En cuanto a la construcción de las visiones y programas regionales, éstos deberán contar con recursos de contrapartida que pueden corresponder a lo que ya los municipios, corporaciones, universidades, comunidades y el sector privado vienen implementando, y también podrán incluir los recursos que se estén gestionando para las regiones como los de la formulación e implementación de los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET) o Pagos por Servicios Ambientales (PSA). Las visiones regionales se podrán beneficiar de recursos de Pago por Resultados en el marco de la Declaración Conjunta de Intención con Noruega, Alemania y reino Unido. Al respecto, se estimó la inversión requerida para implementar la EICDGB en el periodo comprendido entre 2018 y 2030, se realizó una estimación financiera de carácter indicativo de cada una de las medidas propuestas, usando costos referentes de proyectos similares implementados en el país. Esta metodología recogió insumos de: 1) la valoración de la Política Nacional de Gestión Integral de la

Conclusión CGR	Respuesta MADS
	Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos realizada por el programa BIOFIN – PNUD y el MADS; 2) información financiera recolectada y sistematizada por el IDEAM – ONU REDD en el marco del apoyo realizado al MADS para la estimación de costos y análisis de medidas y acciones; y 3) datos recopilados por el proyecto de apoyo a la formulación de la EICDGB ejecutado por Fondo Acción y financiado por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques – FCPF. De esta forma, el costo preliminar de EICDGB, es de aproximadamente COP \$10,3 billones, a precios constantes del 2018 para el periodo 2018-2030, equivalente a US\$3,5 billones. Teniendo en cuenta la extensión del territorio a intervenir, la estrategia propone invertir \$1,7 millones por Ha (equivalente a US\$ 601/Ha).

Análisis CGR

La CGR evaluó las respuestas dadas por el Ministerio para cada ítem evaluado y concluye lo siguiente:

- En relación con el marco regulatorio de la gestión forestal

Obligación	Conclusión CGR
1. Avanzar en la reglamentación de especies "no CITES", específicamente los artículos asociados a exportación de muestras de material biológico y genético, para lo cual modificará la Resolución 1367 "Por la cual se establece el procedimiento para expedir los permisos de importación, exportación o reexportación de especímenes de la diversidad biológica que no se encuentran listados en los apéndices de la Convención CITES" ⁷⁰ .	La observación se mantiene, dado que aún no se ha expedido la nueva resolución que modifica la Resolución 1367.
2. Presentar el nuevo proyecto de Ley Forestal, que traduzca la visión integrada para el sector, en la cual se incluyan aspectos relacionados con los instrumentos de planificación forestal, los instrumentos financieros, las concesiones forestales, entre otros. Elaborar el borrador del proyecto de Ley Forestal en el año 2018, el cual será concertado y socializado con los actores relevantes para garantizar su presentación ante el Congreso de la República durante el año 2019 ⁷¹ .	La observación se mantiene, dado que no se presentó el proyecto de Ley Forestal. El Ministerio argumenta que el plazo no es perentorio ni genera obligación al MADS
3. Reglamentar el parágrafo único del artículo 1° de la Ley 101 de 1993 ⁷² , la cual define que la explotación forestal se considera una actividad esencialmente	La observación se retira, teniendo en cuenta lo manifestado por el MADS sobre la Ley 101 de 1993 y la expedición de los decretos 1532 de 2019 y 2398 de 2019 del sector Agricultura.

⁷⁰ DNP (2018). Conpes 3934, Política de Crecimiento Verde. Página 69.

⁷¹ DNP (2018). Conpes 3934, Política de Crecimiento Verde. Página 70.

⁷² Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

	Obligación	Conclusión CGR
	agrícola. El acto administrativo que resulte de este proceso será expedido en el año 2018 ⁷³ .	
4.	Actualizar el Decreto Único 1076 de 2015 en relación con el régimen de aprovechamiento forestal (maderables y no maderables), para definir, entre otros, los aspectos relacionados con el aprovechamiento en zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 ⁷⁴ . Por lo tanto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el encargado de expedir el acto administrativo que actualice este componente a más tardar en el año 2019, para incluir entre otros temas, el estatus y la metodología general para los planes de ordenación forestal, su relación con otros instrumentos de gestión forestal, abordar la asistencia técnica y disposiciones sobre el aprovechamiento forestal comunitario ⁷⁵ .	La observación se mantiene en cuanto a la actualización del Decreto único 1076 en 2015 en los temas de la metodología general para los planes de ordenación forestal y la relación de éstos con otros instrumentos de gestión forestal, así como el aprovechamiento forestal comunitario. En los demás aspectos observados se aceptan las explicaciones del MADS.
5.	Actualizar el Decreto 1498 de 2008 con el objetivo de definir mecanismos para realizar una vigilancia articulada entre las CAR y el ICA, con relación al aprovechamiento y movilización de madera proveniente tanto de los bosques naturales como de las plantaciones forestales. Esta acción se desarrollará durante los años 2018 y 2019 ⁷⁶ .	La observación se retira teniendo en cuenta lo manifestado por el MADS sobre los Decretos 1071 de 2015, 1532 de 2019 y 2398 de 2019.

• En relación con la organización y dirección de la gestión forestal

	Obligación	Conclusión CGR
1.	Poner en marcha una Agenda Nacional Forestal que integre los lineamientos de política para plantaciones forestales comerciales y su plan de acción expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el control de la deforestación y gestión sostenible del bosque natural y su restauración. En este sentido, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el apoyo del DNP, desarrollarán la propuesta de Agenda Nacional Forestal entre los años 2018 a 2019, que será integrada en los instrumentos de política de estos ministerios ⁷⁷ .	La observación se retira, teniendo en cuenta lo manifestado por el MADS sobre los avances realizados en construcción de la Agenda Nacional Forestal y sus resultados.
2.	Para lograr un fortalecimiento de las capacidades institucionales se propone en primer lugar, activar el Comité Asesor de Política Forestal, creado por la Ley 139 de 1994, cuyo funcionamiento fue reglamentado mediante el Decreto 2173 de 1996, pero que no ha entrado en operación. Este comité tiene como objetivo coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con el subsector forestal. Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo	La observación se mantiene, dado que no se ha activado el Comité Asesor de Política Forestal que, aunque está en el sector agricultura y desarrollo rural, el Conpes 3934 dispuso que se debía definir el esquema de activación del Comité, desarrollar la primera sesión durante el año 2018 y garantizar las sesiones trimestrales de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2173 de 1996. Esta obligación se asignó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁷³ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 70.

⁷⁴ Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

⁷⁵ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 70.

⁷⁶ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Pág. 70-71.

⁷⁷ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 69-70.

	Obligación	Conclusión CGR
	Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirán el esquema de activación para desarrollar la primera sesión durante el año 2018 y garantizará sesiones trimestrales de acuerdo con el reglamento ⁷⁹ .	
3.	Por otra parte, se requiere fortalecer las capacidades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las CAR para la administración forestal, a través de la incorporación de profesionales para el acompañamiento en las zonas priorizadas para el desarrollo de clústers forestales ⁷⁹ . Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrollará un plan de acción con horizonte al año 2030. Durante el año 2018 se definirá el plan de acción, en 2019 su esquema de financiamiento e iniciará su implementación a partir del año 2020 ⁸⁰ .	La observación se mantiene, dado que, aunque la entidad manifiesta una cantidad amplia de logros y avances relacionados con el fortalecimiento de capacidades del MADS y de las CAR para la administración forestal, el plan de acción de que trata el Conpes 3934 aún no ha sido totalmente definido, dando incumplimiento al plazo establecido.
4.	En primera instancia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, formulará una estrategia integral de financiación para la gestión forestal que incluya entre otros la evaluación de la tasa de aprovechamiento, la financiación de los instrumentos de manejo forestal, los fondos de cooperación internacional y demás instrumentos económicos. Para el desarrollo de esta estrategia se diseñará una propuesta que será concertada para su posterior implementación, la cual debe estar finalizada en el año 2019 ⁸¹ .	La observación se mantiene, dado que el MADS únicamente refiere una estrategia financiera en base a la EICDGB, pero la auditoría determinó que no se ha establecido una estrategia de financiación para la gestión forestal que incluya los aspectos referidos en el Conpes 3934 de 2018.

De acuerdo con lo anterior, se modifica el hallazgo para excluir los aspectos que fueron desvirtuados.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los aspectos pendientes por cumplir están en función de procesos articulados con otros actores, se retira la connotación disciplinaria.

En conclusión, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 4. Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Decreto 3570 de 2011
Ley 99 de 1993
Decreto 1791 de 1996 (Compilado Decreto 1076 de 2015)
Plan nacional de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas (2015)

Criterios

⁷⁹ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 71.

⁷⁹ Hace referencia a la agrupación o conjunto de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes.

⁸⁰ DNP (2018). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 71-72.

⁸¹ DNP (2019). Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. Página 73.

- Constitución Política

Artículo 80. 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. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas afines a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley [...]

- Decreto 3570 de 2011

ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

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

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

- Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
- [...]
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica [...]
7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

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

40. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

- Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Artículo 3º.- Los siguientes principios generales sirven de base para la aplicación e interpretación de la presente norma:

- a) Los bosques, en tanto parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental, son un recurso estratégico de la Nación y, por lo tanto, su conocimiento y manejo son tarea esencial del Estado con apoyo de la sociedad civil.
- b) Por su carácter de recurso estratégico, su utilización y manejo debe enmarcarse dentro de los principios de sostenibilidad consagrados por la Constitución Política como base del desarrollo nacional.

- Plan nacional de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas (2015)

Plan de Acción

Con el fin de evaluar el cumplimiento de las metas y actividades propuestas, el Ministerio coordinará el seguimiento y monitoreo periódico del plan de acción mediante una evaluación al finalizar cada una de las fases, con base en el cumplimiento de los indicadores de gestión, productos e impactos, se revisará de manera objetiva los avances en la implementación de las acciones. Este ejercicio permitirá también identificar problemas y proponer ajustes al plan de acción, para así desarrollar actualizaciones periódicas. Además, debido a que el Plan Nacional de Restauración está basado en la situación actual de degradación en los ecosistemas del país, la cual cambia considerablemente año por año, es necesario que este sea revisado y actualizado periódicamente. Se sugiere realizar la revisión y actualización periódica cada tres años. (Página 37).

Fundamentos del Plan Nacional de Restauración

- El Plan Nacional de Restauración se actualizará periódicamente, debido a la naturaleza cambiante de la situación de degradación en los ecosistemas del país, igualmente serán objeto de actualización periódica los mapas correspondientes al documento del PNR.
- Considera los principios del enfoque ecosistémico, así como lo adoptado en relación con el tema en los tratados internacionales de carácter ambiental de los cuales Colombia sea país signatario.
- Reconoce la diversidad cultural y multiétnica de la Nación, respetando los derechos, conocimientos y tradiciones de los pueblos y comunidades en cuanto al uso, manejo, preservación, protección y restauración de los ecosistemas y demás recursos naturales renovables.
- Se articula con los instrumentos de planificación y gestión de orden nacional, regional y local, en cuanto a sus componentes ambiental, territorial y social.
- Promueve la construcción de conocimiento e impulsa la investigación a partir de las experiencias y lecciones aprendidas en procesos de restauración.
- Considera aspectos como las dinámicas sucesionales, el objetivo de restauración y el manejo adaptativo de los cambios globales a diferentes escalas.
- Considera el mantenimiento y sostenibilidad de la oferta de bienes y servicios ecosistémicos.
- Busca mejorar la calidad de vida de las comunidades a través de acciones de restauración ecológica.
- Considera la participación de todos los sectores de la sociedad en los procesos de restauración.
- Hace parte del Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional de Educación como política para la restauración ecológica. (Página 37).

Objetivo General

Orientar y promover la restauración ecológica, la recuperación y la rehabilitación de áreas disturbadas de Colombia en un marco amplio de conservación de la biodiversidad y la adaptación a los cambios globales.

Objetivos Específicos

Generar lineamientos de restauración para los principales ecosistemas y para los principales disturbios de impacto nacional y promover el desarrollo de protocolos y guías de restauración específicas por ecosistema y por disturbio. Incorporar las directrices del Plan Nacional de Restauración a las normas de ordenamiento territorial y articulación con POMCA, POT y esquemas de ordenamiento territorial (EOT).

Determinar áreas con prioridades de restauración a escala nacional.

Articular financiera e institucionalmente a las entidades, organizaciones y programas, del orden nacional e internacional, relacionadas con la temática de restauración ecológica.

Promover el desarrollo de una estrategia nacional de monitoreo a la restauración ecológica.

Involucrar a las comunidades en el desarrollo de procesos de restauración ecológica.

Generar cadenas de valor a partir de la implementación de técnicas de restauración ecológica.

Estructura del Plan de Acción

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, apoyará técnicamente y gestionará la implementación del Plan, así mismo evaluará, mediante los indicadores, las metas propuestas para cada uno de los objetivos. (Página 39).

Para lograr una exitosa gestión en la generación e implementación de las acciones de restauración que conlleven al mejoramiento de los servicios ecosistémicos, se adoptarán, en la medida de lo posible, las estrategias propuestas en el Plan Nacional de Restauración con un horizonte de 20 años, con seguimiento continuo y evaluaciones periódicas al finalizar cada fase, debido a la complejidad que implican los procesos de restauración. (Página 48)

Financiación del Plan Nacional de Restauración

Durante el primer año de implementación se diseñará una estrategia financiera para el Plan Nacional de Restauración, que contará con un estudio para estimar las necesidades financieras de los proyectos y conocer los recursos que las entidades responsables podrían invertir efectivamente en los programas definidos en el Plan. Entre las entidades identificadas están los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y Crédito Público, Comercio, Industria y Turismo, Minas y Energía, Educación y Transporte y demás de carácter nacional, gremios, ONG, institutos y centros de investigación. La estrategia contendrá un análisis de las fuentes actuales y potenciales de carácter nacional e internacional que aporten a la financiación del Plan Nacional de Restauración, y proveerá lineamientos de política que permitan la articulación de fuentes sectoriales e intersectoriales. (Página 49).

Acciones específicas identificadas de la Fase I para dar cumplimiento de los objetivos específicos en un lapso de tres años (años 1 a 3)⁸²

Acciones	Responsables	Fuente	Presupuesto estimado (COP millones)
17. Diseñar la estrategia financiera para el plan y desarrollar análisis de costos unitarios por región y disturbio.	Directos: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [...]	Recursos propios CAF	300

Hechos

El Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas (PNR) fue creado como un instrumento de política pública en materia de restauración y conservación de ecosistemas y sus servicios⁸³, en concordancia con el Convenio sobre la Diversidad Biológica suscrito en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) o "Cumbre para la Tierra"⁸⁴. Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014⁸⁵ lo incluyó como parte de las acciones estratégicas para fortalecer la protección y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, para la planificación sectorial y el ordenamiento ambiental del territorio⁸⁶.

El PNR es un instrumento de implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) y de la Política Forestal (Plan Nacional de Desarrollo Forestal)⁸⁷ y permite encauzar técnicamente recursos e iniciativas para disminuir la vulnerabilidad del país generada por las dinámicas de ocupación del territorio, reduciendo el riesgo a fenómenos naturales y proyectando un mejor nivel de vida a la sociedad⁸⁸, así como prevenir y revertir los procesos de degradación mediante la planificación de acciones en el corto, mediano y

⁸² MADS (2015). Plan Nacional de Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Pág. 42.

⁸³ MAVDT (2010). Plan Nacional de Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Pág. 4.

⁸⁴ Celebrada en Junio de 1992 en Río de Janeiro.

⁸⁵ Capítulo IV, Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo.

⁸⁶ DNP (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Pág. 578.

⁸⁷ MADS (2015). Plan Nacional de Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Pág. 7.

⁸⁸ MADS (2015). Plan Nacional de Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Pág. 4.

largo plazo⁸⁹. Su objetivo final es orientar y promover la restauración ecológica, la recuperación y la rehabilitación de áreas disturbadas de Colombia en un marco amplio de conservación de la biodiversidad y la adaptación a los cambios globales⁹⁰.

Se han publicado dos versiones del PNR. La primera en 2010 y su actualización, más robusta en muchos sentidos, en 2015. Este último establece un horizonte de 20 años para su desarrollo en tres fases así:

Tabla 1. Horizonte del PNR 2015-2035.		
Fase	Objetivos, fines	Duración
Fase I	Investigación, desarrollo y consolidación de protocolos Articulación y divulgación de la información sobre restauración ecológica	Años 1-3
Fase II	Articulación de actores relacionados con la restauración ecológica Identificación y promoción de incentivos Implementación de proyectos piloto	Años 3-8
Fase III	Implementación de procesos de restauración a gran escala Implementación de la estrategia nacional de monitoreo a la restauración ecológica	Años 8-20.
Elaboró: CGR.		

En consecuencia, durante el periodo 2015-2018 se desarrollaría la Fase I, que comprendía las siguientes metas e indicadores:

Tabla 2. Metas e indicadores PNR 2015-2035 – Fase I			
Meta	Indicador	Unidad de medida	Presupuesto Estimado (COP millones)
1. Línea base actualizada, ajustada y consolidada.	1. Áreas priorizadas a nivel nacional. 2. Disturbios priorizados a nivel nacional. 3. Motores de pérdida y transformación priorizados. 4. Proyectos en ejecución.	Documento	7.330
2. Actores participando en todo el proceso de ejecución del plan.	Plan Nacional de Restauración socializado y divulgado a actores involucrados.	Número de personas participando	1.300
3. Redes conformadas y funcionando a través de la REDCRE.	REDCRE con cinco redes regionales constituidas y funcionando.	Número de redes	1.040
4. Articulación de entidades internacionales con el Plan Nacional de Restauración.	Cantidad de convenios suscritos.	Número de convenios.	200
5. Experiencias piloto por disturbio en áreas priorizadas.	Número de experiencias piloto realizadas	Número de experiencias piloto	800
6. Sistema de información diseñado.	Componentes del sistema funcionando	Número de componentes	400
Total			11.070
Elaboró: CGR.			

- En relación con la revisión y actualización del PNR

Frente a las metas 1 y 6, se encuentra que el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) cuenta con diversos subsistemas, componentes y herramientas que fortalecen la gestión de la

⁸⁹ MADS (2015). Plan Nacional de Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Pág. 37.

⁹⁰ MADS (2015). Plan Nacional de Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Pág. 38.

información ambiental desde diversas perspectivas, tales como el SIB⁹¹, el RUNAP⁹², el SNIF⁹³, el SBYC⁹⁴, el SIRH⁹⁵, el REEA⁹⁶ y de manera específica, en relación con la Amazonía colombiana, el SIAT-AC⁹⁷. Además se cuenta con un amplio catálogo información generada en el cumplimiento de su misión por actores institucionales como el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible.

Sin embargo, la auditoría evidenció que la Meta 1 aún no se encuentra plenamente finalizada en términos de contar con una línea base actualizada, ajustada y consolidada, para el caso de la Amazonía colombiana. Visto en términos de los tres primeros indicadores de la meta, a la fecha de la revisión se encuentra que, para el caso de la Amazonía colombiana, el PNR no cuenta con su propia priorización actualizada de áreas, disturbios y motores de pérdida y transformación, lo cual implicaría también una modificación en las prioridades a nivel nacional que se establecieron previamente.

Al respecto, cabe recordar que, de acuerdo con lo reportado por el MADS, como parte de los avances del PNR, hacia 2017 la superficie en proceso de restauración se concentraba en la región Andina (aprox. 75,5%), mientras que únicamente un 2,1% se ubicaba en la Amazonía colombiana⁹⁸. Eso era consecuente con la determinación inicial de los portafolios de áreas susceptibles a restauración publicadas en mayo de 2015 como parte integral del PNR, en los que la región de la Amazonía colombiana no ocupa un lugar prioritario.

Y como antecedente, se tiene que el antiguo Plan Estratégico para la Restauración Ecológica y el Establecimiento de Bosques en Colombia (Plan Verde)⁹⁹ contenía de manera explícita consideraciones sobre la degradación ambiental en la Amazonía colombiana y estableció acciones de reforestación protectora (20 mil hectáreas), acciones hacia la reforestación comercial (13 mil hectáreas), acciones dirigidas hacia el desarrollo de la agroforestería, programas agroforestales y silvopastoriles (aprox. 4 mil hectáreas) y acciones de formación y capacitación en el uso y manejo de los recursos naturales. El documento reconocía a la región Amazónica como una de las áreas con degradación ambiental ocasionada principalmente por las dinámicas de expansión de cultivos ilícitos (coca, amapola) y la expansión de las fronteras agrícolas y pecuaria¹⁰⁰.

En la actualidad se sabe que la Amazonía colombiana es una de las áreas con mayor pérdida de ecosistemas boscosos¹⁰¹. En ella se encuentra uno de los seis grandes Núcleos de Alta Deforestación (NAD), que representa por sí solo el 23,1% del total de la explotación reportada en el periodo 2005-2015¹⁰² en todo el país. Además, a los cultivos ilícitos y la expansión de la frontera

⁹¹ Sistema de Información sobre Biodiversidad.

⁹² Registro Único Nacional de Áreas Protegidas.

⁹³ Sistema Nacional de Información Forestal.

⁹⁴ Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para Colombia.

⁹⁵ Sistema de Información del Recurso Hídrico.

⁹⁶ Registro único de Ecosistemas y Áreas Ambientales.

⁹⁷ Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana.

⁹⁸ <https://www.elpais.com.co/colombia/colombia-ha-restaurado-190-mil-hectareas-de-ecosistemas-minambiente.html>.

⁹⁹ Aprobado por el Consejo Nacional Ambiental, expedido en 1998.

¹⁰⁰ MADS (1998). Plan Estratégico para la Restauración Ecológica y el Establecimiento de Bosques en Colombia. Pág. 34-36.

¹⁰¹ DNP (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

¹⁰² IDEAM, MADS y Programa ONU REDD Colombia. (2018). Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional periodo 2005-2015. Pág. 18.

agropecuaria, se han sumado otros factores determinantes como la expansión de infraestructura asociada al transporte vial, causas estructurales como la escasa presencia y control estatal, las condiciones de pobreza de la población, otras actividades ilícitas (como la extracción de maderas) y diversas dinámicas de apropiación, acumulación de tierras¹⁰³.

La actualización del PNR es entonces una tarea crucial que estaba prevista en el propio plan como uno de los resultados del seguimiento y la evaluación que deben ser tareas permanentes. Así lo reconoce el propio PNR a lo largo del texto, que establece:

[...] Con el fin de evaluar el cumplimiento de las metas y actividades propuestas, el Ministerio coordinará el seguimiento y monitoreo periódico del plan de acción mediante una evaluación al finalizar cada una de las fases [...] Este ejercicio permitirá también identificar problemas y proponer ajustes al plan de acción, para así desarrollar actualizaciones periódicas [...] Además, debido a que el Plan Nacional de Restauración está basado en la situación actual de degradación en los ecosistemas del país, la cual cambia considerablemente año por año, es necesario que este sea revisado y actualizado periódicamente. Se sugiere realizar la revisión y actualización periódica cada tres años. (Página 37).

Para lograr una exitosa gestión en la generación e implementación de las acciones de restauración que conlleven al mejoramiento de los servicios ecosistémicos, se adoptarán, en la medida de lo posible, las estrategias propuestas en el Plan Nacional de Restauración con un horizonte de 20 años, con seguimiento continuo y evaluaciones periódicas al finalizar cada fase, debido a la complejidad que implican los procesos de restauración. (Página 48)

Fundamentos del Plan Nacional de Restauración

- El Plan Nacional de Restauración se actualizará periódicamente, debido a la naturaleza cambiante de la situación de degradación en los ecosistemas del país, igualmente serán objeto de actualización periódica los mapas correspondientes al documento del PNR.

En conclusión, en relación con la información de la línea base para la toma de decisiones en materia de priorización de áreas, se determinó que el PNR no ha sido debidamente revisado y actualizado, ni al finalizar la Fase I, ni como práctica periódica, continua, o permanente. Tampoco se evidencia que se haya acogido lo planteado en el PNR en cuanto a que debe ser actualizado y revisado cada tres años, o que se haya tomado alguna decisión y reglamentado sobre la revisión y actualización periódica del PNR.

- En relación con la estrategia financiera del PNR

Uno de los objetivos del PNR es "articular financiera e institucionalmente a las entidades, organizaciones y programas, del orden nacional e internacional, relacionadas con la temática de restauración ecológica". Respecto a este objetivo, el Plan dispuso que, en la Fase I, el diseño de una estrategia financiera que contaría con

[...] un estudio para estimar las necesidades financieras de los proyectos y conocer los recursos que las entidades responsables podrían invertir efectivamente en los programas definidos en el Plan¹⁰⁴.

Así mismo, se dispuso en el PNR que la estrategia debería contener

¹⁰³ DNP (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

¹⁰⁴ MADS (2015). Plan Nacional de Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Pág. 49.

[...] un análisis de las fuentes actuales y potenciales de carácter nacional e internacional que aporten a la financiación del Plan Nacional de Restauración, y proveerá lineamientos de política que permitan la articulación de fuentes sectoriales e intersectoriales¹⁰⁵.

Además se incluyó como acción específica en el Plan de Acción del PNR en la Fase I, en los siguientes términos:

17. Diseñar la estrategia financiera para el plan y desarrollar análisis de costos unitarios por región y disturbio¹⁰⁶.

La auditoría determinó que a la fecha de la evaluación, no se ha diseñado plenamente la estrategia financiera del PNR que incluya los componentes que se dispuso en el Plan, es decir, que estime necesidades financieras de los proyectos, posibles inversiones por parte de las entidades responsables de la implementación, análisis de fuentes actuales y potenciales, lineamientos de política que permita la articulación sectorial e intersectorial y el análisis de costos unitarios por región y disturbio.

Causa

Las situaciones presentadas obedecen a la no implementación de mecanismos de gestión y de control para cumplir con lo establecido en el PNR respecto a: 1) su revisión y actualización en relación con la información de la línea base para la toma de decisiones en materia de priorización de áreas, y 2) el diseño de la estrategia financiera.

Al ser el PNR parte del SINA, la situación planteada también es consecuencia de la ausencia de una adecuada labor de dirección, coordinación y reglamentación de su organización y funcionamiento.

Efecto

Al no realizar la revisión y actualización periódica de la línea base del Plan para la toma de decisiones en materia de priorización de áreas, se pone en riesgo la efectividad de las decisiones que se toman y la efectividad de las mismas.

Para el caso del bioma amazónico colombiano y todos los ecosistemas que alberga, significa el riesgo de que el modelo de priorización que se aplique no cuente con información actualizada para determinar áreas y tomar decisiones sobre programación de las estrategias y acciones de restauración en el corto, mediano y largo plazo, así como decisiones sobre los objetivos de la restauración ecológica en cada caso, las intervenciones a realizar y el monitoreo adaptativo a que haya lugar.

Tabla 3. Objetivos de la restauración ecológica

Intervención	Objetivo
Restauración ecológica [Ecological restoration]	Restablecer el ecosistema degradado a una condición similar al ecosistema predisturbio respecto a su composición, estructura y funcionamiento. Además el ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general así como de la mayoría de sus bienes y servicios.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ MADS (2015). Plan Nacional de Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Pág. 42.

Rehabilitación ecológica [Rehabilitation]	Llevar al sistema degradado a un sistema similar o no al sistema predisturbio, éste debe ser autosostenible, preservar algunas especies y prestar algunos servicios ecosistémicos.
Recuperación ecológica [Reclamation]	Recuperar algunos servicios ecosistémicos de interés social. Generalmente los ecosistemas resultantes no son autosostenibles y no se parecen al sistema predisturbio.
Fuente: Plan nacional de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas.	

Esta situación también afecta que el PNR se convierta en la línea de partida para diversas acciones de reglamentación a cargo del Gobierno Nacional, con base en la priorización, tal como quedó establecido en el PNR:

El Plan Nacional de Restauración será la línea de partida para la inclusión de las diferentes estrategias identificadas (restauración ecológica, rehabilitación y recuperación) como parte del reglamento de los recursos del Sistema General de Regalías y los fondos que lo conforman, el Fondo de Compensación Ambiental - FCA, entre otros que se reglamenten por el Gobierno Nacional, a partir de la priorización que surja en la primera fase de implementación. De igual manera, será la base metodológica para determinar medidas de compensación en áreas objeto de cambios de uso del suelo en proyectos, obras o actividades sujetas a licenciamiento ambiental o permisos de uso de recursos naturales, incluyendo una reglamentación para el manejo de contingencias que ocurran a lo largo del ciclo de vida de estos proyectos. (Página 48).

La situación planteada va en contravía del status prioritario que tiene la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas boscosos que alberga la región de la Amazonía y no es consecuente con las dinámicas de deforestación y de degradación del capital natural que allí se presentan.

El no contar con estrategia financiera del Plan, significa no contar con la determinación de las necesidades de financiación por proyecto, por región, por área y por disturbio. También implica no contar con una base de información que permita conocer y determinar el valor de los aportes financieros de las entidades responsables en una línea de tiempo y en consecuencia, determinar las necesidades finales de financiación, como insumo para la búsqueda y consecución de recursos adicionales, bien sea mediante el uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental o bien sea mediante el concurso de otras fuentes de financiamiento.

Esta situación impide articular financiera e institucionalmente todos los actores que participan en la implementación del Plan, un efecto que se agrava al no contar con dos elementos de la estrategia financiera previstos en el Plan: 1) los lineamientos que permitan la articulación financiera sectorial e intersectorial y 2) los análisis de costos respectivos.

En suma, las situaciones planteadas afectan la gestión de la restauración ecológica de la Amazonía colombiana, los ecosistemas y la diversidad biológica que alberga, así como su priorización en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 40 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el papel de la restauración ecológica frente a la lucha contra la deforestación y la degradación de los ecosistemas de la región.

Es un hallazgo administrativo.

Respuesta MADS

El Ministerio en su respuesta plantea los diversos avances que ha realizado en los diversos aspectos que fueron observados por la CGR en la observación, así como los diversos avances en otros

aspectos no mencionados por la CGR pero que son relevantes a efectos de la restauración, como lo es el avance en la formulación de una nueva Estrategia Nacional de Restauración:

"acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 2008-2022, que incluye una estrategia financiera para la gestión de la meta del cuatrienio que son 301.900 hectáreas en proceso de restauración de las cuales 212.500 hectáreas corresponden para la región de la amazonia, reportándose un avance a la fecha de 18.831 hectáreas en proceso de restauración".

Finalmente, plantea que el no haber actualizado el PNR, "no puede ser objeto de reproche disciplinario", ya que el Plan es un instrumento de orientación, no fue adoptado por Ley, Decreto o Resolución, de manera que no se trata de un incumplimiento legal por parte del Ministerio.

Análisis CGR

La CGR considera que pese a los avances señalados por el Ministerio, no se desvirtúa la observación dado que el PNR aún no se ha actualizado ni cuenta con una estrategia financiera en los términos que el propio PNR establece.

Para la CGR el PNR es mucho más que un instrumento de orientación, tal como se desprende de los textos del propio Plan. Es un instrumento de política pública que brinda un derrotero con unas acciones a seguir y unas metas por cumplir en unos tiempos definidos. Sin embargo, teniendo en cuenta lo planteado por la entidad en términos su relación con una obligación legal, se retira la connotación disciplinaria.

En conclusión, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 5. Políticas públicas ambientales y cooperación internacional [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Decreto 3570 de 2011
Ley 99 de 1993
Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Criterios

- **Constitución Política**

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

Artículo 9o. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

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 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

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

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley [...]

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.

- Decreto 3570 de 2011

ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

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

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

- Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
- [...]
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.
7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

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

40. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

ARTÍCULO 6. Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad.

- **Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]**

Artículo 3º.- Los siguientes principios generales sirven de base para la aplicación e interpretación de la presente norma:

- a) Los bosques, en tanto parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental, son un recurso estratégico de la Nación y, por lo tanto, su conocimiento y manejo son tarea esencial del Estado con apoyo de la sociedad civil.
- b) Por su carácter de recurso estratégico, su utilización y manejo debe enmarcarse dentro de los principios de sostenibilidad consagrados por la Constitución Política como base del desarrollo nacional.

Hechos

El Estado Colombiano ha formulado una serie de documentos de política pública, planes y programas relacionados con la gestión de la protección, conservación, restauración y uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales. Entre otros, se encuentran:

Tabla 4. Políticas y planes relacionados con la protección, conservación, restauración y uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales		
Política Nacional de Biodiversidad	1996	Promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales.
Conpes 2834 de 1996 (Política de Bosques)	1996	Lograr un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población.
Política para la Gestión Ambiental de la Fauna Silvestre en Colombia	1997	Generar las condiciones necesarias para el uso y aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre como estrategia de conservación de la biodiversidad y alternativa socioeconómica para el desarrollo del país, garantizando la permanencia y funcionalidad de las poblaciones naturales y de los ecosistemas de los cuales hacen parte.
Plan estratégico para la restauración ecológica y el establecimiento de bosques en Colombia (Plan Verde)	1998	Generar las bases para involucrar la restauración ecológica, la reforestación con fines ambientales y comerciales y la agroforestería en el ordenamiento ambiental territorial.
Plan Nacional de Desarrollo Forestal	2000	establecer un marco estratégico que incorporara activamente el sector forestal en el desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados.
Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia	2001	Propender por la conservación y el uso racional de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del país.
Conpes 3582 de 2009 (Política Nacional de Fomento a la Investigación y la Innovación)	2009	Crear las condiciones para que el conocimiento sea un instrumento del desarrollo, principalmente a través de acelerar el crecimiento económico y disminuir la inequidad. Esta política considera la biodiversidad como un área estratégica y reconoce la necesidad de avanzar en su conocimiento y uso sostenible.
Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico	2009	Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente.
Conpes 3680 de 2010 Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	2010	Establecer las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que se contribuya al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible en el que está comprometido el país.
Estrategia Nacional de Prevención, Control, Seguimiento y Vigilancia Forestal	2010	Establecer e implementar un conjunto integrado de lineamientos, procedimientos y acciones que articulen de manera armónica los componentes preventivo, jurídico, administrativo-financiero y operativo de los procesos de prevención, seguimiento, control y

		vigilancia del manejo y aprovechamiento, movilización, transformación y comercialización de los recursos forestales, maderables y no maderables, con base en la gestión coordinada de las autoridades ambientales y demás organismos competentes del Estado y la participación activa de los diversos actores de la cadena productiva forestal, de otros sectores productivos relacionados y de la sociedad civil en general.
Conpes 3700 de 2011 (Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia)	2011	estableció que la adaptación y mitigación al cambio climático requieren del desarrollo de estrategias de articulación tanto a nivel sectorial como en los ámbitos nacional y territorial, con el fin de generar una gestión compartida y coordinada, información pertinente y oportuna, que permita una adecuada toma de decisiones para contrarrestar de manera efectiva y oportuna los efectos de este fenómeno en el territorio nacional
Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (PNGIBSE)	2012	Promover la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE), de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil.
Plan nacional de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas (PNR)	2010 2015	Orientar y promover la restauración ecológica, la recuperación y la rehabilitación de áreas disturbadas de Colombia en un marco amplio de conservación de la biodiversidad y la adaptación a los cambios globales
Estrategia integral de control de la deforestación y gestión de los bosques – EICDGB	2017	reducir la deforestación y la degradación de los bosques promoviendo y estableciendo una gestión forestal en el territorio colombiano, bajo un enfoque de desarrollo rural integral sostenible, que coadyuve al buen vivir de las comunidades locales, contribuya al desarrollo local y aumente la resiliencia ecosistémica fomentando la adaptación y mitigación del cambio climático ⁴ .
Política nacional de cambio climático (PNCC)	2017	Incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que este genera.
Elaboró: CGR.		

En todos ellos se reconoce, en mayor o menor medida, con menor o mayor grado de especificidad en términos de fuentes, instrumentos y mecanismos de financiación, valores, destinación (etc.), que para su implementación es necesaria la cooperación internacional, principalmente en términos de apoyos para el financiamiento de las distintas estrategias, líneas, acciones e instrumentos previstos según cada caso.

Sin embargo, en relación con la Amazonía colombiana, de acuerdo con la información recopilada para esta auditoría, a pesar que se ha contado -y se cuenta- con una importante cantidad de recursos cuyo origen es la cooperación internacional, los diversos instrumentos de implementación e informes no reportan que exista una integración de esos recursos a los planes y proyectos que integran la política ambiental.

Lo anterior está relacionado con el hecho que no se evidencia la integración de la cooperación internacional en la política pública a un nivel que se haga explícito cómo los resultados obtenidos con los recursos de cooperación contribuyen en el logro de los resultados previstos en los instrumentos de política.

Así las cosas, en el caso del Programa Visión Amazonia, el cual está estructurado en 5 pilares¹⁰⁷ y cuya meta original es apoyar a Colombia a cumplir con la meta del país ante la CMNUCC¹⁰⁸ de reducir la deforestación a cero en la Amazonia para el año 2020, el MADS reporta que se han recibido 46 millones de dólares mediante el mecanismo de pago por resultados, y que se han obtenido una serie de resultados en manejo forestal sostenible y proyectos agroambientales bajo acuerdos de conservación, proyectos indígenas, control efectivo de focos de incendios y alertas de deforestación, suministro de información técnica detallada para la implementación de puestos de mando unificados.

En el caso Proyecto de Conservación de Bosques y Sostenibilidad en el Corazón de la Amazonia Colombiana "Corazón de la Amazonia"¹⁰⁹, cuyo objeto es reducir la deforestación y la consecuente pérdida de biodiversidad en la Amazonia colombiana, promover alternativas económicas y fortalecer la institucionalidad a cargo de su manejo ambiental, se reportan avances en materia de manejo de áreas protegidas y sostenibilidad financiera, de gobernanza, manejo y monitoreo de los bosques, de programas sectoriales para el manejo integrado del paisaje, y en materia de coordinación, administración y seguimiento del proyecto. Y en el caso del Proyecto Amazonia Sostenible para la Paz¹¹⁰, se plantean acciones en los corredores ecológicos de Putumayo Caquetá y Guaviare con inversiones cercanas a USD 7 millones en el establecimiento de sistemas productivos bajos en carbono, desarrollo de estrategias de negocios verdes y fortalecimiento de capacidades en la construcción de paz.

Sin embargo, ninguno de ellos está integrado a la política ambiental nacional en relación con tres planes: 1) el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, 2) la Estrategia integral de control de la deforestación y gestión de los bosques (EICDGB), y 3) el Plan Nacional de Plan nacional de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas (PNR), a pesar que, en cada uno de estos planes incluye en su diseño líneas, estrategias y/o componentes relacionados con los proyectos de cooperación señalados.

Así las cosas, en la documentación reportada a la CGR no se establece la relación de esos proyectos con los planes nacionales, en términos de su articulación y su contribución para el cumplimiento de los objetivos y metas en detalle, desde el punto de vista del diseño, la planeación y el financiamiento. No obstante, para efectos de la presentación de avances y resultados de los planes nacionales, si se reportan avances y resultados obtenidos con ocasión del desarrollo de los proyectos de cooperación internacional.

Aunque el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señala que participa en todas las etapas de los proyectos y en los espacios de dirección y de toma de decisiones y que juega un papel decisivo tanto en la formulación de los proyectos como en la ejecución de los mismos, la información reportada a la CGR no evidencia que se haya considerado una articulación entre los planes nacionales y los proyectos de cooperación, sino que estos últimos parecen ser concebidos de manera "independiente". Las únicas menciones a los planes nacionales se hacen en términos de "antecedentes" o como información general para el lector.

¹⁰⁷ Los pilares son: i) fortalecimiento de la gobernanza forestal; ii) sostenibilidad de las actividades productivas sectoriales; iii) esquemas agroambientales sostenibles, iv) gobernanza ambiental con pueblos indígenas; y v) actividades habilitantes.

¹⁰⁸ Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

¹⁰⁹ Financiado por el Global Environment Facility (GEF).

¹¹⁰ Financiado con recursos del Global Environment Facility (GEF).

Si bien es cierto para la ejecución de esos recursos los cooperantes establecen que se debe realizar a través de organismos o agencias implementadoras y no a través de los Gobiernos, los cooperantes no establecen condiciones que limiten al país en términos de involucrar y articular esos proyectos con los planes nacionales y los instrumentos de gestión que de allí se derivan, entre otras cosas, porque unos y otros comparten elementos entre sí.

A manera de ejemplo, para el caso de la EICDGB, de acuerdo con la información reportada a la auditoría, cerca del 44% de los avances reportados están asociados a avances y resultados obtenidos en desarrollo de proyectos financiados con cooperación forestal. Pero desde el punto de vista del financiamiento, no se reportan el valor de recursos de cooperación involucrados en la EICDGB y sólo se reporta la inversión de fuentes nacionales (COP 9.060 millones), a pesar que la EICDGB es la política vigente más relevante en relación con la gestión integral de los bosques en la Amazonia colombiana específicamente concebida para el control de la deforestación.

Otras cifras relacionadas con lo evidenciado son:

- Los seis proyectos que reportó el MADS a la auditoría para contrarrestar la deforestación son financiados con recursos internacionales y ascienden a un valor total aproximado de COP 428.460 millones, para el periodo 2013-2021.
- Sin embargo, se evidenció que al menos uno de los seis proyectos (Desarrollo Local Sostenible en Zonas Marginadas de Colombia), tiene cobertura sobre otras regiones distintas a la Amazonía colombiana y no se discrimina el valor por región.
- Sin embargo, en otro documento menciona proyectos financiados con recursos nacionales por valor cercano a los COP 90 mil millones.
- Mientras que en otro esta cifra apenas supera los COP 26 mil millones.
- A junio de 2019 el Programa Visión Amazonía reporta una ejecución acumulada por valor aproximado de USD 17.778.609 (COP 50.700 millones).
- Hubo una reducción de la cooperación por USD \$85 millones al no haberse logrado la meta de reducción de la deforestación en 2017.
- Se han acumulado cerca de COP 10.166 millones sólo por rendimientos financieros acumulados desde el inicio del Programa.

En conclusión, a pesar de la importancia de los proyectos de cooperación internacional para el cumplimiento de los planes nacionales, no se ha realizado un adecuado ejercicio de armonización y articulación entre unos y otros que permita evidenciar el aporte específico de esos proyectos a los planes en sus diversos componentes, tanto en términos financieros como en términos de resultados esperados y obtenidos y que permita a la ciudadanía contar con la información suficiente sobre los mismos.

Causa

La anterior situación se debe a la ausencia de mecanismos de control y de gestión que permitan realizar una debida armonización y articulación de los proyectos de cooperación internacional y los planes nacionales que permita contar con una ruta que comunique: 1) las metas de los planes nacionales y las metas de los proyectos de cooperación, 2) las necesidades de financiamiento de los planes nacionales y los respectivos aportes de la cooperación internacional, y 3) los avances y resultados de los proyectos de cooperación frente a los avances y resultados de los planes nacionales.

Al ser los planes nacionales parte del SINA, así como las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente, la situación planteada también es consecuencia de la ausencia de una adecuada labor de dirección, coordinación y reglamentación de su organización y funcionamiento.

Efecto

Esta situación incide principalmente en las funciones de seguimiento, control y monitoreo a los avances y resultados de los planes nacionales, así como en la rendición de cuentas, entendida en sentido amplio, es decir, el deber de informar y explicar sobre las gestiones adelantadas y los resultados obtenidos, ya que es una situación que incide, a nivel interno, en la adecuada determinación de las cifras y así establecer de manera precisa en qué medida los recursos de cooperación internacional contribuyen al logro de las metas nacionales, tanto desde el punto de vista financiero como desde el punto de vista de los resultados obtenidos.

Es un hallazgo administrativo.

Respuesta MADS

El Ministerio argumenta que sí hay una integración en la política ambiental en términos de la formulación de los programas, el rol del Ministerio, los marcos acordados con los cooperantes y el diseño de estrategias nacionales, como la EICDGB, que es el "referente directo en las acciones que se formulan por ejemplo en el marco del programa Visión Amazonía".

Además explica que:

Estos programas [cooperación internacional] además contribuyen al logro de metas y compromisos a nivel internacional y al logro de los objetivos de desarrollo sostenible a 2030, con los cuales se encuentra alineado el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en todos sus Pactos. Los marcos de colaboración internacional confluyen para la consecución de estos objetivos y se integran así a la visión de desarrollo plasmada en políticas y planes a nivel nacional.

Finalmente, indica que en las áreas donde se han realizado las inversiones del Programa Visión Amazonía "se ha reportado cambio en la tendencia de deforestación" de 2017 a 2018, en especial en Caquetá y Guaviare, que es donde se han realizado las mayores intervenciones del programa.

Análisis CGR

La CGR aclara que esta observación únicamente se refiere a la armonización entre los planes nacionales y los proyectos de cooperación internacional, principalmente a efectos de la presentación de informes de los planes nacionales y el reporte de avances y resultados a nivel interno, tareas que se hacen como parte de la rendición de cuentas en sentido amplio, es decir, el deber de reportar a la sociedad sobre las acciones adelantadas.

Por tanto, esta observación no surge de una evaluación a los programas financiados con los recursos de cooperación internacional, tampoco es resultado de una evaluación al uso de tales recursos por parte de los ejecutores de los programas, ni es el resultado de una evaluación de los resultados obtenidos con esos programas, dado que se excede la competencia asignada a la CGR en la Constitución y la Ley.

En este sentido, la CGR reconoce desde un comienzo que existe todo un marco normativo y de entendimiento entre el Gobierno Nacional y los cooperantes externo, que en el ámbito de la Cooperación Internacional existen unas reglas y acuerdos establecidos que el país debe acatar.

Sin embargo, lo anterior no desvirtúa que, en un ejercicio de gestión de la información, se permita presentar de manera detallada, precisa y específica la información que dé cuenta de la armonización de los planes nacionales y los programas de cooperación internacional, de tal forma que el público vea con claridad cómo y en qué medida los programas de cooperación internacional aportan a los planes nacionales. En este sentido, lo que la CGR observa es que la información presentada adolece de tales precisiones.

En cuanto a la connotación disciplinaria, se retira teniendo en cuenta el sentido de la observación que no se dirige a la afectación de un deber funcional sino a un aspecto de la gestión de la información de planes y programas.

Por las anteriores consideraciones, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 6. D3. Priorización de la Amazonia en el Fondo Nacional Ambiental [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Decreto 3570 de 2011
Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]
Ley 99 de 1993
Decreto 1076 de 2015

Criterios

- **Constitución Política**

Artículo 80. 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. 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 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

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

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley [...]

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.

- Decreto 3570 de 2011

ARTÍCULO 1º. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

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

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.
2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.
9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.
19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

- Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Artículo 3º.- Los siguientes principios generales sirven de base para la aplicación e interpretación de la presente norma:

- a) Los bosques, en tanto parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental, son un recurso estratégico de la Nación y, por lo tanto, su conocimiento y manejo son tarea esencial del Estado con apoyo de la sociedad civil.
- b) Por su carácter de recurso estratégico, su utilización y manejo debe enmarcarse dentro de los principios de sostenibilidad consagrados por la Constitución Política como base del desarrollo nacional.

- Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
- [...]
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica [...]
7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

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

40. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

Fondo Nacional Ambiental

- Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 88. Objetivos. El FONAM será un instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables. Como tal estimulará la descentralización, la participación del sector privado y el fortalecimiento de la gestión de los entes territoriales, con responsabilidad en estas materias. Para el efecto, podrán financiar o cofinanciar, según el caso, a entidades públicas y privadas en la realización de proyectos, dentro de los lineamientos de la presente Ley y de manera que se asegure la eficiencia y coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental y se eviten duplicidades.

ARTÍCULO 89. Dirección y Administración del FONAM. Las funciones de dirección y administración del FONAM estarán a cargo del Ministro del Medio Ambiente, quien podrá delegarlas en el Viceministro. El Consejo de Gabinete, hará las veces de organismo decisorio en materia de dirección y administración del Fondo en él se tomarán las decisiones pertinentes, conforme al estatuto reglamentario que al efecto expida el Gobierno Nacional.

Como principal criterio para la financiación de proyectos a nivel regional con recursos del FONAM, el Consejo de Gabinete deberá tener en cuenta el ingreso per cápita de las poblaciones beneficiarias de manera que las zonas más pobres sean prioritariamente beneficiadas.

El Ministro del Medio Ambiente será el representante legal del FONAM y el ordenador del gasto.

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

Los recursos financieros de que podrá disponer el FONAM para el cumplimiento de sus deberes, tendrán origen en las siguientes fuentes:

1. Las partidas que le sean asignadas en la ley de apropiaciones;
2. Los rendimientos obtenidos por los créditos que otorgue en cumplimiento de sus objetivos, así como la recuperación de los mismos;
3. Los recursos provenientes de los empréstitos externos que celebre, previo el cumplimiento de las disposiciones que regulan esta clase de endeudamiento para las entidades de derecho público;
4. Los rendimientos financieros obtenidos sobre sus excesos transitorios de liquidez;
5. Los recursos provenientes de la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales;
6. Los recursos provenientes del canje de la deuda externa por actividades o proyectos sobre protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y adecuado manejo de los recursos naturales renovables;
7. El 50% del monto de las indemnizaciones impuestas y recaudadas como consecuencia de las acciones instauradas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Nacional, por daños ocasionales al medio ambiente y a otros de similar naturaleza que se definan en la ley que regule esta materia;
8. Los recursos que, por donación o cualquier título, reciba de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

- **Decreto 1076 de 2015**

Artículo 2.2.9.4.1.1. Naturaleza. El Fondo Nacional Ambiental, Fonam, es un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura.

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

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

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

Parágrafo. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el representante legal y ordenador del gasto del Fonam.
(Decreto 4317 de 2004, artículo 1°)

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

1. Definir las políticas administrativas, financieras y operativas del Fonam.
2. Adoptar el reglamento operativo del Fonam, que contendrá como mínimo los criterios y procedimientos para el manejo y ejecución de los recursos asignados a las diferentes líneas de financiación del Fondo.
3. Aprobar los proyectos a financiar con recursos provenientes de la Línea de Financiación por Demanda de Proyectos de Inversión Ambiental.
4. Aprobar el Plan Operativo de Inversión Anual para las subcuentas de la línea de recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.
5. Determinar los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de las subcuentas del Fonam.
(Decreto 4317 de 2004, artículo 3°)

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

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

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

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

Parágrafo. Los recursos del Fonam, se manejarán mediante un sistema de subcuentas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con contabilidad separada.
(Decreto 4317 de 2004, artículo 4°)

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

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

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

[...]

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

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

1. Focalizar las inversiones en función de la finalidad de cada una de las subcuentas.
2. Contener como mínimo: objetivos, metas a alcanzar en cada vigencia, actividades a desarrollar, recursos a invertir, resultados esperados y cronograma de actividades.

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

(Decreto 4317 de 2004, artículo 6°)

Hechos

Con la Ley 99 de 1993 se crearon el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y el Fondo Ambiental de la Amazonia (Título XIII), los cuales hacían parte de la estructura administrativa del Ministerio (artículo 10) y se asignó al Ministerio de Ambiente su administración (numeral 37, artículo 5).

Específicamente en relación con el Fondo Ambiental de la Amazonia, fue creado como

[...] un mecanismo para la negociación, canalización y distribución de los recursos de la cooperación técnica y financiera internacional destinada a la ejecución de proyectos ambientales en la zona geográfica de la Amazonia por parte de las corporaciones que tienen jurisdicción en esa zona y del Instituto "SINCHI". Este Fondo constituye un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal¹¹¹.

¹¹¹ Ley 99 de 1993, artículo 92.

Sus objetivos, de acuerdo con el artículo 93 de la Ley 99 eran:

ARTÍCULO 93. Objetivos. El Fondo Ambiental de la Amazonía será un instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables en la Amazonía Colombiana. Como tal estimulará la descentralización, la participación del sector privado y el fortalecimiento de la gestión de los entes territoriales, con responsabilidades en estas materias. Para el efecto, podrá financiar o cofinanciar, según el caso, a entidades públicas y privadas en la realización de proyectos, dentro de los lineamientos de la presente Ley y de manera que se asegure la eficiencia y coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental y se eviten duplicidades.

El Fondo Ambiental de la Amazonía financiará la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos, de utilidad pública e interés social, encaminados al fortalecimiento de la gestión ambiental, la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables Amazonía Colombiana.

En cuanto a su Dirección y administración, el Artículo 94 de la Ley 99 dispuso:

ARTÍCULO 94. Dirección y Administración del Fondo. Las funciones de dirección y administración del Fondo Ambiental de la Amazonía estarán a cargo del Ministro del Medio Ambiente, quien podrá delegarlas en el Viceministro. El Consejo de Gabinete y los directores de CORPOAMAZONIA, CDA y el Director del Instituto "SINCHI", conformarán un consejo decisorio en materia de dirección y administración del Fondo, en él se tomarán las decisiones pertinentes, conforme al estatuto reglamentario que al efecto expida el Gobierno Nacional.

El Ministro del Medio Ambiente será el representante legal del FAMAZONICO y el ordenador del gasto.

Y finalmente, el artículo 95 de la misma Ley estableció, en relación con los recursos para el cumplimiento de sus fines:

ARTÍCULO 95. Recursos. [...]

Los recursos financieros de que podrá disponer el Fondo Ambiental de la Amazonía para el cumplimiento de sus deberes, tendrán origen en las siguientes fuentes:

1. Las partidas que le sean asignadas en la ley de apropiaciones;
2. Los rendimientos obtenidos por los créditos que otorgue en cumplimiento de sus objetivos, así como la recuperación de los mismos;
3. Los recursos provenientes de los empréstitos externos que celebre, previo el cumplimiento de las disposiciones que regulan esta clase de endeudamiento para las entidades de derecho público;
4. Los rendimientos financieros obtenidos sobre sus excedentes transitorios de liquidez;
5. Los recursos provenientes del canje de la deuda externa por actividades o proyectos sobre protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y adecuado manejo de los recursos naturales renovables;
6. Los recursos que, por donación o a cualquier título, reciba de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

El 31 de marzo de 1997 se expidió el Decreto 888 de 1997, "por el cual se reglamenta el funcionamiento y la administración del Fondo Ambiental de la Amazonía «Famazónico»", que contenía disposiciones sobre su naturaleza y objeto, órganos de dirección, administración y apoyo técnico, sus funciones, entre otros temas, como los criterios y mecanismos de priorización de proyectos a ser financiados.

Bajo ese entorno normativo al Famazónico nunca le ingresaron recursos, por lo que no cumplió su misión para la que fue creado.

Posteriormente, con el artículo 17 del Decreto 1124 del 29 de junio de 1999, el Famazónico se convierte en una subcuenta del Fondo Nacional Ambiental:

ARTICULO 17. FONDO NACIONAL AMBIENTAL. El Fondo Nacional Ambiental -Fonam- creado por el artículo 87 de la Ley 99 de 1993, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, estará constituido por todos los demás fondos ambientales existentes a la fecha de expedición de presente Decreto, -con excepción del Fondo de Compensación Ambiental-, los cuales se fusionan y se transforman en subcuentas del Fonam.

Con el Decreto 4317 de 2004¹¹², se emite la nueva reglamentación del Fonam, estableciendo la subcuenta Fondo Ambiental de la Amazonía, como una línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica, cuyo objetivo es la ejecución de proyectos, obras o actividades ambientales en la Amazonía colombiana y cuya dirección y administración, al ser parte del Fonam, queda a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete.

De acuerdo con la norma, (compilada en el Artículo 2.2.9.4.1.5 del Decreto 1076 de 2015) las cuentas de destinación específica cuentan con los siguientes recursos:

Artículo 2.2.9.4.1.4. Líneas y fuentes de financiación del Fonam.

[...]

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

Finalmente, con el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015 se establecen únicamente tres cuentas para el Fonam, desapareciendo la subcuenta Fondo Ambiental de la Amazonía, así:

ARTÍCULO 246. SUBCUENTAS DEL FONDO NACIONAL AMBIENTAL (FONAM). El Fondo Nacional Ambiental (Fonam) tendrá tres subcuentas especiales:

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

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

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

¹¹² "Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, FONAM", compilado en el Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible".

La auditoría determinó que, mientras existió como subcuenta del Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonía tampoco se le asignaron recursos. Además, en la revisión a la información reportada sobre la toma de decisiones y reglamentación del Fonam por parte de los responsables de la dirección y administración (Ministerio de Ambiente y Consejo de Gabinete), no se evidenció que se hayan tomado decisiones -en uno u otro sentido-, sobre la asignación de recursos a la subcuenta, como tampoco se encuentra que se haya emitido algún tipo de reglamentación específica de la subcuenta en algún sentido.

Así mismo, se determinó que a pesar de la expedición de la Ley 1753 de 2015, el Ministerio no ha expedido la nueva reglamentación acorde con el nuevo contexto del Fonam. Tampoco se evidenció que se hayan tomado decisiones por parte de los responsables de la dirección y administración (Ministerio de Ambiente y Consejo de Gabinete), sobre estos aspectos, en uno u otro sentido. Incluso los estados financieros de Fonam posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, ni siquiera mencionan esta norma y siguen refiriéndose al marco normativo anterior, es decir, a las subcuentas del Decreto 4317 de 2004.

En opinión de la CGR, en lo que tiene que ver con las actuaciones y decisiones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Consejo de Gabinete en relación con la dirección y administración del FONAM aún se mantienen lo dispuesto en el Decreto 4317 de 2004. Es decir, que éstas deben estar enmarcadas, entre otros, en la Política Ambiental. De manera que resulta preocupante que, aún en el nuevo contexto normativo en el que desaparece la subcuenta específica para la Amazonía colombiana, el Ministerio tampoco haya tomado decisiones ni acciones conducentes a que se cuente con instrumentos técnicos que permitan priorizar la región en la asignación de recursos del Fonam.

En conclusión, la auditoría evidenció que, ni el Fondo Ambiental de la Amazonía, creado en la Ley 99 de 1993, ni la Subcuenta Fondo Ambiental de la Amazonía, creada con el Decreto 1124 de 1999, contaron con asignación de recursos para el cumplimiento de su fin misional mientras existieron.

Respeto al momento presente, también evidenció que no se ha actualizado el marco reglamentario establecido en el Decreto 4317 de 2004¹¹³, pese a la reforma introducida con la Ley 1753 de 2015, ni se han tomado decisiones por parte de los responsables de la dirección del fondo dirigidas a actualizar el funcionamiento del fondo, al punto que ni siquiera en los estados financieros posteriores a esta Ley se mencionan las nuevas subcuentas, y que tampoco se han tomado decisiones por parte de los responsables de la dirección del fondo dirigidas a priorizar la asignación de recursos hacia proyectos en la Amazonía colombiana, de conformidad con el numeral 40 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y atendiendo las graves problemáticas ambientales de la región.

Causa

La anterior situación se origina en la ausencia de mecanismos de control efectivos para asegurar una adecuada labor de dirección y administración del Fonam en desarrollo de lo establecido en las normas superiores en relación con priorizar la Amazonía colombiana en la asignación de recursos por parte del principal fondo público ambiental.

¹¹³ "Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, FONAM", compilado en el Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible".

Al ser el FONAM parte del SINA, la situación planteada también es consecuencia de la ausencia de una adecuada labor de dirección, coordinación y reglamentación de su organización y funcionamiento.

Efecto

Esta situación impide contar con instrumentos que permitan priorizar la asignación de recursos del Fonam hacia la Amazonia colombiana, afectando la priorización de esta región en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 40 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

En este sentido, cabe señalar que las corporaciones con jurisdicción en la región Amazónica se encuentran entre las más débiles en términos de disponibilidad de recursos para el cumplimiento de sus fines. Además que recurrentemente se encuentran entre las corporaciones que menos logran acceder a los recursos por demanda del Fonam. De hecho para las vigencias 2014 a 2018 estas corporaciones no accedieron a los recursos Fonam, de acuerdo con los reportes de información a la CGR.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta MADS

El Ministerio aclara a la CGR que la subcuenta Fondo Ambiental de la Amazonía dejó de existir con el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015. Además indica que las situaciones planteadas por la CGR no afectan la priorización de la región Amazónica en la asignación de recursos porque se han apropiado recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del Fondo de Compensación Ambiental (FCA) para las corporaciones y el Instituto Sinchi, y que además se han gestionado recursos de la Cooperación Internacional.

Análisis CGR

La CGR acepta el argumento sobre la reforma al Fonam introducida con la Ley 1753 de 2015, en el sentido que la Subcuenta Fondo Ambiental de la Amazonía dejó de existir. Pero llama la atención que, en el transcurso de la auditoría, no se haya informado al respecto en los diversos requerimientos de información y en los cuestionarios específicos sobre Fonam.

Teniendo en cuenta la reforma establecida en la Ley 1753 de 2015, la CGR encuentra que el Ministerio no ha actualizado el marco reglamentario establecido en el Decreto 4317 de 2004¹¹⁴. Además tampoco se han tomado decisiones por parte de los responsables de la dirección del fondo dirigidas a actualizar el funcionamiento del fondo, al punto que, ni siquiera en los estados financieros posteriores a esta Ley se mencionan las nuevas subcuentas.

También encuentra que tampoco se han tomado decisiones por parte de los responsables de la dirección del fondo dirigidas a priorizar la asignación de recursos hacia proyectos en la Amazonía colombiana, de conformidad con el numeral 40 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y atendiendo las

¹¹⁴ "Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, FONAM", compilado en el Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible".

graves problemáticas ambientales de la región y más aún en el nuevo contexto en el que desaparece la subcuenta destinada específicamente a la región amazónica.

Respecto a la priorización en la apropiación de recursos que señala el Ministerio, se aclara que esta observación se enfoca exclusivamente en el Fonam, que, de acuerdo con la información recopilada por esta auditoría, es el fondo que menos recursos ha aportado hacia las corporaciones de la región. De hecho para las vigencias 2014 a 2018, estas corporaciones no accedieron a los recursos Fonam, de acuerdo con los reportes de información a la CGR.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo expresado por la entidad y este análisis, la observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 7. Dependencia de recursos externos conservación [MADS]

Fuentes de criterios

- Ley 87 de 1993
- Ley 99 de 1993

Criterios

- Ley 87 de 1993

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

a). Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten.

[...]

f). Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de los objetivos.

- Ley 99 de 1993

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

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

14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas;

Hechos

Desde hace varios años se crearon iniciativas globales para el apoyo a países menos desarrollados para la conservación de sus Bosques, y particularmente en Colombia, iniciativas como los proyectos GEF han aportado a la conservación de nuestros recursos naturales.

Sin embargo, se observa que el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) no ha establecido una estrategia de financiación para la gestión en la protección del bioma Amazónico a largo plazo y no se plantean medidas ante una posible disminución o falta de recursos externos para la realización de iniciativas de conservación particularmente en esa Región del País.

No obstante, la entidad relaciona una serie de actividades en proyección, tales como identificar los volúmenes de las obligaciones de cada una de las Áreas Protegidas y establecer una posible brecha en materia financiera, generar instrumentos económicos y financieros para la sostenibilidad de las áreas protegidas, establecer esquemas eficientes para la administración de estas áreas, sin embargo a la fecha es claro que no se ha materializado una estrategia sólida y convergente, que permita conocer la metodología utilizada para la evaluación del riesgo, tratamiento y un plan de manejo asociado.

Causa

Inadecuada administración del Riesgo lo cual comprende el conjunto de Elementos de Control y sus interrelaciones, que puedan afectar de manera negativa la sostenibilidad financiera de la gestión que deben realizar las entidades responsables en el control a la Deforestación.

Efecto

La desfinanciación de las actividades requeridas para la administración del recurso forestal, que abocan un inminente riesgo de incremento de las tasas de deforestación.

Es un hallazgo administrativo.

Respuesta MADS

El Ministerio dio respuesta a la observación en los siguientes términos:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible durante el año 2018 consolidó la Estrategia de control a la deforestación y de gestión de bosques - EICDGB; dicha estrategia es un instrumento de política transectorial que involucra la corresponsabilidad de los distintos sectores, con el propósito de frenar la deforestación y degradación de los bosques, atendiendo la complejidad de las causas que la generan, partiendo de reconocer el significado estratégico de estos ecosistemas para el país, por su importancia sociocultural, económica y ambiental, por su potencial como una opción de desarrollo en el marco del proceso de construcción de la paz, y por su contribución a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Dicha estrategia determinó una estimación financiera de carácter indicativo de cada una de las medidas propuestas en la EICDGB, usando costos referentes de proyectos similares implementados en el país, en un escenario para implementar en el periodo comprendido entre 2018 y 2030. Esta metodología recogió insumos de: 1) la valoración de la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos realizada por el programa BIOFIN – PNUD y el MADS; 2) información financiera recolectada y sistematizada por el IDEAM – ONU REDD en el marco del apoyo realizado al MADS para la estimación de costos y análisis de medidas y acciones; y 3) datos recopilados por el proyecto de apoyo a la formulación de la EICDGB ejecutado por Fondo Acción y financiado por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques FCPF.

De esta forma, el costo preliminar de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques en el país, es de aproximadamente COP \$10,3 billones, a precios constantes del 2018 para el periodo 2018-2030 (ver pág. 333 del Documento de EICDGB).

No obstante, bajo el escenario del último año y considerando la propuesta del Pacto por la sostenibilidad del PND 2018-2022 en la cual se ha planteado como objetivo de la línea B. Biodiversidad y Riqueza Natural. Activos

estratégicos de la Nación; Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación, planteando estrategias como:

- a. Ejercer control territorial;
- b. Control territorial;
- c. Conservación de ecosistemas.

Para lo cual se ha identificado como central la reducción de la deforestación como una meta transformacional prioritaria: Reducir en un 30% la tendencia de crecimiento de la deforestación proyectada por el IDEAM.

Ahora bien, durante el presente año se están analizando las nuevas acciones estratégicas para consolidar una propuesta de Estrategia de Control de Deforestación que considere el escenario actual; el cual focalizará su gestión y los recursos financieros en la Región de la Amazonía. Estas líneas de Política para el control deforestación se formalizarán en un Documento CONPES.

El documento CONPES, que se encuentra en proceso, se denominará Política para el control de la deforestación y gestión sostenible de los bosques contiene los lineamientos de política para contribuir a la reducción de la deforestación y promover la gestión integral de los bosques, a través del i) fortalecimiento del control territorial, ii) la gestión integral de los bosques y el emprendimiento social y económico, iii) el monitoreo continuo y la generación de información y conocimiento para la toma de decisiones a nivel nacional y regional, y iv) la articulación transectorial, con lo que se busca lograr en el corto plazo una reducción del 30% de la deforestación proyectada a 2022 y alcanzar a largo plazo el 0 % de la deforestación neta.

El documento consta de cinco secciones. La primera, presenta los antecedentes normativos y de política que sustentan la importancia de definir los lineamientos nacionales para el control de la deforestación a corto, mediano y largo plazo, y presenta la justificación de este documento. La segunda parte establece el marco conceptual en el que se enmarca la política y las generalidades sobre los bosques. La tercera sección del documento contiene la caracterización de la deforestación en Colombia a nivel nacional y regional, así como la descripción de las principales causas de esta problemática. La cuarta sección establece los lineamientos de la política e identifica el plan de acción, así como los responsables, los plazos para su ejecución, y el esquema de seguimiento y financiamiento. La última sección presenta las principales recomendaciones al CONPES para la implementación efectiva de esta política.

Ahora bien, a través del Programa REM Colombia Visión Amazonía, se tiene los siguientes resultados:

El Pilar 1 Gobernanza forestal logró un avance significativo en la conceptualización de una estrategia integral para promover el aprovechamiento sostenible y legal de los recursos maderables y no maderables del bosque hacia un desarrollo de una economía forestal como base para la conservación de la región Amazónica, a través de Núcleos de Desarrollo Forestal (NDF). En estos núcleos se concentran acciones dirigidas al desarrollo del manejo, uso y aprovechamiento forestal con acompañamiento técnico, social y empresarial en frentes de colonización, a comunidades con importante oferta forestal, vías de accesos fluviales y/o terrestres y con actividad extractiva forestal. El manejo y aprovechamiento forestal se complementa con incentivos bajo acuerdos de conservación y restauración, con educación ambiental y proyectos agroforestales y de reconversión ganadera.



Figura 1 Etapas para la conformación de un Núcleo Forestal

El Programa avanzó en los procesos para la ordenación forestal de 1'491.000 hectáreas, la formulación de 75.000 hectáreas en Planes de Manejo Forestal Comunitario de Productos Maderables y no Maderables, el fortalecimiento de las autoridades ambientales para prestar asistencia a los usuarios del bosque, el

encadenamiento productivo de la industria forestal, la educación ambiental y los incentivos a la conservación. Con estas acciones se espera crear condiciones propicias para el surgimiento de un sector forestal dinámico en la región amazónica, que haciendo uso sostenible del recurso promueva el modelo forestal. La Figura 1 muestra los componentes y secuencia de implementación de las acciones para conformación de un Núcleo de Desarrollo Forestal.

En el proceso de implementación de los NDF se han realizado dos talleres participativos de concertación con seis veredas clave en la deforestación localizadas en el interfluvio Caguán-Suncillas las cuales son: Nueva Ilusión, Loma Larga, La Libertad, La Magdalena, Caño Sucio y Naranjales en las cuales habitan 193 familia y 534 personas. El área de incidencia de este NDF serán 30000 hectáreas de ZRF de la Amazonia, área en la cual se adelantará Plan de Manejo Forestal Comunitario de productos Maderables y No Maderables. Esta estrategia es fundamental para el control a la deforestación porque no solo otorgará a la gente un medio de vida con el manejo sostenible del bosque, una contribución importante paso en el modelo forestal para la región, sino porque ayudaría a combatir el acaparamiento de tierras y la tragedia de los comunes en el área.

En este periodo se ha avanzado también en el diseño y concertación de la estrategia de incentivos a la conservación del bosque a nivel predial conjuntamente con las 3 CAR, con las cuales se han firmado adiciones a los subacuerdos para iniciar el proceso de caracterización de los predios priorizados. En mayo de 2019 se realizaron reuniones de socialización con las alcaldías y con las Juntas de Acción Comunal de las veredas priorizadas de Mapiripán y La Uribe en el departamento de Meta con CORMACARENA y San José de Guaviare, El Retorno, Calamar y Miraflores en el departamento de Guaviare con CDA. En estas reuniones se explicaron las obligaciones de las partes (CAR y beneficiarios) y se inició la caracterización de predios de 100 familias en el Meta y menos de 100 familias en Guaviare y se espera que inicie pronto en Caquetá y Putumayo. Se espera que el incentivo entre en operación durante el segundo semestre de 2019, como elemento clave en el marco del desarrollo de los núcleos forestales, como financiamiento puente antes de entrar con otros apoyos como los planes de manejo forestal, extensión rural, otros instrumentos financieros.

Con respecto a la planificación del recurso forestal para fortalecer su manejo sostenible, se logró avanzar con los procesos de precalificación para la Formulación de Planes de Ordenación Forestal del departamento de Guaviare en 706.000 ha por COP 1.012.566.000; de Mecaya-Sencella en el Departamento de Putumayo en 455.229 ha por COP 770.121.000; y de las cuencas de los ríos Siare-Iltivare en el departamento en Mapiripán Meta, con aproximadamente 233.963. Mapiripán fue priorizado dado que en el año 2017 fue identificado como un foco crítico de avance de la frontera agropecuaria con 3.910 hectáreas deforestadas y se pospuso el que estaba previsto para Tarapacá en el Amazonas hasta el 2020 que tiene menos presión. En primera instancia estos tres procesos fueron declarados desiertos debido a la falta de experiencia específica de los oferentes, por lo cual se procedió nuevamente en el 2019 con un aviso de precalificación ajustado. Se espera en el próximo trimestre seleccionar las firmas e iniciar las actividades de Ordenación Forestal previstas.

En el aprovechamiento comunitario forestal sostenible se logró un avance significativo en la concertación con comunidades interesadas. En el departamento de Guaviare en el Municipio de Calamar se avanzó en la formulación del Plan de Manejo Forestal Comunitario en las veredas Puerto Cubarro y Puerto Polaco, en un área de 5000 hectáreas que beneficia a 18 familias campesinas y terminó su inventario forestal. Paralelamente, con el acompañamiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se avanzó en la conformación de la cooperativa COOAGROITILLA, que representará los asociados y se encargará de responder por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Permiso de Aprovechamiento Forestal Comunitario que otorgará la CDA.

En el departamento de Caquetá, municipio de Solano, se avanzó en la concertación con la comunidad de Orotuya para la formulación del Plan de Manejo Forestal Comunitario "Orotuyo", en una área de 10.000 hectáreas y que beneficiará a 16 familias de esa vereda. Se hizo una primera convocatoria la cual fue declarada desierta y se abrió nuevamente.

En el departamento de Putumayo, municipio de Puerto Guzmán, se definió un cronograma de trabajo para avanzar en la formulación del Plan de Manejo Forestal Comunitario Las Perlas, en un área de 5000 hectáreas, proceso que ha tenido tropiezos para avanzar en el primer semestre del 2019 debido a problemas de orden público en la zona.

Con el fin de determinar áreas potenciales para el aprovechamiento de productos forestales no maderables se identificaron en áreas de jurisdicción de Corpoamazonia 826 ha, de las cuales 448 fueron de Palma Canangucha (*Mauritia flexuosa*) y 378 ha de Asai (*Euterpe precatoria*).

Para la intervención Fortalecimiento Institucional para el Manejo Forestal Sostenible se avanzó nuevamente en la concertación de términos de referencia con la Dirección de Bosques para "diseñar las acciones necesarias para la mejora del desempeño de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para liderar y articular las acciones de gobernanza forestal y control de la deforestación en la Amazonia colombiana", por valor de COP 624.000.000. Este proceso viene del PID I y espera iniciar el próximo semestre. De no comenzar el próximo trimestre, sus recursos serán destinados a forestería comunitaria. Finalmente, se avanzó con la implementación de la asistencia técnica en el manejo forestal sostenible en el área de jurisdicción de las tres CARs mediante el fortalecimiento de equipos técnicos y logística para la operación por valor de COP 426.000.000.

En cuanto al fortalecimiento del control y vigilancia, a través de los Subacuerdos firmados con CDA, Cormacarena y Corpoamazonia, se transfirieron COP 2.310 millones destinados a contratar el personal y adquirir elementos faltantes para la implementación de acciones de control y vigilancia. Estos recursos permitieron a estas instituciones contar con 53 profesionales, 20 en CDA, 20 en Corpoamazonia, 13 en Cormacarena. Esta inversión ha sido orientada al Fortalecimiento institucional para el Manejo Forestal Sostenible en apoyo a la conformación de 3 organizaciones forestales comunitarias; control a 76 establecimientos de transformación y comercialización de madera en el departamento del Putumayo y Guaviare; otorgamiento de 21 aprovechamientos forestales con sus visitas de seguimiento. En control y Vigilancia se han capacitado 11.988 personas de los cuales 7.622 son comunidades y 4.366 integrantes de la Fuerza Pública en protocolos de Gobernanza Forestal. Se han realizado 176 operativos de control y vigilancia en coordinación con Fuerzas Militares y Fiscalía. En la región operaron 142 puestos fijos de las Fuerzas Militares, que contribuyeron a controlar las movilizaciones de la flora silvestre, presentando reportes y actas de decomiso de conformidad con las directrices y reglamentos establecidos por Corpoamazonia, CDA y Cormacarena en el marco de las actividades programadas por los comités de control y vigilancia de los recursos naturales departamentales y/o municipales. Además, con el apoyo de la Fuerza Pública, especialmente de la Policía Nacional, en el área de jurisdicción de Corpoamazonia y CDA se efectuaron 176 retenes móviles. Se realizaron 42 reuniones de las Burbujas Ambientales de los departamentos de Caquetá y Putumayo y Guaviare. Se concretaron 2 Comités Departamentales de Control y Vigilancia del departamento del Caquetá y 22 comités municipales de control y vigilancia de los municipios de Belén de los Andes, Cartagena del Chairá, El Milán, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Leguízamo y Puerto Guzmán. Las acciones de mayor relevancia que se lograron con este equipo se presentan en el anexo 2. En cuanto a procesos sancionatorios, a diciembre de 2018 se han ejecutoriado 35 procesos con multas que suman más de 500 millones de pesos. En aspectos relacionados con el fortalecimiento de la infraestructura para el control y vigilancia se contrató la construcción del Centro de Atención y Valoración de Flora CAV en la Ciudad de Granada (Meta) por valor de COP 285 millones; se adquirió una sede para punto de control y vigilancia compartida entre PNN Picachos, Chiribiquete y Corpoamazonia en San Vicente del Caguán por valor de COP 197 millones; se adjudicó la construcción de la Cabaña de Cerrillo, en el Municipio de San Juan de Arama por valor de COP 114 millones; se encuentra en construcción el Punto de Control de Puerto Leguízamo para Corpoamazonia. Aunque se abrieron procesos de contratación para puntos de control en Miraflores y Puerto Santander, estos fueron declarados desiertos.

En el componente de participación comunitaria, educación ambiental y comunicación, se abrió licitación Internacional para educación ambiental "Escuela de Selva" dirigida a 600 presidentes y líderes comunitarios de 13 municipios con mayores focos de deforestación por valor de COP 1.070 millones previsto para iniciar justo antes de empezar el periodo de quemas en octubre 2019.

Con el propósito de fortalecer la capacidad de los municipios de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y Solano, Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo se implementan proyectos comunitarios por valor de COP 1.425 millones a través de 50 Proyectos Ambientales escolares con 1.893 estudiantes de 50 instituciones educativas localizadas en los principales focos de deforestación; la formulación e implementación de 4 Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental para fortalecer el control y vigilancia comunitario de la deforestación con 83 manuales de convivencia ambiental y 38 vallas, 2021 revistas y 96.000 volantes alusivos a los impactos de la deforestación y 180 hectáreas recuperadas mediante regeneración natural. Con recursos del PID III, se decidió replicar estas acciones en los Municipios de Mapiripán y San José del Guaviare en los que se invertirán COP 336 millones.

En el Pilar 2, Planificación y Desarrollo Sectorial, su mayor logro está en la inclusión del Modelo de Ordenamiento Territorial Regional Amazonia (MOTRA) en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Para ello, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó reuniones de socialización del MOTRA en San José del Guaviare, Mocoa, Florencia, Leticia y Mitú y en el MADS y una reunión sobre la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) a nivel nacional. El Departamento Nacional de Planeación presenta el MOTRA como un primer piloto y modelo para su réplica en otras regiones del país. Las propuestas para la Amazonia consignadas en el Plan de Desarrollo se orientan a dinamizar la economía

amazónica alrededor de su diversidad ambiental, biológica y cultural y a contribuir al control de la deforestación. A partir de "los retos que representan la dispersión poblacional y la baja conectividad de la Región de la Amazonia para el control territorial, junto a la falta de presencia efectiva del Estado", se priorizan apuestas estratégicas orientadas al desarrollo y crecimiento económico, en función de un modelo de desarrollo sostenible y diferencial planteando como objetivos los siguientes:

- i) Proteger y conservar los ecosistemas como garantía para la equidad intergeneracional: Acciones contra la deforestación; promoción de reconversión de actividades productivas y; estabilización de la frontera agrícola,
- ii) Consolidar un sistema de transporte intermodal y mejorar la prestación de servicios en las áreas rurales: Para superar el aislamiento de la Región; incrementar las relaciones de intercambios (comerciales, sociales y culturales) y; superar las deficiencias en la prestación de servicios públicos y sociales en zonas aisladas.
- iii) Desarrollar modelos productivos sostenibles asociados a la agro-diversidad y al biocomercio: Aporte al reconocimiento y diversificación de actividades productivas, considerando el capital biodiverso y la riqueza cultural y étnica. (DNP 2019, pág. 1207, 1211).

Los anteriores objetivos plantean la necesidad de políticas y recursos para lograr los objetivos planteados.

Para el ordenamiento ambiental, los resultados de la Zonificación Ambiental con enfoque participativo, contratada con la firma Centro de Estudios para la Paz (CESPAZ) e implementada en dos veredas de San Vicente del Caguán, permite estructurar una metodología para introducir la participación en la zonificación ambiental necesaria para definir la frontera agrícola, mediante un ejercicio de diálogo y construcción de confianza y legitimidad. El proceso y la ruta de acercamiento entre instituciones y comunidades, es importante para la zonificación a escala 1:100.000 desarrollada por la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial (DGOAT) del MADS.

El consorcio WWF-Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible (FCDS), adelanta la Evaluación Ambiental Estratégica Regional (EAER) en el arco de la deforestación y ya cuenta con un corolario de acciones estratégicas que de la mano con el MOTRA y mediante un ejercicio prospectivo, fuertemente participativo a nivel interinstitucional e intergremial, permitirá conciliar las actuaciones de diversas políticas como las de explotación de hidrocarburos y de minería con las de conservación del bosque y reducción de la deforestación. Se espera finalizar, este ejercicio en el siguiente semestre, y será uno de los ingredientes fundamentales, junto con el MOTRA, para consolidar el plan estratégico de la naciente RAP.

En cuanto al apoyo a la formalización de la propiedad de la tierra, con el cambio de gobierno, la nueva administración del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) ha mostrado interés en el catastro multipropósito. Visión Amazonía ha propuesto que se consolide el catastro en San Vicente del Caguán ofreciendo cofinanciar hasta un millón de dólares si la nación pone el resto y genera una metodología y sinergia con la Agencia Nacional de Tierras. El IGAC espera concretar los recursos adicionales y complementarios, para lo cual la Nación se encuentra consolidando un crédito con el BID en el marco del nuevo Sistema Nacional de Catastro.

En cuanto al proceso de fortalecimiento institucional, la Región Administrativa y de Planeación Amazonia (RAP) se logró que las Asambleas de Putumayo, Caquetá y Guainía, expidieran las ordenanzas departamentales, donde se autoriza a los Gobernadores la suscripción del acuerdo para hacer parte de la RAP. En el segundo semestre del 2019, se espera la ordenanza departamental del Guaviare; a partir de lo anterior, y con los cuatro departamentos que mostraron su voluntad política, se gestionará el trámite de la RAP ante el Senado de la República. Es importante mencionar, que durante este período, se aprobó la Ley de Regiones, atendiendo las implicaciones del vacío jurídico en materia de ordenamiento territorial, especialmente en cuanto a la financiación de los esquemas asociativos y los mecanismos para materializar las iniciativas de desarrollo; con la cual se fortalecen las RAP y se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial (RET). Lo anterior es importante para generar tanto un diálogo regional como una institucionalidad para la sostenibilidad.

Finalmente y con base en las obligaciones que se derivan de la Sentencia 4360, en relación al ajuste excepcional que deben adelantar los municipios en sus instrumentos de ordenamiento territorial, Visión Amazonía en alianza con el programa GEF Corazón de la Amazonía, reunió el 4 de abril 2019, a los 15 alcaldes del arco de la deforestación involucrados para que los lineamientos relacionados con adaptación al cambio climático y cero deforestación, sean introducidos en los esquemas de ordenamiento territorial (EOT); esta actividad es sin duda de particular importancia en la reducción de la deforestación, al permear la actualización del ordenamiento territorial y la visión en el mediano plazo de los municipios con alta deforestación, mencionados por la Corte Suprema de Justicia.

Como avances en el diseño y formulación de una política de transporte para la región, se incluyeron los resultados de la consultoría "Elementos estratégicos para la formulación del plan de transporte intermodal para la Amazonia", contratada por la GIZ en los objetivos del plan nacional de desarrollo en su capítulo amazónico. Con base en ellos se construyeron los términos de referencia para desarrollar una metodología que le permita al Ministerio de Transporte fortalecer la intermodalidad en medios y modos de transporte con una consultoría que se desarrollará durante el segundo semestre de 2019. Como ejemplo piloto de lo que significa el transporte intermodal y con el propósito de incentivar la infraestructura de transporte aéreo, se suscribió subacuerdo con el Municipio de Miraflores para mejorar la operatividad de su aeródromo para fortalecer la conectividad aérea y desincentivar la construcción de la carretera Calamar - Miraflores que sin duda, de hacerse, abriría un gran frente de deforestación.

Con el fin de impulsar una política energética limpia, FINDETER finalizó el conjunto de estudios técnicos, financieros y ambientales para la pre-factibilidad y factibilidad del parque solar fotovoltaico híbrido del Municipio de Miraflores, que se localiza en la ZNI – zona no interconectada¹¹⁵. Este ya se encuentra en revisión y ajuste en el Ministerio de Minas y Energía. Los resultados parciales de los estudios se socializarán en el segundo semestre de 2019; muestran la viabilidad técnica y financiera, para suministrar energía firme las 24 horas a 500 hogares en el casco urbano, mediante la sustitución del 94% de la energía que actualmente se genera a partir de plantas convencionales de fuel oil y diésel. Este proyecto está alineado con el PND 2018-2022, que busca diversificar la matriz energética colombiana mediante el impulso de energías no convencionales y Miraflores es una población tipo amazónica por lo que el resultado puede ser replicado.

Dado el rápido crecimiento del turismo de naturaleza y este como una posibilidad en el desarrollo sostenible de la región y parte del modelo forestal para la misma, se buscó de manera infructuosa la posibilidad de apalancar recursos con el programa INNPULSA y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT). Visión entonces propone, siguiendo el diseño elaborado con MINCIT, realizar una convocatoria a pequeños proyectos en sitios claves de la deforestación que se hará a través de una licitación internacional para beneficiar mas comunidades a partir del segundo semestre del 2019.

En el tema de municipios verdes se terminó la consultoría para el diseño de dicha estrategia contratada con la firma Gestión Ambiental Estratégica cuyo objeto era elaborar una propuesta de incentivos para los 14 municipios que hacen parte del Arco de Deforestación. Se plantean cuatro importantes hojas de ruta siendo la más importante la posibilidad para acceder a los recursos del Sistema General de Participación (SGP), Sistema General de Regalías (SGR) y rentas propias, y la posibilidad de usarlos en el control de la deforestación teniendo en cuenta las competencias de las autoridades municipales en relación al ordenamiento territorial, el desarrollo de infraestructura y la transferencia tecnológica agropecuaria. En tal sentido como parte de ésta consultoría, se consolidó la información presupuestal y de las inversiones que realiza cada municipio, en unas cartillas las cuales han sido útiles en todos los talleres y encuentros que en territorio realiza el Programa y como ruta para incidir en las mismas en los próximos gobiernos locales y regionales.

El Pilar 3 Agroambiental, registra como hito más importante el inicio de 15 de los 17 proyectos con comunidades campesinas con enfoque agroambiental aprobados desde el inicio del segundo semestre del 2018.

De manera general todos los proyectos han comenzado y tienen un grado de avance similar, observando mayor ejecución en el Caquetá, cuentan con planificación predial y georeferenciación que permite hacer su seguimiento a los compromisos con la conservación. Según el sistema MoSCAL de SINCHI y el monitoreo nacional de IDEAM, se observa que el 90-93% de los predios mantienen los compromisos con la cobertura forestal.

De manera particular resaltamos en el departamento del Guaviare dos alianzas productivas relacionadas con aprovechamiento sostenible de azaí a través de Asoprocegua y producción de látex concentrado con Asoprocaucho los cuales avanzan en los municipios de San José del Guaviare y El Retorno. En el primer caso se espera poner en marcha la planta de acondicionamiento de fruta y en el segundo los tanques de producción de látex concentrado en el segundo semestre del 2019. Por otro lado, el proyecto aprobado de ASOPROCAM/ACT en el municipio de Miraflores, continúa en formulación según información de la Junta Directiva, lo mismo que la revisión de posibles beneficiarios que se encuentren en zonas de reserva excluidas o dentro de territorios indígenas. Se espera comunicación de la Alcaldía municipal respaldando alguna de las asociaciones del territorio para la continuidad de la propuesta. Los otros proyectos muestran avances similares

¹¹⁵ Las ZNI se refiere a áreas geográficas que no se encuentran acopladas eléctricamente al SIN – Sistema Interconectado Nacional, esto es, no tienen acceso al servicio de energía eléctrica a través de un sistema interconectado pero cuentan con soluciones locales de generación. Dichas soluciones, en su gran mayoría, funcionan a partir de combustibles líquidos.

en planificación predial, mientras están a la espera de la instalación de paneles solares para el próximo semestre, que se hizo con varias asociaciones en conjunto a través de un solo proceso de adquisición a través de la bolsa de productos. La adecuación de los sistemas productivos ha sufrido retrasos por la falta de permiso de CDA para usar madera para hacer postes para aislamientos.

En el departamento del Caquetá los 8 proyectos mencionados están terminando la información geo-referenciada para la verificación y planificación predial, finalizando la ejecución del primer desembolso. El proyecto de ASOES avanza notablemente y se encuentra en trámite del segundo desembolso, mientras se aprobó el proyecto de Asecady en San Vicente del Caguán por valor de \$ 1.765.841.340 para alianzas productivas, que beneficiará a 345 familias con 18.802 hectáreas de bosque bajo acuerdos de conservación.

Con los puntos focales de SINCHI y el acompañamiento de FPN, en el segundo semestre de 2018, se hicieron capacitaciones financieras y administrativas a asociaciones en los territorios para el manejo de los proyectos. Además, con el apoyo de la GIZ, se contrató una consultora para realizar una sistematización del proceso de convocatoria de los proyectos agroambientales. Con base en sus resultados, se realizó una consultoría externa por UNIQUE-GOPA para revisar los proyectos productivos que dejó algunas recomendaciones para mejorar los proyectos para, donde sea necesario, ajustarlos. En general se recomienda revisar aspectos comerciales, sus planes de negocios.

Tabla 1 Proyectos agroambientales aprobados con recursos del PID II

ORGANIZACIÓN	OBJETIVO	NO. FAMILIAS BENEFICIADAS	HECTAREAS CONSERVAR	MUNICIPIO
GUAVIARE				
CORPOLINDOSA	Turismo rural comunitario	82	4.649	San José del Guaviare
ASOPROCEGUA	Productos no maderables	175	7.075	San José del Guaviare
ASCATRAGUA	Agroforestal Cacao, Sacha inchi y maderables	96	1.551	San José del Guaviare
ASOCOMIGAN ASOMORIFAVA	Reconversión ganadera	103	3.059	El Retomo
ASOPROCAUCHO	Agroforestal caucho	50	2.257	El Retomo
ASOPROAGRO	Agroforestal sacha inchi	56	1.871	Calamar
COOAGROGUAVIARE	Reconversión ganadera	84	2.424	Calamar
SUBTOTAL GUAVIARE		646	22.886	
CAQUETÁ				
ASIMTRACAMPIC	Reconversión ganadera	130	1.170	S. José del Fragua
ASPROAMAZONAS	Agroforestal cacao, maderables	88	1.351	Solano
ACAICONUCACHA	Reconversión ganadera	250	11.782	Cartagena del Chairá
COMITÉ DE CACAOTEROS	Agroforestal cacao	125	3.666	San Vicente del Caguán
COMITÉ DE CAUCHEROS	Agroforestal cacao	170	3.314	San Vicente del Caguán
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA	Agroturismo Comunitario	39	11.870	Peregrinos, Solano
ACAMAFRUT	Agroforestal cacao	190	6.264	Solano
ASOES	Reordenamiento ambiental y productiva	200	5.791	Cartagena del Chairá
ASECADY	Reconversión ganadera	345	18.802	San Vicente del Caguán
SUBTOTAL CAQUETA		1.069	49.707	
TOTAL		1.715	72.593	

Un gran logro en el componente de Extensión Rural fue el diseño e implementación de un modelo de extensionismo rural adecuado a la Amazonía, elaborado por el programa REM y validado en conjunto con el SINCHI, Universidad de la Amazonía, gremios de la producción seleccionados, el cual fue probado en campo con 17 extensionistas rurales contratados y capacitados en el segundo semestre de 2018, que llevaron a cabo actividades de gestión y colocación de créditos y asistencia técnica agropecuaria y forestal entre otras actividades

para probar el modelo de extensionismo. Uno de los resultados muy concretos fue la colocación de créditos, en el segundo semestre de 2018, por COP 2.825 millones para 569 familias beneficiarias en Guaviare y Caquetá contra acuerdos de conservación. El anterior piloto probó varias cosas: el poder del extensionismo para la colocación de créditos, la posibilidad de migrar a un modelo más forestal si hay acompañamiento, y la necesidad, valoración e importancia que le dan las comunidades campesinas al extensionismo. Por ello, a partir de enero 2019 se continúan reuniones con Alcaldías para implementar este modelo de manera estructural. Es así como Visión Amazonia logró acuerdos con Alcaldías y Gobernaciones para invertir en extensionistas rurales mediante planes de trabajo concertados que atiendan las necesidades de los planes municipales y departamentales agropecuarios. Dado que los presupuestos para el sector agropecuario y ambiental en los departamentos y municipios intervenidos no superan el 1% de su presupuesto local y para fomentar la sostenibilidad del servicio de extensión rural una vez termine el programa, Visión propone inversiones en extensión rural durante el primer año en proporción 1 : 2 a las entidades territoriales, es decir que, por cada extensionista contratado por el Municipio o Gobernación, Visión Amazonia contratará 2 profesionales. En el segundo año se invertirá en relación 1: 1, es decir que, por cada profesional contratado, Visión Amazonia contrata otro y al finalizar el Programa se seguirá la relación 2: 1; o sea que por cada 2 profesionales que el Municipio o Gobernación contrate, Visión Amazonia contratará 1 profesional. De esta manera, se hará un aumento progresivo anual del presupuesto de los entes territoriales asignados a extensión rural, al tiempo de cumplir con la ley 1876 del Gobierno de Colombia para implementación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria. A junio 2019 se firmaron convenios con los municipios San José de Guaviare y El Retorno, y en el segundo semestre de 2019 se firmarán acuerdos con 5 municipios en total.

Para implementar esta propuesta de fortalecimiento de la extensión rural en los municipios, a junio 30 de 2019 se avanzó con la aprobación de presupuestos y elaboración de convenios con los municipios del San José del Guaviare por valor de COP 128.500.000, El Retorno por COP 142.500.000, Miraflores por COP 81.900.000 en el departamento del Guaviare y Cartagena del Chairá por COP 66.000.000 y San José del Fragua por COP 48.000.000 en el departamento del Caquetá. A partir de julio inicia el plan de trabajo elaborado conjuntamente con las Unidades Municipales de Asistencia Técnica- UMATA y Secretarías de Agricultura de los municipios.

En este componente igualmente la Universidad de la Amazonia fue contratada para la capacitación y certificación de 180 extensionistas rurales que se integrarán en actividades del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS en el departamento del Guaviare. Entre 10- 24 de junio de 2019 se capacitó un primer grupo de 90 extensionistas y está previsto el periodo 1- 12 de julio de 2019 para el segundo grupo. En contraprestación a la capacitación el PNIS adelantará acuerdos de conservación de bosque con las familias beneficiarias en al menos 120.000 hectáreas en Guaviare y sur del Meta.

En julio de 2018 se retomaron reuniones con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para la implementación de la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017 por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). A pesar la disponibilidad de recursos por parte de Visión Amazonia para avanzar con el ajuste de la Plataforma 360 y la instrumentalización del subsistema de la Extensión Agropecuaria en Colombia, se espera decisiones del nuevo gobierno para conocer directrices respecto el futuro de las agencias del gobierno como ADR. En febrero de 2019 se presentaron los avances en extensión rural a la ADR División de Integración Productiva y su grupo asesor para la validación de los contenidos y posible capacitación de extensionistas a través de ADR o MADR. Los contenidos de los módulos de capacitación se presentarán en reunión del Sub- sistema de capacitación y formación junto con Ministerio de Agricultura y Educación para la validación. Con la Secretaría de Agricultura del Guaviare se adelantan reuniones para concertar la elaboración del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria- PDEA en el marco de la ley 1876 del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

En el componente de instrumentos financieros, a finales de agosto de 2018 el KfW dio su No Objeción al piloto del modelo de crédito Instrumento de Transformación de la Producción Sostenible (ITPS) desarrollado por FINAGRO. Terminando el mes de septiembre se inició la selección de beneficiarios a través de talleres de socialización de las características del piloto, con pequeños ganaderos de San José del Fragua, Belén de los Andaquíes y San Vicente del Caguán en Caquetá y San Jose del Guaviare, El Retorno y Calamar en Guaviare. Paralelamente se adelantaron reuniones con las Gobernaciones, Secretarías de Agricultura y municipios para garantizar créditos al 100% a través del mecanismo de FAG Complementario firmados por los entes territoriales y Banco Agrario. En segundo semestre de 2019 iniciará el piloto una vez se emitan nuevas directrices del Gobierno de Colombia para aplicación del FAG complementario, teniendo en cuenta que se discute la no aceptación de esta garantía que cubre el 20% del crédito a pequeños agricultores que no cuentan con títulos de propiedad de los predios, inventarios ganaderos o agrícolas, o deudores solidarios.

La Misión de Monitoreo KfW, recomendó que el Programa analice e implemente alternativas existentes locales, regionales o nacionales de créditos e instrumentos financieros que puedan ser ejecutados en el menor tiempo

posible y con el menor costo de transacción. Igualmente, la Misión sugirió reorientar la línea presupuestal para instrumentos financieros desde el nivel central hacia instrumentos ya establecidos en la Amazonia, incluyendo iniciativas orientadas a plantaciones forestales de menor tamaño y esquemas para el fomento de sistemas productivos sostenibles que pueden ser escalados, además de la posibilidad de financiar amortizaciones en cuentas crediticias de campesinos que han demostrado o estén en camino de cumplir en sus proyectos los fines determinados por Visión Amazonia.

En cumplimiento de lo anterior y teniendo como referente el portafolio Finagro, investigaciones de Instituto SINCHI, Corpoamazonia y jornadas de trabajo con instituciones y gremios regionales, Visión Amazonia propone revisar las experiencias regionales probadas de sistemas productivos para desarrollar Instrumentos Financieros Verdes a través de líneas de crédito convencionales en sistemas forestales, agroforestales, silvopastoriles y piscicultura amazónica. Una vez estos instrumentos sean acordados con los socios, se espera iniciar su ejecución en segundo semestre de 2019. La ejecución se propone a través de la articulación entre MADR, MADS, Finagro, Gobernaciones, Alcaldías, Gremios y Asociaciones de productores buscando que junto con el instrumento a la Transformación Productiva Sostenible- ITPS desarrollada por Finagro se alcancen a implementar los instrumentos financieros nuevos y modificados para las nuevas hectáreas bajo acuerdos de conservación de bosques, en cumplimiento de las metas del portafolio de Visión Amazonia.

En Cadenas Productivas con acuerdos de cero deforestación y de acuerdo con las recomendaciones de la Misión KIW, en diciembre se elaboró una propuesta para la inversión de USD 800.000 (USD 600.000 PID II y USD 200.000 PID III) para seguimiento a las cadenas productivas priorizadas en cada departamento (cacao, caucho, ganadería de leche y carne y Productos No Maderables del Bosque (PNMB), fortalecimiento de las capacidades diseñadas y en implementación, desarrollo tecnológico e innovación en cadenas con acuerdos de conservación del bosque y desarrollo de estrategias de mercadeo y diferenciación. Las actividades previstas se refieren a reuniones de acompañamiento a los acuerdos de competitividad de las cadenas priorizadas (reconversión de ganadería de carne y leche, cacao, caucho) a través de reuniones semestrales de los comités regionales de la cadena, a partir del segundo semestre 2019, incluyendo apoyo a la conformación de la cadena de PNMB y reuniones de base gremial y campesina en los municipios de alta deforestación. También incluye capacitación para fermentación e implementación de beneficiaderos de cacao en baba, perfiles regionales y plan de negocios, en los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo; acompañamiento para la producción y preservación de látex de caucho en el departamento de Guaviare; ajustes tecnológicos para la producción de coágulo de campo y producción en planta de TSR 20 con viscosidad controlada en el departamento de Caquetá y apoyo a las Buenas Prácticas Agrícolas para la producción de lámina seca de caucho natural de calidad en el departamento de Putumayo. En la cadena de leche se plantea apoyo a emprendimiento de especies promisorias en el departamento de Putumayo y producción y comercialización y desarrollo de un modelo de franquicia para los productos de la Denominación de Origen - Marca Colectiva Queso del Caquetá (QC).

Se realizaron jornadas de trabajo con Confecaucho para el fortalecimiento de capacidades en la cadena de caucho, y con el Comité de Ganaderos del Caquetá para el acompañamiento a comercialización de Queso del Caquetá. Las acciones propuestas se coordinaron con la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del MADR.

En Alianzas productivas, a partir de la reunión de Comité Directivo se exploran alianzas con el área de Agricultura por Contrato del Ministerio de Agricultura. A partir de reunión de Comité técnico se proponen reuniones con directores de cadenas agrícolas, pecuarias y forestales para analizar eventuales alianzas productivas.

Otras actividades del pilar:

Reunión de Comité Directivo del convenio MADS-MADR con participación de los 2 viceministros de Ministerio de Ambiente y 2 viceministros de Ministerio de Agricultura.

Reunión de Comité Técnico del convenio MADS- MADR con participación de las Direcciones de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, Dirección de Financiamiento Agropecuario, Dirección de Cadena Productivas e Instituto SINCHI.

Acompañamiento a Tropical Forest Alliance (TFA) en evento en Villavicencio, Meta y evento Cacao Bosques y Paz en Bogotá.

Participación en Mesa ambiental de Guaviare en Cumplimiento de la Sentencia 4360, junto con la Procuraduría Ambiental.

Participación en evento Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre el Clima y Bosques (GCF- Task Force)

Participación en Taller Construyendo País de Presidencia de la República en Florencia, Caquetá

En el marco del Pilar 4 Gobernanza Ambiental con Pueblos Indígenas, durante el periodo en mención, se adelantaron actividades principalmente relacionadas con el seguimiento y monitoreo de los proyectos en implementación de la primera convocatoria (USD 2 millones, PID II) y la preparación, apertura, recepción y selección de proyectos de la segunda convocatoria (USD 6 millones, PID III).

La nueva convocatoria fue por 18 mil millones de pesos y se presentaron 50 perfiles de proyectos que fueron analizados en primer trimestre del 2019. Así mismo, se espera abrir convocatoria para pequeñas donaciones para mujeres por 2 mil millones el segundo semestre del 2019, para lo cual está en curso la licitación internacional para contratar el operador.

De acuerdo con los indicadores propuestos para el PIVA, durante su implementación se han beneficiado 5.127 familias indígenas en 6'847.674 hectáreas de la Amazonia con la primera convocatoria y se espera beneficiar 16.000 familias adicionales en la segunda con intervenciones en 13.000.000 de hectáreas de territorios indígenas.

Primera convocatoria

Para el mes de julio 2018 los 10 proyectos seleccionados en la primera convocatoria se encontraban en proceso de implementación. Como estaba previsto en los convenios, se realizaron comités de seguimiento a los proyectos, lo que ha permitido el monitoreo y los ajustes necesarios en la ejecución. Los 10 proyectos aprobados en PID II han tenido un proceso diferencial, con algunos inconvenientes financieros en los subacuerdos con la Asociación ACITAM (solucionado) y con la Asociación WAYURI, en proceso de ajuste. Tres proyectos finalizaron actividades en un año, los otros han hecho prorrogas para su ejecución y todos esperan terminar en menos de año y medio para finalizar ejecución a finales del mes de agosto de 2019. De esta manera, se espera iniciar ejecución del PID III con un alto nivel de ejecución de los recursos de la anterior convocatoria.

Tabla 2 Proyectos aprobados de la primera convocatoria del Pilar Indígena (COP)

Organización/ departamento	Título del Proyecto	Área (Ha)	Familias	Total Aprobado	Modalidad
ACITAM, AZCAITA, ATICOYA, CIMTAR ASOINTAM (Amazonas)	Construcción del Ordenamiento Territorial Ambiental Indígena desde los conocimientos propios de los Pueblos Ticuna, Cocama y Yagua, para el fortalecimiento de la gobernanza ambiental en el Trapecio Amazónico	544.473	1.182	900.000.000	Subacuerdo
ACIMA, ACIYA, ACIYAVA (GAIA) (Amazonas)	Fortalecimiento de la gobernanza socioambiental en el marco de la protección del macro territorio del Apaporis y el Miriti	2.592.717	657	512.442.000	Subacuerdo
Asociación de cabildos indígenas TANDACHIRUDUI INGANOKUNA (Caquetá)	Recuperación de semillas propias de los sistemas agrícolas tradicionales Inga	4.954	85	183.790.000	Convenio co-ejecución
CRIOMC (Caquetá)	Fortalecimiento de la autonomía y soberanía alimentaria del pueblo indígena Coreguaje	22.153	627	610.000.000	Convenio co-ejecución
MORICHAL VIEJO (Guaviare)	Estrategia de fortalecimiento del gobierno propio y manejo tradicional del territorio ancestral de las comunidades Puinave y Curripaco del resguardo de la cuenca medio del río Inrída y el río Papupanaua	670.000	183	560.000.000	Convenio co-ejecución
WAYURI-JALAMI (Guañía)	Formulación de planes de vida indígena del Departamento del Guainía en el alto río Guainía, medio Río Guainía y bajo Río Guainía	1.236.400	410	400.000.000	Subacuerdo
AATI RÍO ATABAPO (Guañía)	Los Conucos, Bancos Vivos de Semillas como patrimonio femenino para la restauración del Stock Geográfico de la Estrella Fluvial del Orinoco		15	152.665.000	Convenio co-ejecución

Organización*/ departamento	Título del Proyecto	Área (Ha)	Familias	Total Aprobado	Modalidad
ACILAPP (Putumayo)	Fortalecimiento institucional e integral de las 23 comunidades indígenas filiales a ACILAPP, asentados en el municipio de Leguízamo como estrategia de conservación territorial, salvaguarda física y cultural	387.596	1.050	800.000.000	Convenio coejecución
ACAIPI, AATIZOT, ACURIS (GAIA) (Vaupés)	Fortalecimiento de la gobernanza ambiental para la salvaguarda de los territorios ancestrales de los grupos étnicos que habitan en las jurisdicciones de AATIZOT, ACURIS y ACAIPI en los departamentos Vaupés y Guainía	1.189.381	818	883.862.000	Subacuerdo
OPIAC (Regional)	Fortalecimiento de la gobernabilidad y de las capacidades para la gobernanza ambiental de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana		300	993.980.000	Subacuerdo
TOTAL		6.647.674	5.127	5.996.739.000	

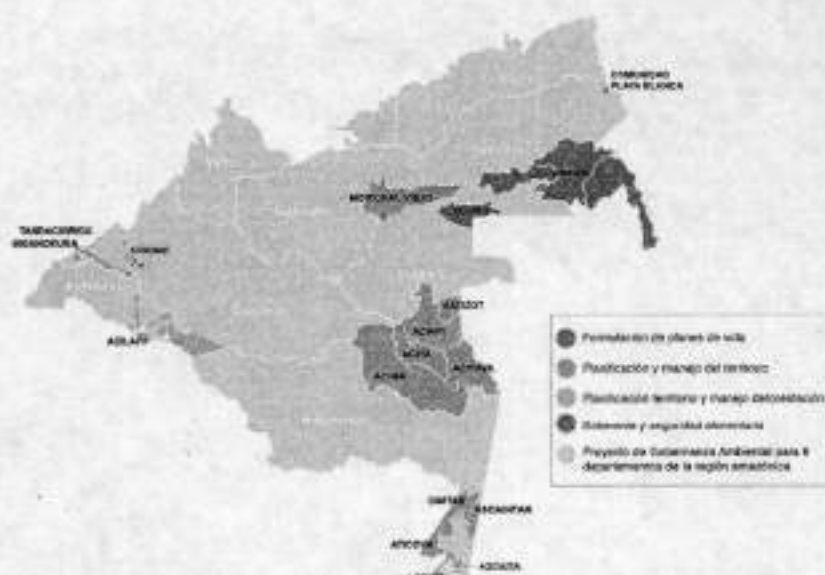


Figura 2 Localización de los proyectos con pueblos indígenas (primera convocatoria)

A junio de 2019 el estado de desembolsos y ejecución de los proyectos se aprecia en la Tabla 3. Del valor aprobado correspondiente a los 10 proyectos en implementación, se han transferido el 92% del valor total correspondiente a COP 5.558.698.435 que incluye el recurso administrado por las organizaciones.

Tabla 3 Valor total transferido de los 10 proyectos en implementación del pilar 4 Gobernanza con Pueblos Indígenas (COP).

Organización	total aprobado	total transferido	% Transferido
TANDACHIRUDUI	183.790.000	183.790.000	100,0
CRIMC	610.066.200	564.012.876	92,5
Morichal viejo	560.000.000	473.325.000	84,5
AATI RÍO ATABAPO	150.000.000	96.383.159	64,3
ACILAPP	799.995.131	704.516.305	88,1
ACITAM	900.000.000	845.600.000	94,0
Acima Aciya, Aciyava (Gaia)	512.435.000	486.813.250	95,0
Wayuri-Jalami	399.806.500	366.540.995	91,7

Organización	total aprobado	total transferido	% Transferido
Acapi, Aatizot, Acuris (Gaia)	888.151.000	843.743.450	95,0
OPIAC	993.973.400	993.973.400	100,0
TOTAL	5.988.217.231	5.558.698.435	

En proceso de liquidación se encuentran TANDACHIRIDU, OPIAC Y ACITAM. Los demás proyectos están pendientes de último desembolso, y se encuentran finalizando actividades de ejecución.

Los productos de todos estos proyectos han sido evaluados por la UER, y con ajustes en algunos, se encuentran a satisfacción de acuerdo a lo pactado en los convenios y subacuerdos. Existe importante material audiovisual, documental y en aplicaciones web, que dan cuenta del ejercicio de la implementación autónoma de los pueblos indígenas participantes en temas como el Ordenamiento Territorial, la construcción de Planes de Vida, el fortalecimiento de la gobernanza ambiental, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria entre otros.

Se realizó también una evaluación y sistematización de la primera convocatoria, a nivel de procedimientos, instrumentos técnicos y alcances. Esta evaluación, realizada en asocio con GIZ, permitió los ajustes para la siguiente convocatoria.

Segunda convocatoria

El 31 de octubre se abrió la convocatoria a través del portal web de Fondo Patrimonio Natural, en el cual se subieron todos los documentos (formatos y guías de diligenciamiento) habilitadas hasta el 15 de diciembre.
<https://www.patrimonionatural.org.co/convocatorias/convocatoria-para-la-presentacion-de-proyectos-pilar-indigena-vision-amazonia/>

En total se recibieron 50 propuestas, provenientes de organizaciones indígenas de 7 departamentos del bioma amazónico (Amazonas, Cauca, Guainía, Guaviare, Caquetá, Putumayo y Vaupés).

Tabla 4 Distribución geográfica y montos solicitados de las propuestas de proyectos de la segunda convocatoria del PIVA		
Departamento	Número	Monto (COP)
Cauca	2	2.082.353.230
Guainía	5	6.928.134.050
Regional	4	5.270.880.350
Vaupés	4	5.885.522.962
Guaviare	3	6.181.801.000
Caquetá	6	6.623.872.954
Putumayo	12	11.041.015.270
Amazonas	14	10.880.609.444
Total	50	54.894.189.260

La Plataforma de Acompañamiento y Seguimiento (PAS), procedió a la evaluación y priorización en 9 sesiones, del 17 de enero al 10 de abril de 2019 para definir la ruta de trabajo, la metodología, el análisis, evaluación y observaciones de las propuestas por departamento contando con la participación de un delegado indígena por cada zona evaluada. Paralelo a este proceso, desde la secretaría técnica de la PAS se convocó a la Defensoría y Procuraduría para socializar los resultados de la segunda convocatoria y la metodología de evaluación y priorización de las 26 iniciativas seleccionadas con la cobertura lograda con las dos convocatorias que muestra la Tabla 4.

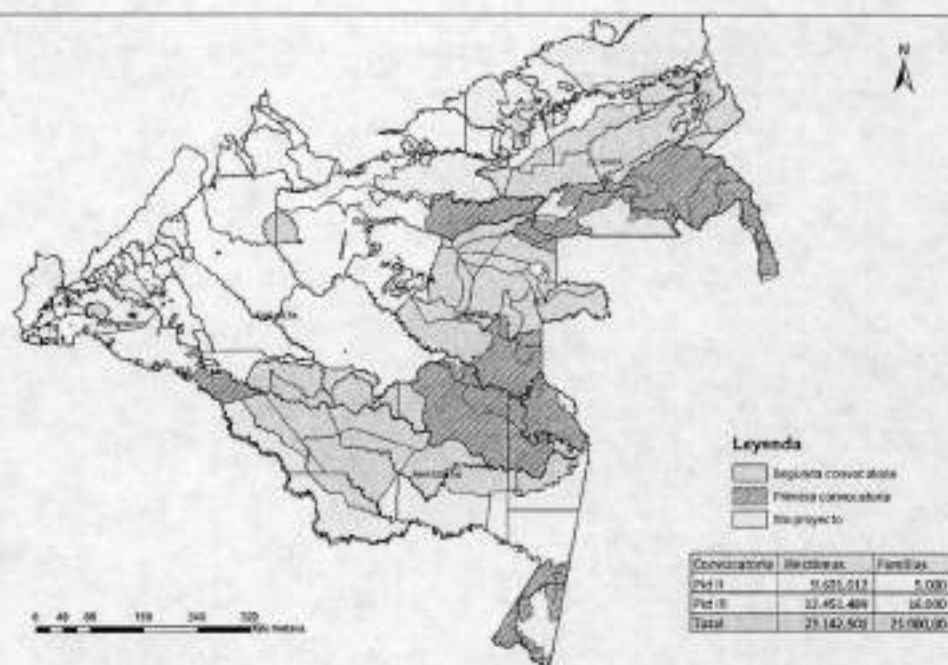


Figura 3 Distribución geográfica de las propuestas de proyectos de la primera y segunda convocatoria del PIVA.

Los proyectos seleccionados se encuentran en proceso de ajuste técnico y presupuestal, tarea que se finalizará a finales de agosto de 2019, para avanzar en la suscripción de acuerdos.

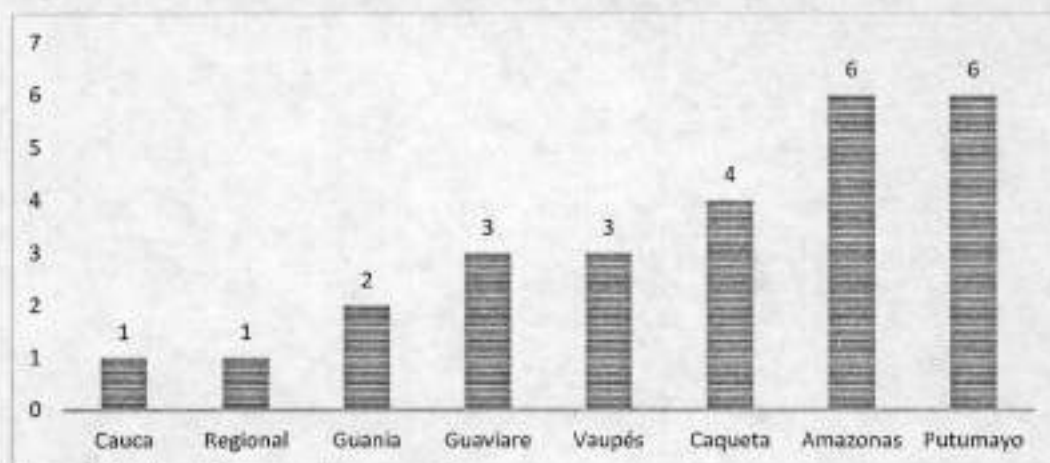


Figura 4 Distribución regional por proyectos

Tabla 4 Áreas temáticas presentadas por los proyectos y valores solicitados que serán ajustados

Proyecto	Departamento	Presupuesto solicitado (COP)
"Irem tomoho" estrategias de conservación para tortugas de río del género podocnemis en las playas buleo, tamanco y quinche en el resguardo indígena Nonuya de Villazul, corregimiento Puerto Santander, departamento de Amazonas.	AMAZONAS	496.610.700
Sistema de justicia propia en la asociación de autoridades tradicionales indígenas del pueblo bora miraña pline ayveju nimu'e laachimu'a – PANI	AMAZONAS	412.520.000
Recorrer, recoger y arreglar el pensamiento sobre la justicia propia entre los pueblos indígenas de la jurisdicción de la asociación indígena de la Pedrera, Amazonas – Aipea	AMAZONAS	430.605.000

Proyecto	Departamento	Presupuesto solicitado (COP)
Jardín botánico de plantas medicinales de Moniya Amena, Amazonas	AMAZONAS	466.313.500
Plan de manejo ambiental para el uso y aprovechamiento sostenible, y la preservación de la vida en territorio de los pueblos originarios de los hijos del tabaco, la coca y la yuca dulce, de la chorrera – Amazonas.	AMAZONAS	1.212.710.172
Proyecto de fortalecimiento de la lengua andoque	AMAZONAS	238.042.800
Fortalecimiento de gobierno propio y autoridad ambiental tradicional para la gobernanza y manejo forestal del Crima	CAQUETA	1.451.000.000
Fortalecimiento del gobierno propio, producción y economía para la conservación de los territorios indígenas korebaju de los municipios de Milán – Solano Caquetá y Puerto Leguizamó Putumayo.	CAQUETA	673.547.800
Fortalecimiento de la gobernanza territorial, mediante la implementación de las líneas de gestión del plan de manejo ambiental y cultural, para la restauración de ecosistemas degradados en los territorios de los 5 resguardos de la asociación Tandachiridu Inganokuna y comunidades campesinas vecinas del departamento Caquetá.	CAQUETA	1.238.757.650
Llanos del Yari Yaguara II, comunidad que reconstruye una vida digna, sostenible y en paz en su territorio	CAQUETA	894.700.404
Construcción colectiva de los planes de manejo territorial de los resguardos y cabildos pertenecientes a la asociación Nukanchipa Atunkunapa Alpa, territorio inga del piedemonte andino-amazónico	CAUCA	520.880.000
Proyecto integral para la consolidación territorial, cultural, gobierno propio, mujer de los pueblos indígenas del departamento del Guainía.	GUAINIA	4.630.800.000
Piloto de fortalecimiento de capacidades de Asocrigua y las comunidades del resguardo remanso Chorrobocon alrededor de las oportunidades del turismo de naturaleza en Guainía y los cerros de Mavicuro.	GUAINIA	750.000.000
Programa de formación en gobernanza ambiental del territorio indígena: territorios ancestrales en un mundo cambiante	GUAVIARE	807.850.582
Fortalecimiento del gobierno propio, mediante el reconocimiento y legitimación de la asociación "Asotawi" como Ati de los resguardos Caño Negro y Cachiveras de Nare	GUAVIARE	478.910.000
Fortalecimiento integral de la comunidad del resguardo indígena el Itilla, a través del auto-reconocimiento cultural y el ordenamiento territorial propio, consolidando el gobierno y las economías locales	GUAVIARE	432.100.000
Fortalecimiento de la organización zonal indígena del Putumayo - OZIP- en gobierno propio y ordenamiento territorial desde la cosmovisión de los pueblos pastos y yanaconas del bajo Putumayo.	PUTUMAYO	876.216.000
Fortalecimiento de la lengua materna y medicina tradicional	PUTUMAYO	26.090.000
Implementación de estrategias de uso y manejo sostenible del territorio con el establecimiento de sistemas agroforestales con azai (<i>Euterpe oleracea</i>) en los resguardos Villacatalina, Alpamanga y Wasipanga del municipio de Puerto Guzmán, Putumayo.	PUTUMAYO	463.088.000
Gestión integral territorial para el buen vivir del pueblo kichwa del Putumayo-Colombia	PUTUMAYO	869.945.000
Restauración, conservación y protección del territorio ancestral del pueblo Cofán a través de medidas ambientales que conlleven a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación del bosque nativo en las comunidades indígenas pertenecientes al pueblo cofán-departamento del putumayo	PUTUMAYO	1.859.719.000
Cuidando y protegiendo el Katsa su en el pueblo inkal awá de Putumayo	PUTUMAYO	926.834.500
Fortalecimiento de la gobernanza territorial, ambiental y agendas de organizaciones de pueblos indígenas amazónicos.	REGIONAL	1.728.274.350
Fortalecimiento de la gobernanza y gestión del consejo mayor de gobierno propio a través de la sistematización, compilación y actualización de los planes de vida de doce (12) Aatis's que hacen parte del gobierno propio de los pueblos indígenas del gran resguardo del Vaupés y territorios ancestrales.	VAUPES	833.268.600
Fortalecimiento del conocimiento tradicional asociado al territorio de los pueblos indígenas de las asociaciones ACAZUNIP, ASATRIBVA, OZIRPA y ACTIVA del departamento del Vaupés	VAUPES	689.368.876

Proyecto	Departamento	Presupuesto solicitado (COP)
Promover el empoderamiento económico y la economía circular con mujeres indígenas amazónicas, a partir del aprovechamiento sostenible del Yare y Cumare, mediante la innovación de productos artesanales tipo exportación	VAUPES y AMAZONAS	882.728.700
TOTAL: 27 proyectos		24.290.881.634

En el Pilar 5 Condiciones Habilitantes se continúa implementando y mejorando el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono –SMBByC para el monitoreo de la deforestación con procesamiento digital de imágenes de satélite, así como la generación de Alertas Tempranas de Deforestación a nivel nacional y con especial énfasis en la Amazonía. En este periodo de reporte se terminaron de generar los datos oficiales de cambios en la superficie de bosque y la deforestación para el año 2018 y se espera publicar el informe en julio de 2019.

Este reporte se basa en el procesamiento digital de 1.744 imágenes de Landsat y 249 Sentinel 2, que permiten identificar y cuantificar la distribución y extensión de la cobertura boscosa y las áreas deforestadas en el país, constituyéndose en el referente oficial de datos e información sobre la cobertura de bosque natural en Colombia e insumo principal para el control efectivo de los núcleos de mayor deforestación.

A su vez se continúa con el inventario forestal de la amazonía que ya llega a 129 conglomerados, es decir el 22 por ciento del total para la región que son 595. De acuerdo con los planeado por Visión y con la programación final de recursos que son de PID III esperamos llega al 60%, es decir alrededores de 350 conglomerados, todo lo anterior, de acuerdo con condiciones de implementación de la región y el trabajo articulado de las entidades socias,

Boletines de Detección Temprana de Deforestación



Figura 5 Boletín 18 de AT-D

Durante este año de ejecución, con el apoyo del Programa REM Colombia- Visión Amazonía, el IDEAM publicó en el portal web del IDEAM tres Boletines de Detección Tempranas de deforestación: Segundo trimestre 2018,

Tercer trimestre 2018 y Cuarto trimestre 2018. Estos Boletines incluyen la información de localización y distribución de los principales núcleos de deforestación y la información relacionada con las causas y agentes de deforestación para cada uno de los núcleos identificados. Con el uso de imágenes de media y alta resolución Sentinel 1/2 y Planet Scope se identifican las alertas de deforestación con coordenadas conocidas a nivel departamental, municipal y veredal.

Asimismo, se finalizó la generación del Decimo-octavo Boletín para el primer trimestre del año 2019, donde se detectaron 10 núcleos activos de deforestación.

Los más destacable es que en lo corrido del año 2019, se identifica una disminución considerable del número alertas de deforestación semanales y para los seis departamentos de mayor deforestación, durante el primer semestre de 2019, se identifica una reducción de las alertas con respecto al mismo periodo de 2018, en todos los meses a excepción de febrero.

Análisis CGR

Inicia el Ministerio informando que durante el año 2018 se consolidado la Estrategia de Control a la deforestación como un esfuerzo de política transectorial para la participación de diferentes actores; se menciona que para la misma se diseñó una financiación para su implementación desde el año 2010 hasta el 2030, estableciendo un costo de 10.3 billones a precios constante (casi un 4% del Presupuesto General de la Nación).

Sin embargo, esto no deja de ser una simple expectativa puesto que ni el Decreto 2467 de 2018 donde se definió el presupuesto del país del año 2019 o en el Decreto 2411 de 2019 donde se liquidó el presupuesto para el año 2020, se encuentra dicho monto referido por el Ministerio.

Se menciona que durante el presente año se están analizando nuevas acciones estratégicas para consolidar las cuales focalizarán los recursos financieros en la región de la Amazonía y su gestión, que se materializará en un documento CONPES el cual explica el Ministerio en detalle de cómo estará constituido, otro hecho que aún no se ha materializado.

Luego se explica por parte del Ministerio los logros del Programa REM Colombia Visión Amazonía, a través de sus pilares y los resultados alcanzados con cifras destinadas del programa en varios proyectos. Sin embargo es necesario resaltar que en el hecho comunicado no se cuestionó nada sobre dicho programa y que sus resultados no se están evaluando en esta observación, por ello esos resultados no aportan argumentos de fondo que controviertan la situación de falta de control de riesgos financieros y debilidades en la planeación estratégica económica para frenar la deforestación en la Amazonía.

La información aportada en el desarrollo del proyecto Programa REM Colombia Visión de Amazonia, es información de gestión, sin embargo no aportaron elementos de juicio que controvirtieran lo evidenciado sobre el manejo de riesgos económicos que en la actualidad presenta el control de la deforestación en la región de la Amazonía.

En conclusión, la observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo 8. D4. Sustracción de áreas de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

Ley 2 de 1959
Decreto 2811 de 1974
Ley 1450 de 2011
Resolución 629 de 2012
Resolución 1526 de 2012
Ley 99 de 1993
Decreto 3570 de 2011
Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Criterios

- **Constitución Política**

Artículo 80. 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. 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 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

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

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas afines a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley [...]

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

- **Ley 2 de 1959**

ARTICULO 1°. Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal, comprendidas dentro de los límites que para cada bosque nacional se fijan a continuación:

g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, comprendida dentro de los siguientes límites generales:

Partiendo de Santa Rosa de Sucumbió, en la frontera con el Ecuador, rumbo Noreste hasta el Cerro más alto de los Picos de la fragua; de allí siguiendo una línea de 20 kilómetros al Oeste de la Cordillera Oriental hasta el alto de las Oseras; de allí en línea recta, por su distancia más corta, al río Ariari, y por éste hasta su confluencia con el río Guayabero o el Guaviare, por el cual se sigue aguas abajo hasta su desembocadura en el Orinoco; luego se sigue la frontera con Venezuela y el Brasil hasta encontrar el río Amazonas, siguiendo la frontera Sur del país hasta el punto de partida.

ARTICULO 8° Toda adjudicación de tierras baldías estará sujeta a la condición de que la explotación de las tierras se ajuste a las reglamentaciones previstas en el artículo anterior, y la violación de ella dará lugar a la reversión automática.

Cuando se solicite la adjudicación de baldíos ya ocupados, el Ministerio comprobará, previamente, que la explotación haya hecho conforme a la reglamentación antes mencionada y si esta no hubiere sido observada se exigirá el cumplimiento previo de la misma.

- Decreto 2811 de 1974

ARTÍCULO 206.- Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.

ARTÍCULO 207.- El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos.

ARTÍCULO 209.- No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.

Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.

No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código. (EXEQUIBLE).

ARTÍCULO 210.- si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

- Ley 1450 de 2011

ARTÍCULO 204. Áreas de reserva forestal. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alindar, re alindar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

PARÁGRAFO 1º. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

PARÁGRAFO 2º. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así

mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

PARÁGRAFO 3º. Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realideración, sustracción, zonificación, ordenamiento, re categorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio.

- Resolución 629 de 2012

ARTÍCULO 1º. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente resolución tiene como objeto:

1. Establecer los requisitos y el procedimiento para la sustracción de zonas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 y por el Decreto número 111 del mismo año donde, de conformidad con los estudios realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es posible su utilización en explotación diferente a la forestal, con el propósito de adelantar los programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, así como también para los fines de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

2. Adoptar las reglas a las que se sujetará el uso del suelo y de los recursos naturales renovables en los baldíos ubicados en las áreas sustraídas para los fines previstos en la Ley 160 de 1994 y en la Ley 1448 de 2011, así como las condiciones a las que deben sujetarse las actividades productivas que se desarrollen en predios de propiedad privada ubicados en las áreas objeto de la misma sustracción.

ARTÍCULO 9º. DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL DOCUMENTO QUE SUSTENTA LA SUSTRACCIÓN Y DEL PROYECTO PRODUCTIVO INTEGRAL Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE. En caso de incumplimiento debidamente verificado y probado de las reglas, términos, condiciones y obligaciones bajo las cuales se efectúa la sustracción del área de reserva forestal, se aplicará el proceso sancionatorio ambiental a que haya lugar de conformidad con lo previsto en la Ley 1333 de 2009, decisión que será adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante acto administrativo que será notificado al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incode– o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas según el caso, para que en ejercicio de sus competencias adopten las medidas que consideren pertinentes.

ARTÍCULO 10. DE LAS EXCEPCIONES. No podrán ser propuestas para sustracción, áreas del Sistema de Parques Naturales Nacionales o Regionales y Reservas Forestales Protectoras, ni de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como todas aquellas áreas que conforme a la ley vigente son objeto de protección especial, tales como los páramos, humedales y manglares.

- Resolución 1526 de 2012

ARTÍCULO 1º. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente resolución tiene como objeto establecer los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales, las cuales comprenden las establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 y las reservas forestales declaradas por el Ministerio de la Economía Nacional, el Inderena, el Ministerio de Agricultura y las áreas de reservas forestales regionales, para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques.

Igualmente, la presente resolución establece los criterios, el alcance y el contenido de la información requerida para presentar las solicitudes de sustracción de áreas de reserva forestal para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, incluyendo las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar.

ARTÍCULO 2º. COMPETENCIA PARA LA SUSTRACCIÓN. Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en reservas forestales nacionales incluidas las establecidas mediante la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social.

Por su parte, corresponde a las autoridades ambientales regionales evaluar la solicitud y adoptar la decisión respecto de la sustracción de áreas en las reservas forestales regionales para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente resolución.

ARTÍCULO 7o. <sic, es 4>. SOLICITUD DE SUSTRACCIÓN DEFINITIVA. Salvo lo establecido en el artículo anterior, los interesados en desarrollar actividades económicas de utilidad pública o interés social en áreas de reserva forestal objeto de esta resolución, y que impliquen remoción de bosques o cambios definitivos en el uso del suelo, o cualquier otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, deberán solicitar la sustracción definitiva ante la autoridad ambiental competente.

- **Ley 99 de 1993**

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
[...]
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica
[...]
7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

13. Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;
14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas;
18. Reservar, alinderrar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento;
40. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

ARTÍCULO 31. funciones. (Adicionado por el art. 9. Decreto 141 de 2011). Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

16. Reservar, alinderrar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción;

- **Decreto 3570 de 2011**

ARTÍCULO 1º. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

ARTÍCULO 2º. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1996 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

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

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

- Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Artículo 3º.- Los siguientes principios generales sirven de base para la aplicación e interpretación de la presente norma:

- a) Los bosques, en tanto parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental, son un recurso estratégico de la Nación y, por lo tanto, su conocimiento y manejo son tarea esencial del Estado con apoyo de la sociedad civil.
- b) Por su carácter de recurso estratégico, su utilización y manejo debe enmarcarse dentro de los principios de sostenibilidad consagrados por la Constitución Política como base del desarrollo nacional.

Hechos

Con base en la información reportada por las distintas entidades consultadas en desarrollo de esta auditoría y la información recopilada para el Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2018-2019, se evidenció que se han titulado predios en la Zona de Reserva Forestal Nacional de la Amazonia sin haberse realizado el procedimiento previo de sustracción del área de reserva forestal y cuya suma asciende aproximadamente a las 21.494 ha.

Tabla 5. Predios titulados en ZRF Nacional de la Amazonía	
Corporación	Procesos de adjudicación de baldíos
CDA	40
Cormacarena	332
Corpoamazonia	21.122
Totales	21.494
Elaboró: CGR.	

Causa

Esta situación se origina en la ausencia de mecanismos de control efectivos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cumplimiento de las funciones relacionadas con la protección de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía y evitar la titulación de predios en su interior. A lo anterior se suma la debilidad en la articulación y coordinación interinstitucional y de intercambio de información para reducir el riesgo que se titulen predios sin cumplir con el trámite de la sustracción de áreas de reserva forestal.

Efecto

La situación evidenciada, asociada a la ocupación del territorio, favorece el aumento de las tasas de deforestación y de degradación de los ecosistemas y la diversidad que constituyen la región de la Amazonía colombiana, considerada de interés estratégico.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta MADS

La Contraloría observa que el MADS no ha ejercido "mecanismos de control efectivos", para evitar la titulación de predios al interior de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía. Además, que existe una debilidad en la articulación para reducir el riesgo de titulación de predios sin cumplir con el trámite de sustracción de áreas de reserva forestal.

El efecto de lo anterior, de acuerdo con la Contraloría, es el favorecimiento del aumento de las tasas de deforestación y degradación de ecosistemas en la Amazonía.

Sobre lo anterior debe señalarse lo siguiente:

Se debe precisar que a través de la Resolución 629 de 2012, se establecieron los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2a de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las

víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento.

Esta resolución señala en el artículo 2º, que las solicitudes de sustracción de que trata el artículo anterior con el fin de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural, orientados a la economía campesina, deberán ser presentadas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder– ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En la Resolución 168 de 2013, además, se establece en el artículo 1º “el procedimiento que debe agotar el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), para presentar la solicitud de sustracción definitiva de áreas de reservas forestales nacionales o regionales”.

Por otra parte, mediante el Decreto 2363 “*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, y se fija su objeto y estructura*”, la Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Entre otras, dentro de sus funciones, la ANT debe realizar el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en los que haya lugar.

De acuerdo con lo anterior, la sustracción opera por la vía de una solicitud, esto es, se trata de un procedimiento rogado que debe adelantar la ANT en el marco de sus funciones.

Análisis CGR

El MADS argumenta que el procedimiento está reglamentado en la resolución 168 de 2013, por lo cual la intervención del MADS está sujeta a solicitud de la Agencia Nacional de Tierras y es un procedimiento rogado.

De lo anterior es necesario recordar que este de control no cuestiona el procedimiento, lo que se nota es la falta de gestión por parte del MADS en realizar acciones que detengan el detrimento del patrimonio natural del país que por Ley 99 de 1993 es de administrar y conservar los recursos naturales del País, se entiende mas como una inactividad y falta de diligencia, situaciones que este Ente de control en diferentes informes ha advertido sobre las debilidades que están sucediendo en la sustracción de áreas declaradas en Ley 2 de 1959, sin embargo, no existe una sola medida preventiva adelantada por ese ministerio para atender la situación.

No se allega un solo pronunciamiento del MADS ante la ANT por los procedimientos adelantados, pese a las evidencias que se tienen y que van en detrimento de la vocación del suelo de esa zona y que como lo menciona el procedimiento debe existir un pronunciamiento motivado de la autoridad ministerial para poder realización dicha sustracción. Afectando gravemente el bioma amazónico sin acciones eficaces de ese ministerio.

Por lo anterior, esta observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 9. D5. Instrumentos para la gestión de ecosistemas compartidos [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Decreto 3570 de 2011
Ley 99 de 1993
Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Criterios

- **Constitución Política**

Artículo 80. 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. 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 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

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

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley [...]

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.

- **Decreto 3570 de 2011**

ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

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

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.
2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.
9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

- **Ley 99 de 1993**

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
- [...]
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica [...]
7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

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

40. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

ARTÍCULO 6. Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad.

ARTÍCULO 33. Creación y Transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales. La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de Corporaciones Autónomas Regionales.

[...]

Parágrafo 3º.- Del Manejo de Ecosistemas Comunes por varias Corporaciones Autónomas Regionales. En los casos en que dos o más Corporaciones Autónomas Regionales tengan jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica comunes, constituirán de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, una comisión conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas.

Cuando dos o más Corporaciones Autónomas Regionales tengan a su cargo la gestión de ecosistemas comunes, su administración deberá efectuarse mediante convenios, conforme a los lineamientos trazados por el Ministerio del Medio Ambiente.

- Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Artículo 3º.- Los siguientes principios generales sirven de base para la aplicación e interpretación de la presente norma:

- a) Los bosques, en tanto parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental, son un recurso estratégico de la Nación y, por lo tanto, su conocimiento y manejo son tarea esencial del Estado con apoyo de la sociedad civil.
- b) Por su carácter de recurso estratégico, su utilización y manejo debe enmarcarse dentro de los principios de sostenibilidad consagrados por la Constitución Política como base del desarrollo nacional.

Hechos

De acuerdo con el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), la Amazonía colombiana alberga el 66,6 % de los bosques naturales del país y se constituye por cerca de 550 ecosistemas terrestres y 159 acuáticos que son predominantemente naturales al ocupar el 89% del territorio.

Desde el punto de vista ecosistémico, la región de la Amazonía colombiana se encuentra en las jurisdicciones de varias corporaciones autónomas: CDA, Cormacarena, Corpoamazonia, y, según el enfoque conceptual y metodológico, también hace parte de las jurisdicciones de Corporinoquía, Corporariño y CRC. De otra parte, de acuerdo con el Mapa de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia, en la Amazonía colombiana hay ecosistemas terrestres y acuáticos compartidos en las jurisdicciones de dos o más corporaciones. Además hay ecosistemas que

confluyen en las jurisdicciones de una o más corporaciones autónomas y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

La Ley 99 de 1993 dispuso tres instrumentos para la gestión de ecosistemas compartidos entre las autoridades ambientales así:

Condición	Instrumento
Un ecosistema o una cuenca hidrográfica compartida entre dos o más corporaciones	Comisión conjunta
Áreas de confluencia entre las corporaciones y el Sistema de Parques Nacionales o reservas.	Procedimientos de concertación
Ecosistemas comunes (más de uno) a dos o más corporaciones autónomas regionales.	Convenios

La Ley dispuso que los dos primeros instrumentos están sujetos a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, mientras que el tercero a los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Además dispuso la cláusula general de competencia (Artículo 6 de Ley 99 de 1993), que indica que, al Ministerio le corresponde ejercer, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad

Aunque se han dado algunos ejercicios de articulación y coordinación entre las corporaciones y PNNC, la auditoría determinó que el MADS aún no ha emitido: 1) reglamentación sobre comisiones conjuntas, 2) reglamentación sobre procedimientos de concertación, y 3) lineamientos sobre el establecimiento de convenios para la gestión compartida de los ecosistemas de la Amazonía colombiana por parte de las corporaciones autónomas y el Sistema de Parques Nacionales. En los casos de las comisiones conjuntas y los procedimientos de concertación, le corresponde al MADS en ejercicio de la cláusula general de competencia, mientras que en el caso de los convenios, en ejercicio de la potestad asignada directamente en el inciso final del párrafo 4 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993.

Es de resaltar que en buena parte de los diagnósticos de la institucionalidad dispuesta para la gestión ambiental en la Amazonía colombiana se menciona como una dificultad la débil articulación entre las autoridades ambientales.

Causa

La anterior situación se ocasiona en debilidades en la revisión y actualización de las normativas reglamentarias a cargo del MADS en materia de los instrumentos para concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental de los ecosistemas comunes a varias autoridades ambientales.

Al ser la gestión forestal parte del SINA, la situación planteada también es consecuencia de la ausencia de una adecuada labor de dirección, coordinación y reglamentación de su organización y funcionamiento.

Efecto

Se dificulta el establecimiento de mecanismos para la gestión compartida de ecosistemas al no contar con la reglamentación y los lineamientos respectivos. Así mismo, se propician situaciones de

falta de coordinación y articulación entre las corporaciones y su gestión ambiental hacia los ecosistemas compartidos bajo su jurisdicción, situación que afecta la efectiva implementación del enfoque ecosistémico en el diseño y ejecución de las políticas públicas ambientales, lo que al final puede tener consecuencias sobre los propios ecosistemas de la Amazonía colombiana que, de manera integral, constituyen el bioma amazónico.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta MADS

En su respuesta el Ministerio plantea que las Comisiones Conjuntas ya se encuentran reglamentadas en los artículos 2.2.3.1.8.1 al artículo 2.2.3.1.8.5 del Decreto 1076 de 2015 (cuyo origen es el Decreto 1640 de 2012). Indica que allí se incluyen procedimientos de concertación entre autoridades ambientales, y que su objeto es objeto es concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas comunes entre dos o más Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Además afirma que la gestión de cuencas hidrográficas abarca o comprende la gestión de los ecosistemas comunes a ellas o de las que ella hace parte y brinda los antecedentes normativos y de política pública que son los antecedentes de dicha reglamentación. En consecuencia, solicita que se retire la observación.

Análisis CGR

Luego de la revisión a las normas citadas, se encuentra que el Decreto 1640 de 2012 en efecto incluye unas normas que reglamentan la creación y funcionamiento de comisiones conjuntas, pero exclusivamente para el caso de las cuencas hidrográficas, tal como se señala en el artículo 1:

Artículo 1° Objeto. El presente decreto tiene como objeto Reglamentar:

1. El artículo 316 del Decreto-ley 2811 de 1974 en relación con los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos del país, de conformidad con la estructura definida en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico;
2. El párrafo 3° de la Ley 99 de 1993 y artículo 212 de la Ley 1450 de 2011 sobre comisiones conjuntas de cuencas hidrográficas comunes y procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas.

Al ser exclusiva para manejo de cuencas hidrográficas, la CGR considera que no se puede colegir, per se, que sea una norma que aplique a los diversos tipos de ecosistemas.

La Ley 99 de 1993 hace la distinción entre ecosistema y cuenca hidrográfica en su redacción:

En los casos en que dos o más Corporaciones Autónomas Regionales tengan jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica comunes, constituirán [...]

Y el Decreto 1076 de 2015 incluye definiciones que dan cuenta de las diferencias entre ecosistemas y cuencas hidrográficas:

Artículo 2.2.3.1.1.3. Definiciones. Para los efectos de la aplicación e interpretación del presente capítulo, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Cuenca hidrográfica. Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.

Ecosistema. Complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como unidad funcional.

En consecuencia, la CGR considera que las normas del Decreto 1640 de 2012 sobre comisiones conjuntas fueron creadas para el caso de la categoría "cuencas hidrográficas" y no aplican para el caso de la categoría "ecosistemas", por tratarse de categorías funcionales diferentes entre sí, muchos más para el caso de la Amazonía colombiana, que posee diversos múltiples tipos de ecosistemas y cuya protección debe ser prioritaria, según el numeral 40 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y la realidad que atraviesa.

Por las anteriores consideraciones esta observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 10. D6-PAS1. Reporte de Información a la CGR [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Ley 87 de 1993
Ley 42 de 1993
Ley 734 de 2002
Carta de Salvaguarda

Criterios

- **Constitución Política**

ARTICULO 268. *<Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos."

- **Ley 87 de 1993**

ARTICULO 1o. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá

concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

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

ARTICULO 2º Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional [...]

ARTICULO 3º Características del Control Interno. Son características del Control Interno las siguientes: a. El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad; b. Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización; c. En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad; d. La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo; e. Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

ARTICULO 10º Jefe de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno. Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control Interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente Ley.

- **Ley 42 de 1993**

Artículo 100. Los contralores podrán amonestar o llamar la atención a cualquier entidad de la administración, servidor público, particular o entidad que maneje fondos o bienes del Estado, cuando consideren, con base en los resultados de la vigilancia fiscal que han obrado contrariando los principios establecidos en el artículo 9º de la presente Ley, así como por obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten las contralorías, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

ARTÍCULO 101. Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales...

- **Ley 734 de 2002**

ARTÍCULO 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:
[...]

7. Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes.

[...]

16. Permitir a los representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones.

• Carta de Salvaguarda

Dirigida a la Contralora Delegada para el Medio Ambiente por parte del Señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible el 18 de septiembre de 2019:

En relación con el proceso de auditoría adelantado por la Contraloría General de la República, al Ministerio de Desarrollo Sostenible en la "Auditoría de cumplimiento al control de la deforestación en la Amazonía colombiana", que actualiza el enfoque y términos de la "Auditoría de Cumplimiento al Proyecto Corazón de la Amazonía Colombiana", efectuado con el propósito de expresar un concepto sobre la gestión fiscal en el cumplimiento de las normas aplicables a "evaluar el cumplimiento de las obligaciones del MADS, Parques Naturales y Corporaciones que tiene el que tiene jurisdicción en la región de la Amazonía Colombiana para el control de la deforestación en la Amazonía para el periodo 2017 a junio de 2019", confirmamos, a nuestro leal saber y entender, a la fecha de esta carta, las siguientes manifestaciones:

1. Somos responsables por la oportuna preparación y presentación de la información requerida por la Contraloría General de la República.
2. Se hará entrega oficial de toda la información relacionada con la gestión de la entidad y demás aspectos relacionados con el asunto a evaluar por parte de la CGR; dicha información es válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso.
3. Confirmamos que respondemos por la información suministrada a la CGR y revelaremos a ustedes los resultados de nuestra gestión y que la misma no tiene errores importantes o relevantes.

Hechos

En desarrollo de la Auditoría de cumplimiento al Control de la deforestación en la Amazonía colombiana, se evidencio que en el transcurso de la auditoria no fue oportuna la entrega de información requerida¹¹⁸, al punto de verse el grupo auditor en la necesidad de adelantar visita fiscal al MADS los días 18 y 19 de noviembre en aras de establecer la disponibilidad de la información solicitada en el transcurso del proceso auditor.

Las solicitudes sin responder se encuentran en el cuadro siguiente:

Item	Fecha solicitud	Fecha esperada	No. Requerimiento Puntos faltantes	Descripción	Fecha reiteración	Prazo otorgado en reiteración	Días retraso (18-nov)
1	12-sep-19	19-sep-19	1 (puntos 1 y 2)	Reiterado de manera inmediata en puntos 1 al 3 del Requerimiento No. 7. También fue solicitado el 26 de marzo de 2019.	28-oct-19	Inmediato	39 (Visita fiscal)

¹¹⁸ La mayoría de los requerimientos de información que se han realizado aproximadamente el 70 %), pese a los diversos requerimientos y reiteraciones que de estos se hicieron. Así mismo, de cuatro (4) de doce (12) respuestas dadas, una parte llegó incompleta y otra parte fue reportada como "borrador" o "provisional", es decir, no cumple con los requisitos y formalidades que aseguren su confiabilidad.

Tabla 6. Solicitudes de información sin responder recopiladas en visita fiscal

Ítem	Fecha solicitud	Fecha esperada	No. Requerimiento	Descripción	Fecha reiteración	Plazo otorgado en reiteración	Días retraso (18-nov)
			Puntos faltantes				
2	18-oct-19	25-oct-19	2 (Punto 3)	Pregunta reformulada para aclarar el punto 3 de una solicitud realizada el 1-oct-19.	1-nov-19	Inmediato	14 (Visita fiscal)
3	21-oct-19	28-oct-19	5	Cuestionario completo.	1-nov-19	Inmediato	13 (Visita fiscal)
4	24-oct-19	31-oct-19	6	Cuestionario completo.	1-nov-19	Inmediato	10 (Visita fiscal)
5	28-oct-19	5-nov-19	7	Cuestionario completo.	12-nov-19	Inmediato	8 (Visita fiscal)
6	30-oct-19	7-nov-19	8	Cuestionario completo.	12-nov-19	Inmediato	6 (Visita fiscal)
7	1-nov-19	12-nov-19	9	Cuestionario completo.	12-nov-19	Inmediato	4 (Visita fiscal)
8	5-nov-19	13-nov-19	10	Cuestionario completo.	12-nov-19	Inmediato	3 (Visita fiscal)

Elaboró. CGR.

Como se evidenció en la visita fiscal realizada los días 18 y 19 de noviembre de 2019, el MADS contaba con toda la información solicitada y sólo le bastó unas cuantas horas para realizar la entrega de la misma¹¹⁷ el 19 de noviembre.

Causa

Por deficiencias del sistema de Control Interno del MADS, en la administración del archivo documental y falta de comunicación entre dependencias.

Efecto

La anterior situación generó dificultades y traumatismos para el buen desarrollo de la auditoría, que impidieron el cabal cumplimiento de los términos del Plan de Vigilancia y Control Fiscal, asignados a esta auditoría de cumplimiento, además de inobservar los compromisos del Señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifestados en la Carta de Salvaguarda dirigida a la Contralora Delegada para el Medio Ambiente.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y se traslada para solicitar apertura de un proceso administrativo sancionatorio en la CGR.

Respuesta MADS

Con oficio 8200-2-173 del 31 de diciembre de 2019 el MADS dio respuesta a la observación en los siguientes términos:

R/ Es pertinente señalar que la entrega de la información solicitada por el equipo auditor fue entregada en su totalidad por parte de este Ministerio. Ahora bien, tal y como se le indicó a la Contraloría al momento de la visita fiscal, este Ministerio se encontraba atendiendo simultáneamente, además de las funciones misionales, cinco (5) Auditorías realizadas por la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente:

¹¹⁷ 91 archivos en DVD.

- Auditoría de cumplimiento Cuenca Río Magdalena.
- Auditoría de desempeño a la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia.
- Auditoría de cumplimiento Sentencias T622-16 y T445-16 Río Atrato.
- Auditoría de cumplimiento Control a la Deforestación de la Amazonía Colombiana (Predecesora de la Auditoría a Corazón de la Amazonía).
- Auditoría de desempeño gestión del Sistema –nacional de Áreas Protegidas – contexto OLACEFS.

Por las temáticas abordadas por el ente de control en relación con las funciones del Ministerio, la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE soportó la mayor parte de atención de los mencionados cinco (5) procesos auditores, situación que en atención a los trámites previstos (audiencias públicas de la Sentencia 4360 de 2018, seminarios, congresos...) y otro tipo de requerimientos legales (Congreso de la República, etc.), generando una carga de trabajo sin precedentes en la DBBSE extensible a la operación del Ministerio.

En la particularidad de los procesos auditores activos a corte de la fecha de la primera reunión de la visita fiscal (18 de noviembre de 2019), se contaba con el siguiente panorama en la atención de las respuestas:

Proceso auditor	Direcciones vinculadas	Estado de atención (Corte información: 18 de noviembre de 2019)
Auditoría de cumplimiento Cuenca del Río Magdalena	DGIRH DAASU	1. <u>Prueba de recorrido atendidas:</u> 2. 2. <u>Solicitudes de información atendidas:</u> 4 con 4 preguntas. Dependencia líder atención respuesta: DGIRH. Nota: Sin pendientes de entrega de información ni nuevos requerimientos de información vigentes.
Auditoría de desempeño a la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia PNHIC	DBBSE DAASU DGIRH DAMCRA DOAT OCI	Dependencia líder atención de respuestas: DBBSE. 1. <u>Solicitudes de información:</u> 19 con 96 preguntas. a. Solicitudes atendidas: 17. (Líder atención DBBSE). b. Pendientes: 2. Dependencia líder atención respuesta: DBBSE. 2. <u>Comunicación de observaciones:</u> 6 con 20 observaciones a. Solicitudes atendidas: 3. b. Pendientes: 3. Dependencia líder atención respuesta: DBBSE. 3. <u>Visitas de campo acompañadas:</u> 2. a. Complejo de Ciénagas La Mojana. b. Ciénaga Grande de Santa Marta. Dependencias acompañantes: OCI, DCCGR y DBBSE.
Auditoría de cumplimiento Sentencias T622-16 y T445-16 Río Atrato	DGIRH DAASU DBBSE	Dependencia líder atención de respuestas: DGIRH y DBBSE. 1. <u>Pruebas de recorrido atendidas:</u> 02. 2. <u>Solicitudes de información:</u> 05 con 11 preguntas. a. Solicitudes atendidas: 04. b. Pendientes: 01 en términos (DGIRH y DBBSE plazo 19 nov. de 2018).

Proceso auditor	Direcciones vinculadas	Estado de atención (Corte información: 18 de noviembre de 2019)
Auditoría de cumplimiento Control a la Deforestación de la Amazonia Colombiana.	DBBSE DOAT DCCGR SEP OAJ OAP	Dependencia líder atención de respuestas: DBBSE. 1. <u>Solicitudes de información:</u> 12 con 87 preguntas. a. Atendidas: 04 con 30 preguntas. b. Pendientes: 08 con 57 preguntas. i. Solicitud No. 04 (con 01 pregunta) Responsables DBBSE – vencida desde 25 oct. 2019. ii. Solicitud No. 05 (con 18 preguntas) Responsables DBBSE, OAP, OAJ, OAI, DCCGR, DGOAT – vencida desde 30 oct. de 2019. iii. Solicitud No. 06 (con 12 preguntas) Responsables DBBSE, OAJ, DCCGR, SEP – vencida desde 01 nov. 2019. iv. Solicitud No. 07 (con 15 preguntas) Responsables DBBSE, DCCGR, OAP, OAI – vencida desde 05 nov. 2019. v. Solicitud No. 08 (con 03 preguntas) Responsables OAP – vencida desde 07 nov. 2019. vi. Solicitud No. 09 (con 02 preguntas) Responsables DCCGR y DBBSE – vencida desde 12 nov. 2019. vii. Solicitud No. 10 (con 01 pregunta) Responsables DBBSE y OAP – vencida desde 13 nov. 2019. viii. Solicitud No. 12 (con 05 preguntas) Responsables DBBSE, DCCGR – en términos con plazo hasta el 19 nov. 2019.
Converciones: DBBSE: Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, DAASU: Dirección Asuntos Ambientales Sectorial y Urbano, DGIHR: Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, DAMCRA: Dirección de Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos, DCCGR: Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, DOAT: Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA, OAP: Oficina Asesora de Planeación, OAI: Oficina de Asuntos Internacionales, OAJ: Oficina Asesora Jurídica, OCI: Oficina de Control Interno, SEP: Subdirección de Educación y Participación.		

En ese sentido, desde el primer momento en que se recibían las peticiones de información por parte del líder de auditoría CGR, se brindó la atención inmediata en el reparto interno a las dependencias competentes; en esa medida, las atenciones de las respuestas no se dejaron de atender, pero su resolución en los plazos previstos desbordó la capacidad operativa e institucional de este Ministerio.

En la medida que los requerimientos de información iban comunicándose por parte de la CGR, también se acumulaba la atención de cada uno de las respuestas, del modo tal que el ritmo de requerimientos uno a uno de forma consecutiva (particularmente los requerimientos No. 08, 09 10 y 12) la línea de tiempo de separación era menor de tres (3) días hábiles, para un marco de 57 preguntas.

No. Requerimiento CGR	Fecha solicitud	Fecha esperada	No. preguntas	Días hábiles Otorgados	Días hábiles entre cada requerimiento
4	12-sep-19	19-sep-19	1	5	No aplica
5	18-oct-19	25-oct-19	18	5	27
6	21-oct-19	28-oct-19	12	6	2
7	24-oct-19	31-oct-19	15	6	4
8	28-oct-19	05-nov-19	3	7	3
9	30-oct-19	07-nov-19	2	7	3
10	01-nov-19	12-nov-19	1	8	3
12	05-nov-19	13-nov-19	5	7	3

Si bien a la fecha de la realización de la visita fiscal no se había emitido las respuestas de los requerimientos No. 08 al 10 y 12 (para dicho contexto, en términos), la entrega de la información y suscripción del acta de cierre de la visita fiscal (19 de noviembre de 2019), fue la culminación de la atención de las respuestas solicitadas desde varias semanas, sin que ello indique que la información fuese recopilada en pocas horas.

Adicionalmente de lo anterior, se suma la obligación de participar en las diversas mesas técnicas y audiencias ante tribunales con ocasión de sentencias sobre temas ambientales del control a la deforestación. En particular se señaló que en el último mes se ha debido asistir a las audiencias públicas de la Sentencia 4360 de 2018 sobre la protección de la Amazonía colombiana, así como las sentencias de Santurbán, Atrato, Pisba y Cauca.

Ahora bien, lo entregado producto de la Auditoría Fiscal, es el resultado de las gestiones que las direcciones ya venían realizando para la entrega de la información de cada uno de los requerimientos efectuados por el equipo auditor; Sin embargo se reitera que el Ministerio entregó la información exigida por la Auditoría.

Análisis CGR

De la respuesta dada por la Entidad, se observa que en el transcurso del texto, se argumenta las razones por las cuales no se pudieron dar dentro de los términos establecidos las respuestas a los diferentes requerimientos, aduciendo la alta carga laboral, el limitado tiempo entre una y otra solicitud, y la asistencia a diferentes compromisos en atención a su labor misional, sin embargo, en ninguna de las explicaciones expuestas, se niega o controvierte la observación trasladada, solo se limita a excusar la actuación ante la situación por parte del MADS.

Ahora, si bien es cierto, se entregó una documentación en la visita fiscal adelantada los días 18 y 19 de noviembre de 2019, en el acta se dejó la observación que es documentación recibida sin que con ello significara que se dio respuesta a los requerimientos ya que se recibió la totalidad de 91 archivos sin verificar su contenido.

De otro lado es de tener en cuenta que la demora en la respuesta a las solicitudes, generó traumatismos en el desarrollo de la labor auditora de importancia, debiendo solicitar la prórroga en los términos internos de la auditoría, generando demoras en los productos que debe suministrar la Contraloría en sus diferentes informes, de igual manera se tiene por estas circunstancias un lapso tiempo muy limitado para el análisis de las respuestas dadas, además de no poder profundizar de la manera proyectada en la auditoría, situaciones estas que perjudican el proceso misional de la Contraloría.

Por lo anterior, se tiene que los argumentos expuestos por parte de la Entidad auditada no desvirtúan la observación, debiendo quedar en el informe como hallazgo con las connotaciones comunicadas, es de entender, que el grupo auditor no es el llamado analizar las conductas, razones o causas del incumplimiento en los términos de respuestas a lo solicitado por la Contraloría General, ya que el competente es el funcionario de conocimiento de un proceso sancionatorio y/o disciplinario.

En conclusión esta observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria y se traslada para solicitar apertura de un proceso administrativo sancionatorio en la CGR.

Hallazgo 11. D7-PAS2. Reporte de información a la CGR [Ministerio de Minas]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Ley 87 de 1993
Ley 42 de 1993
Ley 734 de 2002

Criterios

- Constitución Política

ARTICULO 268. "Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente: El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos."

- Ley 87 de 1993

ARTICULO 1°. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

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

ARTICULO 2°. Objetivos del sistema de Control interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.

ARTICULO 3°. Características del Control Interno. Son características del Control Interno las siguientes: a. El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad; b. Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización; c. En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad; d. La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo; e. Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

ARTICULO 10°. Jefe de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno. Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control Interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente Ley.

- Ley 42 de 1993

Artículo 100. Los contralores podrán amonestar o llamar la atención a cualquier entidad de la administración, servidor público, particular o entidad que maneje fondos o bienes del Estado, cuando consideren, con base en los resultados de la vigilancia fiscal que han obrado contrariando los principios establecidos en el artículo 9° de la presente Ley, así como por obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten las contralorías, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

ARTÍCULO 101. Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales.

• Ley 734 de 2002

ARTÍCULO 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:

[...]

7. Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes.

[...]

16. Permitir a los representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones.

Hechos

En desarrollo de esta auditoría de cumplimiento al control de la deforestación en la Amazonía colombiana, se realizaron solicitudes de información relacionadas con la minería de materiales como coltán, niobio, tantalio, vanadio, circonio, uranio, tungsteno y las denominadas tierras raras en la Amazonía colombiana.

Como parte de las entidades consultadas estuvo el Ministerio de Minas y Energía como ente rector del Sector Administrativo de Minas y Energía.

El requerimiento de información a esta entidad se envió el 8 de octubre de 2019 con un plazo de respuesta de cinco días, es decir, con fecha esperada de respuesta para el 16 de octubre de 2019.

El 24 de octubre se remitió una reiteración, indicando además que la no presentación de la información podría ser objeto de aplicación de lo dispuesto en el Título V de la Ley 42 de 1993 y la Ley 1755 de 2015.

El Ministerio de Minas y Energía envió a la CGR confirmación de recibido de la comunicación realizada, así:

Tabla 7. Confirmaciones de radicado en Ministerio de Minas y Energía

Entidad	Medio	Fecha	No. Radicado
Ministerio de Minas y Energía	Correo electrónico	8-oct-2019	Sin número
	Correo electrónico	24-oct-2019	Sin número

Elaboró: CGR.

A pesar de lo anterior, la Entidad no brindó la información solicitada.

Causa

Estas situaciones obedecen a deficiencias del sistema de control interno en relación con el trámite de los peticiones de información que reciben a fin de brindar las respuestas respectivas.

Efecto

La anterior situación no permitió la evaluación prevista en relación con la minería de los materiales antes citados y las denominadas tierras raras en la Amazonía colombiana, como uno de los factores que propician afectaciones a la biodiversidad en la región e inciden en la deforestación.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y se traslada para solicitar apertura de un proceso administrativo sancionatorio en la CGR.

Respuesta Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio respondió a la comunicación de la observación el día 24 de enero de 2020 mediante correo electrónico. En dicho mensaje remite el radicado 2-2020-001954 con las respuestas al cuestionario de la CGR e informa que se cargaron unos archivos adjuntos en la nube Google Drive.

Análisis CGR

Aunque el Ministerio de Minas y Energía remitió respuesta a los cuestionarios de la CGR, lo hizo de forma tardía, como respuesta a la observación comunicada, situación que no modifica el efecto ocasionado con la no respuesta en el término establecido.

En consecuencia, esta observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria y la correspondiente solicitud para la apertura de un proceso administrativo sancionatorio en la CGR, para lo cual se pondrá en conocimiento a la Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía.

3.2. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
2. Evaluar el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales – CICOD, la Subcomisión Técnica de Seguridad y las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó una serie de situaciones de incumplimiento que permitieron constituir un (1) hallazgo de auditoría que muestran cómo el diseño institucional creado mediante el Decreto 1257 de 2017 ha sido inoperante en los términos que establece la norma y cuyos efectos afectan la esencia de lo que se perseguía: la coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional, a pesar que el nuevo diseño fue anunciado por el Gobierno Nacional como una respuesta estratégica hacia resultados definitivos en la lucha contra la deforestación¹¹⁸, de rango

¹¹⁸ Ver: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/3151-gobierno-crea-comision-intersectorial-para-el-control-de-la->

superior, capaz de armonizar los esfuerzos en el territorio nacional en conjunción con el nivel territorial. Para la CGR el Decreto 1257 de 2017 no pasó de ser un acto administrativo sin ninguna importancia, ni en su desarrollo, ni en su ejecución, ya que, ni la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD), ni las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación (CRCD), ni la Subcomisión Técnica de Seguridad (STS) han operado para el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas.

Hallazgo 12. D8. Arreglo institucional Decreto 1257 de 2017. Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD) y otros [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Ley 99 de 1993
Decreto 1257 de 2017
Ley 734 de 2002

Criterios

- **Constitución Política**

Artículo 80. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

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

- **Ley 99 de 1993**

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

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

[...]

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

ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

[...]

2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural.

- **Decreto 1257 de 2017**

Crea la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales -CICOD, la Subcomisión Técnica de Seguridad y las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación -CRCD.

[deforestacion](#)

- Ley 734 de 2002

ARTÍCULO 34. "DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:

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

[...]

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

Criterio general

El Gobierno Nacional advirtiendo que,

[...] resulta necesario conformar una comisión intersectorial de coordinación y orientación superior que permita, entre otros objetivos, el control efectivo de la deforestación y una gestión adecuada para la protección de bosques naturales y la ejecución de las políticas públicas y los proyectos de inversión y/o programas estratégicos para la conservación de los bosques naturales de Colombia [...]

expidió el Decreto 1257 del 25 de julio de 2017, por medio del cual se creó la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales – CICOD, que tiene por objeto:

[...] orientar y coordinar las políticas públicas, planes, programas, actividades y los proyectos estratégicos que dentro del ámbito de sus competencias, deben llevar a cabo las entidades para el control a la deforestación y la gestión de bosques naturales en el país. (Artículo 1).

A. Funciones de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD)

Criterios específicos

El artículo tercero del Decreto 1257 de 2017 fija las siguientes funciones a la CICOD:

Artículo 3°. Funciones. Las Funciones de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD) serán las siguientes:

1. Definir y coordinar las acciones de articulación institucional entre las entidades del nivel nacional, las entidades territoriales, la comunidad, y la sociedad civil, para que a través de la Secretaría Técnica diseñen estrategias, acciones y medidas dirigidas a controlar la deforestación en el país.

2. Proponer al Gobierno nacional políticas, planes, programas y estrategias de control a eventos de deforestación, incluidas sus causas directas e indirectas.

3. Recomendar propuestas de norma que coadyuven al logro del objetivo del Comité y proponerlas al Gobierno nacional para su revisión y expedición.

4. Recibir información que será analizada por la Secretaría Técnica por sus implicaciones ambientales, socioeconómicas o culturales y concertar acciones de intervenciones coordinadas y articuladas con las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación.

5. Coordinar la gestión de programas, proyectos, recursos y medidas del nivel regional y nacional que apalanquen el desarrollo de acciones o actividades dirigidas a controlar la deforestación.

6. Darse su propio reglamento.
7. Las demás relacionadas con el objeto de la Comisión.

Así mismo, el parágrafo cuarto del artículo segundo da la facultad a la Comisión de:

Artículo 2º. [...]

Parágrafo 4º. La Comisión podrá crear grupos técnicos de trabajo y coordinaciones temáticas o regionales para desarrollar tareas específicas definidas por la comisión en pleno.

Adicionalmente, y con el fin de lograr la articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STC4360 del 5 de abril de 2018, relacionadas con la deforestación de la Amazonía, el 29 de noviembre de 2018 mediante Directiva Presidencial No.10 dirigida a las entidades responsables del asunto, la Presidencia de la República, teniendo en cuenta que *"la CICOD constituye un espacio fundamental para la articulación intersectorial, orientando y coordinando las políticas públicas, planes, programas, actividades y proyectos estratégicos que dentro del ámbito de sus competencias, deben llevar a cabo las entidades para el control de la deforestación y la gestión de bosques naturales en el país"*, impartió, entre otras y en el marco de planes de acción a corto plazo, las siguientes directrices para el Ministerio de Defensa Nacional -Mindefensa:

1. Activará, cuando a consideración de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales -CICOD- se requiera, los Grupos Élite Regionales de control a la deforestación para desarrollar operaciones conjuntas y coordinadas e interagenciales en el territorio, de manera articulada con las entidades públicas, regionales y locales en los núcleos de deforestación. Para ello, tendrá en cuenta, las amenazas identificadas de cada región, de acuerdo al monitoreo de alertas tempranas de deforestación y cultivos de uso ilícito que realiza IDEAM y el Sistema Integrado de Información y Monitoreo Antinarcóticos -SIMA-. Así mismo, podrá compartir información de observación de la tierra asociado a los núcleos de deforestación activa, en el marco de la Subcomisión Técnica de Seguridad de la CICOD y de acuerdo a los protocolos de confidencialidad y reserva pertinentes. 2. Realizará las gestiones necesarias para poner en marcha un plan de desmantelamiento de accesos terrestres, vías terciarias y pistas aéreas clandestinas, una vez se determine su ilegalidad, presentando trimestralmente los resultados de la ejecución de dicho plan a la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales -CICOD-.

En las diferentes presentaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros miembros de la CICOD, se ilustra la conformación de la Comisión así:

Figura 3. Comisión Intersectorial de Control a la Deforestación CICOD



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Hechos

La Estrategia Integrada de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB) presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible durante la primera sesión de la CICOD, que a la fecha se encuentra vigente, es la única política, plan, programa y estrategias de control a eventos de deforestación y sus causas directas e indirectas, propuesta por la Comisión al Gobierno nacional.

Una relación y descripción detallada de propuestas de normas que coadyuven al logro del objetivo para el cual fue creada la Comisión y que ha recomendado ésta al Gobierno nacional para su revisión y expedición, la componen las Resoluciones Nos.013, 0132, 0133, 0134 y 0135 de abril 9 de 2018, por medio de las cuales se establecen acciones tendientes a mitigar la deforestación en el Parque Nacional Natural Tinigua, en el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete en la Reserva Natural Nacional Nukak, en la Reserva Natural Nacional Cordillera de los Picachos y en la Reserva Natural Nacional Sierra de la Macarena, respectivamente.

En cumplimiento de sus funciones, la Secretaría Técnica de la Comisión a cargo de la Dirección del SINA y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no reportó ningún resultado de su coordinación en materia de gestión de recursos que apalanquen el desarrollo de acciones o actividades dirigidas a controlar la deforestación en la Amazonía colombiana.

Por el contrario, refiere el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en lo informado a este órgano de control que cada una de las instituciones que conformaron la CICOD, dispusieron de sus recursos tanto humanos como financieros para desarrollar actividades dirigidas a controlar la deforestación en la Amazonía colombiana.

Con respecto a la obligación de la Comisión de darse su propio reglamento, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible puso a consideración una propuesta de ello, conforme se consigna en acta de la sesión No.1 (sin firmar). No obstante, a la fecha y después de transcurridos más de dos años de la expedición del Decreto, no existe reglamento aprobado y oficialmente adoptado de la CICOD.

A la fecha, no se han conformado grupos técnicos de trabajo ni coordinaciones temáticas o regionales para desarrollar tareas específicas definidas por la Comisión en pleno y creados por ella.

La Dirección del SINA y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Secretaría Técnica de la Comisión, desconoce la existencia de Grupos Élités Regionales de control a la deforestación para desarrollar operaciones conjuntas y coordinadas e interagenciales en el territorio, activadas por el Ministerio de Defensa Nacional a consideración de la Comisión.

La misma Secretaría, no ha recibido informes trimestrales de los resultados del plan de desmantelamiento de accesos terrestres, vías terciarias y pistas aéreas clandestinas, no ha requerido tal presentación ni tampoco ha llamado la atención sobre el particular.

B. Funcionamiento de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD)

Criterios específicos

- Decreto 1257 de 2017

Artículo 4°. Funcionamiento. La Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD) se reunirá periódicamente por convocatoria de su presidente. Sin perjuicio de lo establecido en el presente decreto, el reglamento interno establecerá los mecanismos y requerimientos para deliberar y decidir, así como las reglas aplicables a cada sesión de la Comisión y las obligaciones de sus miembros, presidente y secretaría técnica. De las sesiones se levantarán actas que serán suscritas por el presidente y el Secretario Técnico de la Comisión, luego de ser aprobadas por los miembros.

A continuación, en su artículo quinto, establece que:

Artículo 5°. Sesiones. La Comisión se reunirá por lo menos dos veces al año y de manera extraordinaria cuando así se justifique por parte del Presidente de la Comisión o cuando alguno de sus integrantes así lo solicite al Presidente de la Comisión, previa sustentación y posterior comunicación a la Secretaría Técnica.

Para este propósito, el artículo sexto señala:

Artículo 6°. Secretaría Técnica. La Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD), contará con una Secretaría Técnica que será ejercida por la Dirección de Coordinación del SINA y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 1°. Las funciones de la Secretaría Técnica serán establecidas en el reglamento interno que expida la Comisión.
[...]

Igualmente, en el parágrafo tercero ordena que:

Parágrafo 3°. Será invitado permanente de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación el Director del Fondo de Adaptación para articular la estructuración y ejecución de proyectos de reforestación como medida de mitigación y adaptación al Cambio Climático.

- Ley 1955 de 2019

Por otro lado, y como mecanismo de coordinación interinstitucional para el control y vigilancia contra la deforestación y otros crímenes ambientales, mediante el artículo 9 de la Ley 1955 de 2019¹¹⁹ se creó el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (Conaldef) para la defensa del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, conformado por:

Artículo 9. [...] el Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo preside, el Procurador General de la Nación y el Fiscal General de la Nación. Deberá participar el Ministro de Relaciones Exteriores, de existir acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros, así como los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte y Minas y Energía, cuando los asuntos a tratar correspondan a sus competencias.

El mismo artículo dispuso las funciones del Conaldef:

Artículo 9. [...]

Para el logro de su objetivo el Consejo ejercerá las siguientes funciones:

1. Proponer la política, planes, programas y estrategias de lucha contra la deforestación y otros delitos ambientales asociados, así como definir y coordinar las medidas interinstitucionales para su control.

¹¹⁹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

2. Adoptar mediante acuerdo su propio reglamento y dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste.
3. Evaluar avances en la lucha contra la deforestación y otros crímenes ambientales asociados.
4. Mantener contactos con Gobiernos o entidades extranjeras en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción con la de otros Estados y de obtener la asistencia que fuere del caso.
5. Las demás relacionadas con su objetivo.

Hechos

La Secretaría Técnica de la Comisión ejercida por la Dirección de Coordinación del SINA y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no cuenta con actas de sesiones de la CICOD suscritas por el presidente y el Secretario Técnico de la Comisión, ni cuenta con registros de su aprobación por los miembros.

Adicionalmente, de acuerdo con la información reportada por la Secretaría en las diferentes respuestas a requerimientos de este órgano de control y las presentaciones realizadas por éste u otros miembros de la Comisión, no existe consistencia entre los borradores de las actas suministrados, el número de sesiones, las fechas de las sesiones, las planillas de asistencia de participantes a las sesiones y las fecha de elaboración de las actas. Inclusive, no se cuenta con borradores de tres de las actas.

En los citados borradores de las actas, en términos generales, no se consignan compromisos a cargo de los miembros de la Comisión y de los pocos consignados, nunca se observa seguimiento a su cumplimiento.

Coincide toda la información suministrada en afirmar que, la última reunión de la CICOD se llevó a cabo el 30 de julio de 2018, sesión identificada por el Ministerio como la sesión número 6. Quiere esto decir que, desde esa fecha hasta el momento de la evaluación de la CGR, la Comisión Intersectorial, no ha vuelto a sesionar, contraviniendo así la norma de su creación que estableció que la Comisión se reuniría de manera ordinaria, por lo menos, dos veces al año.

Al respecto, y atendiendo a la coyuntura presentada con ocasión del cambio de gobierno, es preciso resaltar que tanto el actual Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible como el actual Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, ambos posesionados en el mes de agosto de 2018, a pesar de llevar cada uno de ellos más de quince (15) meses en sus cargos, no han realizado ninguna convocatoria a reunión de la Comisión Intersectorial, cuyo decreto de creación, a la fecha se encuentra vigente.

Encontrándose a la fecha vigente el Decreto 1257 de 2017, los actuales Ministros de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, como presidentes alternos de la Comisión, han incumplido la obligación de convocar a sesiones de la Comisión. No siendo justificación para esta omisión, la creación de CONALDEF cuya primera sesión se llevó a cabo el 14 de agosto de 2019, que fue creado en el marco del nuevo Plan de Desarrollo y cuyo funcionamiento, actualmente se encuentra sin reglamentar.

Finalmente y en cuanto tiene que ver con los escasos compromisos registrados en los borradores de las actas del CICOD, es preciso advertir acerca de su estado como se registra en la tabla siguiente:

Tabla 8. Estado de los compromisos consignados en los borradores de las Actas CICOD

Compromiso	Estado a la fecha	Observación
Creación de coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación –CRCD para zonas priorizadas	Incumplido	El artículo 8 del Decreto 1257 de 2017 correspondiente a su creación, nunca fue reglamentado y las sesiones de las coordinaciones no estaban estructuradas ni desarrolladas de forma oficial. Estos espacios no han operado.
Reglamento interno de la CICOD	Incumplido	No existe reglamento aprobado y oficialmente adoptado de la CICOD
Grupo de trabajo para revisar acciones y seguimiento técnico de la Sentencia 4360 de 2018.	Incumplido	No se han conformado grupos técnicos de trabajo ni coordinaciones temáticas para desarrollar tareas específicas definidas por la Comisión y dados por ella.
Directiva Presidencial para articular actividades de control a la deforestación	Cumplido	Directiva Presidencial No. 5 del 6 de agosto de 2018 Directiva Presidencial No. 10 de 29 de noviembre de 2018
CONPES Control a la deforestación	Incumplido	No se cuenta con el CONPES Control a la deforestación

Fuente: Borradores de actas de la CICOD, entregados por la Secretaría Técnica de la Comisión

C. Miembros de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD)

Criterios específicos

- Decreto 1257 de 2017

El artículo segundo establece los integrantes de la CICOD:

Artículo 2°. Integrantes de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD). La Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD) estará integrada por:

1. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
2. El Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto.
3. El Ministro de Defensa Nacional.
4. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
5. El Ministro de Minas y Energía.
6. El Ministro de Transporte.

Y en sus párrafos precisa que:

Parágrafo 1°. La Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD) serán presididas bajo el esquema de alternancia anual, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Alta Consejería para el Posconflicto.

Parágrafo 2°. En el caso de los Ministros, la representación en las sesiones de la Comisión solo podrá ser delegada en los Viceministros y en el caso del Alto Consejero para el Posconflicto, en el Director para el Posconflicto.

Parágrafo 3°. A las reuniones de la Comisión podrán ser convocados representantes de otras entidades del nivel nacional, regional y local, así como organizaciones públicas, privadas y comunitarias, cuando así se considere. Igualmente, se podrá establecer la participación de invitados permanentes.

- Decreto 672 de 2017

El artículo 12 establece como funciones de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, entre otras:

Artículo 12. Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto. Son funciones de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, las siguientes:

1. Articular la visión de conjunto del Gobierno nacional sobre el posconflicto con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y las otras entidades del Gobierno nacional.
2. Asesorar al Presidente de la República en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas relacionados con el posconflicto, con especial énfasis en los temas de inversiones sociales y económicas, desminado humanitario y sustitución de cultivos ilícitos, en coordinación con las entidades competentes.
- [...]
4. Coadyuvar en la relación con las demás entidades del Gobierno nacional, la sociedad civil y las autoridades departamentales y locales, en la función de implementación de los acuerdos de paz, con el fin de asegurar su coherencia con la visión de posconflicto.
5. Verificar el cumplimiento de los programas relacionados con el posconflicto y su alineación con el plan de Gobierno.

Hechos

Acerca de los miembros de la CICOD y a pesar de la muy precaria información de que dispone la Secretaría Técnica de la Comisión, a partir de las planillas de asistencia y los borradores existentes de las actas, reviste especial preocupación el manejo que a este espacio le ha dado la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, que teniendo la responsabilidad de ocupar la presidencia de la Comisión con alternancia anual con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no se ha ocupado de ello y al contrario, no ha hecho presencia en al menos 2 de las 6 sesiones reportadas por la Secretaría de la Comisión.

Una situación similar presenta otro integrantes de la Comisión, y es el Ministerio de Transporte que también puede determinarse, ha inasistido al menos a dos de la 6 citadas sesiones.

D. Subcomisión Técnica de Seguridad

Criterios específicos

- Decreto 1257 de 2017

Por medio del artículo séptimo del Decreto 1257 de 2017 se creó la Subcomisión Técnica de Seguridad -STS, como apoyo a la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales -CICOD, con el objeto de:

[...] analizar información sobre las causales y los agentes de deforestación en el país, a fin de emitir recomendaciones relacionadas con la identificación de zonas y dinámicas críticas a la Comisión, quien de acuerdo con sus funciones, tomará las acciones que considere pertinentes. (Artículo 7°)

A renglón seguido precisa que:

Adicionalmente, esta información servirá de insumo para la priorización y el desarrollo de actividades operacionales de la Fuerza Pública dentro de las instancias de coordinación interna, conjunta y coordinada con que cuenta el Ministerio de Defensa Nacional para cada una de las dinámicas criminales causantes de deforestación. (Artículo 7°)

Detalla el mismo artículo que esta Subcomisión estará integrada por:

1. La Dirección de Políticas y Consolidación de Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional,
2. la Dirección de Seguridad Pública e Infraestructura del Ministerio de Defensa Nacional,
3. la Dirección de Coordinación del SINA y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien tendrá a su cargo la Secretaría de la Subcomisión,
4. un (1) delegado de la Jefatura de Operaciones del Comando General de las Fuerzas Militares y
5. un (1) delegado de la Dirección de Carabineros de la Policía Nacional. (Artículo 7).

En sus diferentes presentaciones, ilustran el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros miembros de la CICOD, la conformación de la STS así:



Hechos

Como informe detallado de las gestiones y resultados obtenidos por la Subcomisión Técnica de Seguridad, expone la Secretaría de la Subcomisión a cargo de la Dirección del SINA y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que se adelantaron 4 acciones y operaciones de control así:

Tabla 9. Resultados operacionales de control a la deforestación en el marco del arreglo interinstitucional CICOD.

Año	No.	Fecha	Zona	Resultados
2018	1	18-sep-2018	Departamento del Meta – municipios de Puerto Gaitán y de Mapiripán	Incautación de 90 m3 de madera aprovechada de forma ilegal
2018	2	12-oct-2018	Departamento de Putumayo – municipio de Orito	9 personas presentada ante el Juez de Control de Garantías
2018	3	24-oct-2018	Departamento del Guaviare – municipio de San José del Guaviare	Incautación de madera
2018	4	25-oct-2018	Departamento de Caquetá – municipio de San Vicente de Caguán – Vereda Platanillo – PNN Cordillera de Los Picachos	Decomiso de 700 cabezas de ganado y 4 capturas
2019	1	1 de marzo de 2019	Departamento del Meta - municipio de Mapiripán – vereda El Danubio	Captura de 6 personas dejadas a disposición de la Fiscalía 5 de San José del Guaviare
2019	2		Departamento del Guaviare – municipio del Retorno	Captura de 3 personas
2019	3	21 de marzo de 2019	Departamento del Meta – Municipio Vista Hermosa – Vereda los Alpes	Captura de 13 personas y la incautación de 2 buldócer y 4 motosierras
2019	4	1 de marzo de 2019	PNN de Tinigua y Sierra de La Macarena	Captura de 3 personas

Fuente: Datos suministrados por el MADS.

Al respecto la Secretaría reconoce que no dispone de ninguna otra información y que las sesiones de la Subcomisión Técnica de Seguridad -STS, no cuentan con actas oficiales.

Las actividades realizadas por la Subcomisión Técnica de Seguridad, según respuesta del MADS del 4 de octubre de 2019, indican que en el segundo semestre de 2018 realizaron 2 sesiones, el 19 de noviembre y el 3 de diciembre de 2018, con la participación de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa, la Fiscalía General de la Nación, Parques Nacionales Naturales de Colombia -PNNC y con el apoyo del IDEAM.

Igualmente, informan que en lo corrido del 2019 han realizado 2 sesiones, llevadas a cabo el 31 de enero y el 27 de febrero de 2019, de las que anotan no haber generado registro por el grado de confidencialidad, decidiendo en la última, hacer sesiones restringidas y de carácter reservado. Se reitera que sobre el particular, no existe soporte ninguno.

E. Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación (CRCD)

Criterios específicos

- Decreto 1257 de 2017

El artículo octavo del Decreto 1257 de 2017 crea las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación –CRCD:

[...] las cuales tendrán como objeto proponer, promover, acompañar, apoyar a nivel regional y realizar seguimiento a la implementación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre control a la deforestación; así como, llevar a cabo las acciones dirigidas a contrarrestar los eventos de deforestación. (Artículo 8).

- Directiva Presidencial No.10 de 2018

La Directiva Presidencial No.10 del 29 de noviembre de 2018, emitida con algunas directrices para la articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STC4360 del 5 de abril de 2018, impartió, entre otras y en el marco de planes de acción a corto plazo, las siguientes directrices:

Dicha instancia (la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de los Bosques Naturales -CICOD) establecerá las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación -CRCD-, en los departamentos que, de acuerdo con las Alertas Tempranas por Deforestación (AT - D) identificadas por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- y las recomendaciones que formule la Subcomisión Técnica de Seguridad, se deban priorizar. La creación de las Coordinaciones Regionales se realizará en los términos del artículo 8° del Decreto No.1257 de 2017 y su desarrollo. Entre sus objetivos estará el de adelantar las acciones necesarias para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Honorable Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia No. 4360 – 2018 (pág. 3).

En sus diferentes presentaciones, ilustran el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros miembros de la CICOD, la conformación de las CRCD así:

Figura 5. Comisiones Regionales de Control a la Deforestación -CRCD



Hechos

Como informe detallado de las gestiones y resultados obtenidos por las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación –CRCD, sostiene la Secretaría de la CICOD a cargo de la Dirección del SINA y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que:

[...] a partir de la primera sesión de la Subcomisión Técnica de Seguridad efectuada en noviembre de 2017 (no existe acta ni planilla de asistencia) y el mandato de la CICOD del 20 de diciembre de 2017 (acta sin firmar) se priorizaron 2 núcleos activos de deforestación en la Amazonía colombiana, en función de su dinámica, aporte al total de la deforestación del país y las causas-agentes de pérdida del bosque, en los cuales se crearon dos CRCD así:

- **CRCD Guaviare.** Manifiesta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que por temas de logística sesionó el 13 de febrero de 2018 en las instalaciones de la Base Militar Larandia, departamento de Caquetá (no existen actas ni planillas de asistencia).
- **CRCD Caquetá.** En una primera comunicación de septiembre de 2019, anota el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que a pesar de que esta coordinación no sesionó, su creación atendía al accionar integral en torno a causas de la deforestación tales como acaparamiento de tierras y expansión de la frontera agropecuaria. En una segunda comunicación de fecha 19 de noviembre de 2019, manifiesta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que no se cuenta con acta oficial de ese espacio, pero que se realizó una visita en San Vicente del Caguán en el mes de diciembre de 2017, que contó con la asistencia de 43 personas (no existe fecha precisa, planilla de asistencia ni acta).

Al respecto, reconoce el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en una de las precitadas comunicaciones que *"el artículo 8 del Decreto 1257 de 2017 no fue reglamentado y las sesiones de las coordinaciones no estaban estructuradas ni desarrolladas de forma oficial"* en consecuencia, estos espacios, desde el momento mismo de su creación y hasta la fecha, no han operado.

Causa

Las condiciones expuestas, han permanecido como resultado de la ausencia de mecanismos de seguimiento y control, enfocados a garantizar el cumplimiento de las funciones establecidas en la normatividad aplicable y la correcta orientación en la coordinación y formulación de políticas públicas, planes, programas, actividades y proyectos estratégicos que, dentro del ámbito de sus competencias, deben llevar a cabo las entidades para el control a la deforestación y la gestión de bosques naturales en el país.

Efecto

Se deduce de la exposición anterior que, las instancias creadas por el Decreto 1257 de 2017 no han orientado y coordinado políticas públicas, planes, programas, actividades y proyectos estratégicos que dentro del ámbito de sus competencias, deben llevar a cabo las entidades para el control a la deforestación y la gestión de bosques naturales en el país.

La Subcomisión Técnica de Seguridad –STS, no ha operado de manera oficial, regular y organizada en materia de análisis de información sobre las causales y los agentes de deforestación en el país, a fin de emitir recomendaciones relacionadas con la identificación de zonas y dinámicas críticas a la CICOD.

Mientras tanto, las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación –CRCD que tienen por objeto proponer, promover, acompañar, apoyar a nivel regional y realizar seguimiento a la implementación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre control a la deforestación; así como, llevar a cabo las acciones dirigidas a contrarrestar los eventos de deforestación, no han sido creadas, y la única creada en la Amazonía colombiana no ha operado, de tal suerte que no ha existido espacio de articulación entre el nivel nacional y el nivel regional y territorial en materia de esfuerzos contra la deforestación.

Es posible entonces afirmar que, la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales –CICOD, presidida por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, con alternancia anual, que nunca se dio, no ha sido una instancia de coordinación y orientación superior y por supuesto, no ha permitido el control efectivo de la deforestación y una gestión adecuada para la protección de bosques naturales y la ejecución de las políticas públicas y los proyectos de inversión y/o programas estratégicos para la conservación de los bosques naturales de Colombia, objeto para el cual fue creada.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta MADS y análisis CGR

De observaciones Nos.8, 9, 10 y 11 que le fueron comunicadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante radicado 2019EE0161303 de fecha 23 de diciembre de 2019, ha dado la Entidad una sola respuesta consolidada, circunstancia que ha hecho necesario agrupar el hallazgo para su presentación en este informe final.

Para empezar, en la comunicación de respuesta del 31 de diciembre de 2019 y radicado No.8200-2-173, anota el Ministerio *"que las falencias de la CICOD, impiden que la lucha para el control a la deforestación sea eficaz"*, aseveración que permite deducir que la Entidad comparte la inoperancia de la Comisión, planteada por el Equipo Auditor.

Adicionalmente y como consecuencia de ello, manifiestan que:

mediante Ley 1955 de 2019, se creó el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (Conaldef) para la defensa del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, conformado por el Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo preside, el Procurador General de la Nación y el Fiscal General de la Nación, en el que deberá participar el Ministro de Relaciones Exteriores, de existir acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros, así como los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte y Minas y Energía, cuando los asuntos a tratar correspondan a sus competencias.

Al respecto, es preciso anotar que las actuaciones y gestiones adelantadas por el Conaldef, serán objeto de posteriores ejercicios de auditoría que adelante este órgano de control, teniendo en cuenta el alcance del proceso adelantado.

De otra parte, señala la Entidad que no era el Gobierno Nacional el llamado a crear y conformar las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación (CRCD), pues ello excedería las facultades legales asignadas a las entidades del orden nacional y transgrediría el régimen de autonomía de las entidades territoriales, quienes son las llamadas a crear esta instancia en cada uno de sus territorios. Lo anterior, atendiendo a pronunciamientos hechos por la Corte Constitucional.

Estos postulados de ninguna manera han sido objeto de cuestionamiento por este órgano de control, pues los reparos recaen en la calidad de la Comisión como instancia de coordinación y orientación superior y la naturaleza del Ministerio como:

rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. (Decreto 3570, artículo 1).

Adicionalmente y sobre este particular, el Decreto 1257 de 2017 le encomienda a la Comisión la función de *"definir y coordinar las acciones de articulación institucional entre las entidades del nivel nacional, las entidades territoriales, la comunidad, y la sociedad civil, para que a través de la Secretaría Técnica se diseñen estrategias, acciones y medidas dirigidas a controlar la deforestación en el país"*, y que ha debido como Presidente y Secretario de la Comisión, *"recibir información de las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación que por sus implicaciones ambientales, socioeconómicas o culturales le permitieran concertar acciones de intervenciones coordinadas y articuladas con las mismas"*.

Es decir, se trata de instancias de apoyo a las funciones de la Comisión, de las que ésta no se ocupó de orientar en su creación, a pesar de haber reconocido expresamente el Ministerio en una de sus comunicaciones, como fue citado en el acápite correspondiente:

[...] que como el artículo 8 del Decreto 1257 de 2017 no fue reglamentado y las sesiones de las coordinaciones no estaban estructuradas ni desarrolladas de forma oficial, estos espacios, desde el momento mismo de su creación y hasta la fecha, no han operado.

Adviértase entonces, que con la argumentación presentada, solo se toma distancia de las regiones, desatendiendo una iniciativa de articulación con ellas.

En el contenido de la misma respuesta, reitera la Entidad lo advertido por este órgano de control, al reconocer que no le fueron entregadas las actas de la CICOD en el ejercicio de empalme realizado con el Gobierno saliente y que el reglamento operativo de la Comisión nunca fue adoptado por sus integrantes.

Aparentemente, en materia de deforestación y sus causas, todo se reduce a esfuerzos aislados, gestiones puntuales que de manera limitada abordan espacios de flagrancia en los que hacen presencia los actores más vulnerables del conflicto social que viven sus regiones.

En síntesis, es claro que la apuesta por la explotación de los recursos naturales en regiones desamparadas por la débil, desarmonizada y desarticulada institucionalidad nacional, regional y territorial, la falta de reconocimiento de la auténtica amenaza que representa la deforestación en la Amazonía colombiana, el precario conocimiento de las realidades vividas en las regiones, la falta de voluntad de los líderes políticos y las diferentes administraciones para enfrentar el problema de la deforestación y sus raíces, así como la indiferencia de las entidades para concordar las diferentes

políticas públicas, se materializan en la falta de construcción y operatividad de los espacios creados por el Decreto 1257 de 2017, cuyo espíritu de constituir una verdadera instancia intersectorial de coordinación y orientación superior, capaz de armonizar los esfuerzos en el territorio nacional, se vio del todo imposibilitado y no pasó de ser un acto administrativo sin ninguna importancia ni en su desarrollo ni en su ejecución, para el Gobierno Nacional.

Y es en este sentido pertinente referir que, los 10 municipios con mayores índices de deforestación en el territorio nacional, todos parte de la Amazonía colombiana, fueron seleccionados según índice de incidencia del conflicto armado del Departamento Nacional de Planeación -DNP¹²⁰, como parte de los 170 municipios priorizados para adelantar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas que establece el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Esto, buscando llenar los vacíos, las grandes brechas que hay entre la población rural y la población urbana, cuyo proceso de construcción ha debido terminar en mayo del año 2018¹²¹.

[...] atendiendo a sus necesidades y urgencia por sus niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, a la afectación derivada del conflicto, a su debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, a la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas, implicando claramente, constante violación de derechos fundamentales de sus ciudadanos¹²².

Ver tabla siguiente.

Departamento	Municipio	Área (ha)*	Ranking 2017	Deforestación 2017 (ha)	Ranking 2018	Deforestación 2018 (ha)	% deforestación nacional	% deforestación acumulada
CAQUETÁ	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	1.750.111,85	1	26.632	1	19.852	10	10
META	LA MACARENA	1.086.217,01	4	14.861	2	18.680	9	19
CAQUETÁ	CARTAGENA DEL CHAIRÁ	1.276.526,67	2	22.581	3	17.740	9	28
GUAVIARE	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	1.847.635,01	3	19.347	4	15.264	8	36
GUAVIARE	CALAMAR	1.373.092,41	5	10.157	5	10.733	5	42
GUAVIARE	EL RETORNO	1.261.883,87	6	7.500	6	7.811	4	45
PUTUMAYO	PUERTO GUZMÁN	454.653,44	8	5.597	7	7.053	4	49
META	MAPIRIPÁN	1.193.564,99	10	4.842	8	6.740	3	52
CAQUETÁ	SOLANO	4.244.565,31	7	6.690	9	6.508	3	56
META	URIBE	542.631,35	11	4.756	10	6.278	3	59

Fuente: Documentos de resultados de monitoreo de la deforestación 2017 y 2018 Gobierno de Colombia - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM.

Pero, a pesar de lo anterior, el Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, teniendo como función la de articular la visión de conjunto del Gobierno Nacional sobre el posconflicto coadyuvando en la relación con las demás entidades del Gobierno Nacional, la sociedad civil y las autoridades departamentales y locales, en la función de implementación de los acuerdos de paz, para asegurar su coherencia con la visión de posconflicto y siendo uno de los directos responsables de liderar la Comisión, no mostró mayor interés este espacio.

¹²⁰ <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html>, Presentación doctor Rafael Pardo Rueda, nos cuenta en qué consisten los PDET

¹²¹ https://www.youtube.com/watch?v=TLgoSJ_PHW, #PardoResponde: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

¹²² Decreto 893 del 23 de mayo de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Las dificultades de las poblaciones de estos municipios, resultado de la marginalidad social, política y económica, saltan a la vista y cuenta de ello, puede apreciarse en la proyección a 2012 del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI realizada por el DANE, a partir del último censo (2005), pues a esta fecha no se conocen cifras sobre necesidades básicas insatisfechas de acuerdo con el último censo, como prueba fehaciente del desconocimiento de las realidades regionales.

Nótese en la tabla presentada a continuación, que estos indicadores superan los promedios departamental y nacional, dejando en evidencia serias debilidades del Estado colombiano para hacer presencia en estos territorios, que sumada a las condiciones de su aislada y estratégica posición y accidentada geografía, han hecho de esta región, vacía de autoridad, una zona de especial interés para los actores armados ilegales y las empresas criminales o no, de actividades económicas legales e ilegales allí establecidas y principales motores de la deforestación en la Amazonía colombiana, cuyas actividades estarían representando las principales fuentes de empleo para los pobladores de zona, o inclusive, atrayendo flujos de colonizadores y población desplazada que solo acentúan el flagelo de la deforestación.

Tabla 11. Índice NBI en municipios con mayor deforestación				
Departamento	Municipio	Necesidades Básicas Insatisfechas		
		Proporción de personas en NBI (%)		
		Cabecera	Resto	Total
Caquetá	Cartagena del Chairá	40,53	61,08	51,57
Caquetá	San Vicente del Caguán	53,30	56,07	53,98
Caquetá	Solano	100*	100*	100*
Departamento del Caquetá		33,48	59,20	41,72
Meta	Mapiripán	100*	100*	100*
Meta	La Macarena	100*	100*	100*
Meta	Uribe	44,93	52,75	50,47
Departamento del Meta		20,41	44,46	25,03
Putumayo	Puerto Guzmán	100*	100*	100*
Putumayo		26,54	46,22	36,01
Guaviare	San José del Guaviare	37,61	77,34	42,40
Guaviare	Calamar	20,84	58,60	29,52
Guaviare	El Ratón	100*	100*	100*
Departamento del Guaviare		34,02	61,86	39,89
Total nacional		19,66	53,51	27,78
* El DANE registra que se asignó el máximo valor de NBI (100%) por no contar con información suficiente para su estimación.				
Fuente: DANE – Censo General 2005 COLOMBIA. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio, departamento y nacional a junio de 2012.				

En pocas palabras, el Gobierno anterior no le dio cumplimiento a los términos de funcionamiento y exigencias de la creada Comisión y el actual Gobierno, desconoció por completo su existencia. Circunstancia ésta más que cuestionable, si se tiene en cuenta la obligación que existe de realizar un proceso efectivo, organizado, transparente y útil de empalme, a través del cual se hace entrega y se recibe formalmente la administración pública, en el cual unos y otros no advirtieron acerca de la falta de soportes y coherencia sobre la gestión adelantada por la Comisión. En tal sentido, no se evidencia relación ninguna entre la Comisión y el Consejo, pues la primera fue creada por el Decreto 1257 de 2017 que actualmente se encuentra vigente y todos han decidido desconocer, y el segundo, fue creado mediante el artículo 9 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, por el cual se expide el

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", y su funcionamiento aún se encuentra sin reglamentar.

A este respecto, es preciso advertir que el cambio de prioridades acorde a las particularidades de los nuevos gobiernos y la lógica de la planificación del país, fundamentada en una *hoja de ruta que establece los objetivos de gobierno, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio*, que es por definición un plan nacional de desarrollo, no puede escapar a la avenencia que estos deben a estrategias de mediano y largo plazo que tienen fuerza vinculante para los gobiernos nacionales y mucho menos al marco normativo existente, más aun tratándose de una instancia de articulación institucional entre las entidades del nivel nacional, las entidades regionales y territoriales, la comunidad, y la sociedad civil, tal como fue concebida la Comisión.

Se reitera entonces la afirmación categórica en el sentido de que, la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales –CICOD, presidida por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, no ha sido una instancia de coordinación y orientación superior y por supuesto, no ha permitido el control efectivo de la deforestación y una gestión adecuada para la protección de bosques naturales y la ejecución de las políticas públicas y los proyectos de inversión y/o programas estratégicos para la conservación de los bosques naturales de Colombia, objeto para el cual fue creada y como lógica consecuencia de tal ausencia, se tienen las cifras que en materia de deforestación hoy azotan a la Amazonía colombiana.

En conclusión, las observaciones 8, 9, 10 y 11 se consolidan y se validan como un solo hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

3.3. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
3. Evaluación de cumplimiento de funciones de las autoridades ambientales territoriales (permisos de aprovechamiento forestal), CORMACARENA, CDA, CORPOAMAZONÍA, en las vigencias 2017 y 2018, en el municipio con mayor número de alertas del IDEAM que corresponda a cada corporación. Se tomará como insumo el capítulo 3 del informe IERNA.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó tres (3) hallazgos de auditoría sobre situaciones de incumplimiento relacionadas con la gestión y control de los permisos de aprovechamiento forestal que otorgan las autoridades ambientales evaluadas y las respectivas compensaciones a que haya lugar, así como la gestión que se despliega desde el sector central dirigida a fortalecer las corporaciones autónomas.

Hallazgo 13. D9-P1. Permisos de Aprovechamiento Forestales [CDA, Corpoamazonía]

Fuentes de criterios

Ley 99 de 1993
Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Criterios

- Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

[...]

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

14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas.

- Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Mediante el Decreto 1791 de 1996 se reglamentaron los aprovechamientos forestales en el país. Fue compilado en el Decreto 1076 de 2015 y le otorga a las Autoridades Ambientales regionales las funciones de control, así:

Artículo 2.2.1.1.14.1. Función de control y vigilancia. De conformidad con la Ley 99 de 1993, corresponde a las Corporaciones, a las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y a las entidades territoriales, ejercer las funciones de control y vigilancia, así como impartir las órdenes necesarias para la defensa del ambiente en general y de la flora silvestre y los bosques en particular. (Decreto 1791 de 1996 artículo 84).

Artículo 2.2.1.1.14.3. Control y seguimiento. Las Corporaciones realizarán de manera coordinada, con las autoridades de Policía y las Fuerzas Armadas programas de control y vigilancia para la defensa y protección de los recursos naturales renovables y ejercerán con las entidades territoriales, con las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y con las autoridades de policía, control sobre la movilización, procesamiento y comercialización de los productos forestales y de la flora silvestre. (Decreto 1791 de 1996 artículo 86).

Aprovechamientos forestales permanentes:

Artículo 2.2.1.1.4.6. Sostenibilidad del recurso. Los titulares de aprovechamientos forestales persistentes de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público o privado garantizarán la presencia de individuos remanentes en las diferentes clases diamétricas del bosque objeto de aprovechamiento, con el propósito de contribuir a la sostenibilidad del recurso. (Decreto 1791 de 1996 artículo 11).

Hechos

Partiendo del análisis realizado por la CGR sobre la gestión de las instituciones en el Control de la Deforestación para el Informe del Estado de los Recursos Naturales-IERNA 2018-2019 e información recopilada en el transcurso de la auditoría, se evidenció que sobre las áreas que presentaban altas tasas de deforestación a su vez se tenía un número importante de autorizaciones o permisos de aprovechamiento forestal por parte de las Autoridades Ambientales (CARs), bien sea aprovechamientos forestales persistentes o aprovechamiento de árboles aislados.

La CGR evidenció que en los expedientes analizados no reposan los salvoconductos de movilización de los aprovechamientos forestales persistentes, que correspondan a una relación directa de volúmenes autorizados para aprovechar y el material movilizado, lo cual indica que no se realiza efectivamente la vigilancia y control que se debe ejercer sobre estas movilizaciones.

Lo anterior, se observó al revisar en detalle el control y seguimiento que CDA y Corpoamazonia (Mapa 1) realizan a este tipo de permisos o autorizaciones frente a los expedientes, de igual forma,

se encuentra que los planes de manejo forestal no tienen un adecuado monitoreo y control por parte de las Autoridades ambientales, como se verá más adelante.



Resulta evidente que existe una desarticulación entre los permisos de aprovechamiento y la información reportada en el sistema de Salvoconductos Únicos Nacionales en Línea (Sunl), debido a que la información con que se cuenta no permite verificar si los permisos de aprovechamiento poseen salvoconducto o no, lo cual genera un riesgo inminente de que por esta vía se legalice madera que no cuente con el permiso correspondiente, sin que se evidencie que las corporaciones hayan implementado mecanismos de control efectivos en aras de eliminar este motor de deforestación.

Al comparar los permisos otorgados en la jurisdicción de algunos municipios con altas tasas de deforestación (San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y San José del Guaviare) mediante la ubicación cartográfica de los puntos donde se otorgaron dichos permisos se encuentra un volumen otorgado y desglosado por corporaciones así:

- **Corpoamazonia**

Se puede observar en la Figura 7 que el total de aprovechamiento forestal otorgado durante el periodo 2010-2018 por Corpoamazonia, corresponde a un área de 80.809 ha, de las cuales 77.259 ha corresponden a aprovechamiento forestal persistente y aprovechamiento de árboles aislados, lo cual reposa en 790 expedientes:

Figura 7. Número de hectáreas según tipo de aprovechamiento

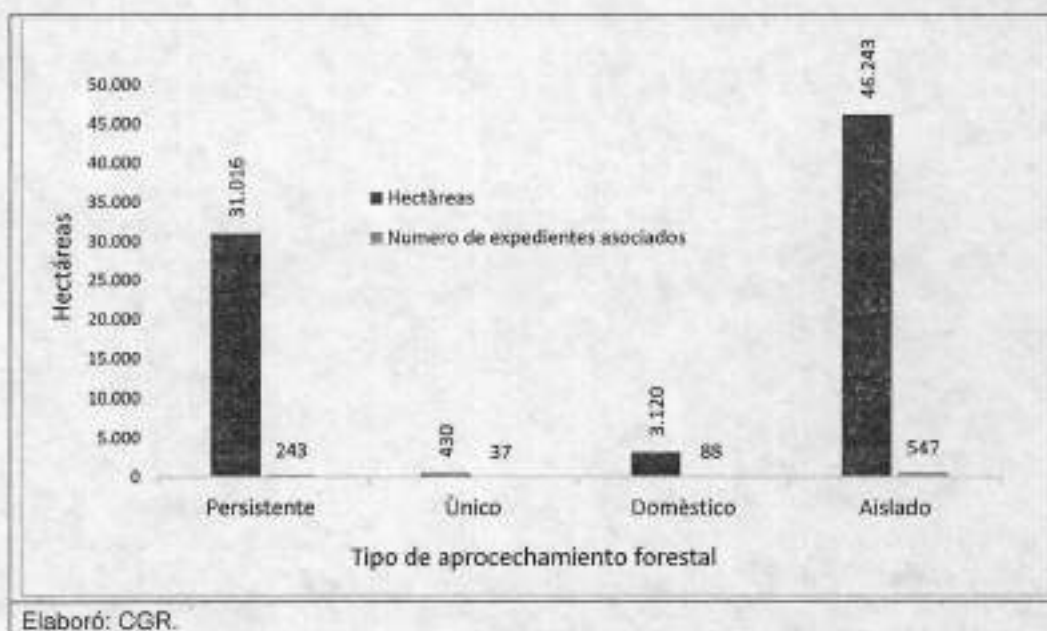
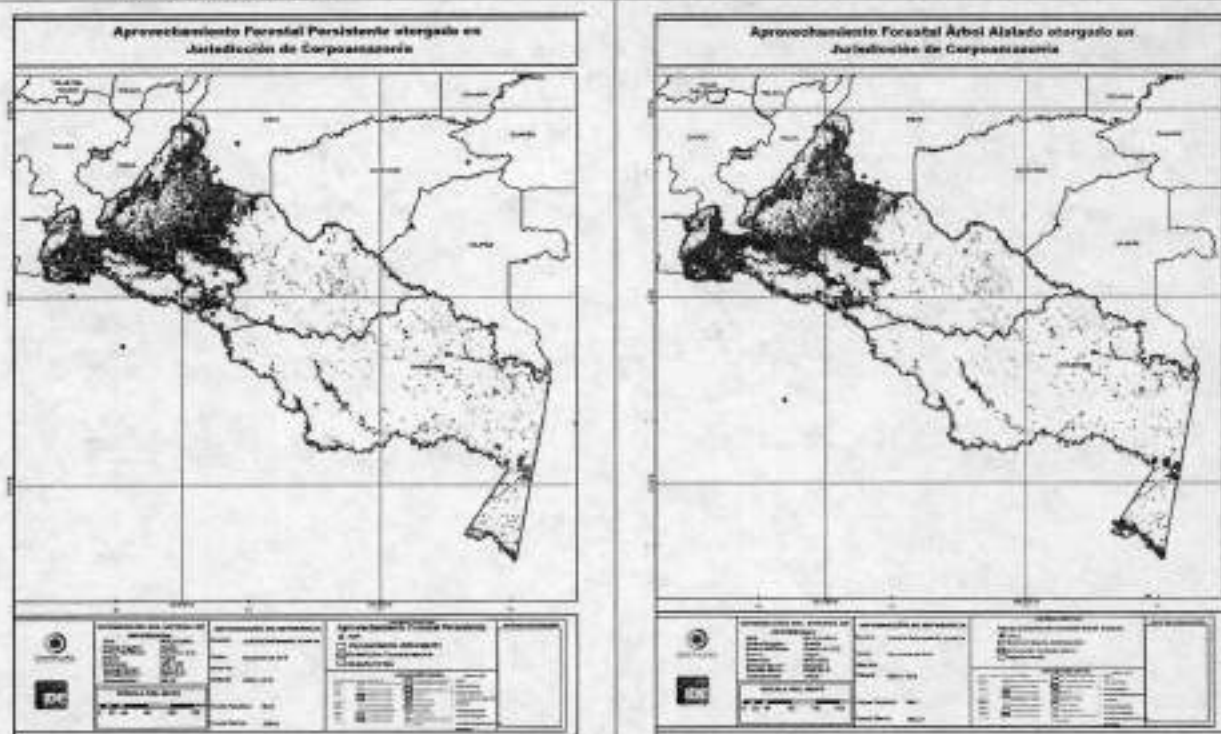


Figura 8. Ubicación espacial de aprovechamiento forestal persistente y de árboles aislados en jurisdicción de Corpoamazonía



Elaboró: CGR.

Como resultado de lo anterior, se observa la falta de planificación del aprovechamiento de los recursos naturales en áreas con puntos reportados como deforestados y en otros casos en áreas contiguas reportadas como deforestadas sin que se evidencien acciones de modulación del

aprovechamiento, es decir, las Corporaciones tramitan el permiso y permiten el aprovechamiento de los árboles sin advertir los problemas sistémicos y acumulativos de pérdida de material vegetal en la zona.

Ahora bien, evaluada la superposición de áreas de focos activos de deforestación y áreas sembradas de cultivos agrícolas principalmente de Palma, Caña y Mango, que requieren permisos o autorizaciones por parte de las CAR para su operación, se encuentra que en la jurisdicción de Corpoamazonia existe una asociación de la actividad agropecuaria aproximadamente en un 20% del área deforestada en su jurisdicción.

- CDA

El área total de la deforestación en jurisdicción de la CDA corresponde a 195.037 ha, durante el período 2010-2018; en esta Corporación los permisos de aprovechamiento forestal persistentes presentan una diferencia entre el área otorgada y el área calculada en los polígonos registrados en las resoluciones de otorgamiento las cuales están soportadas en los conceptos técnicos que avalan las áreas otorgadas para aprovechamiento, en la visita de inspección ocular practicada por la CAR. Dichas diferencias ascienden hasta en un 80% entre los dos valores, en la muestra de las resoluciones seleccionadas por este organismo de control, dada su representatividad en el volumen aprovechado. Ver tabla siguiente.

No. Resolución	Beneficiario	Hectáreas otorgadas mediante resolución	Hectáreas verificadas mediante coordenadas en resolución otorgante
218 de julio de 2013	Ana Joaquina Romero Tolosa	71	33,8
167 de junio de 2012	Beatriz Zambrano Poveda	No especifica	42,76
166 de junio de 2012	Efraín Sanabria Garavito	No especifica	30,44
126-12 de abril de 2012	Israel Ramírez Álvarez	33	No especifica
256 de agosto de 2018	José Gildardo Espejo Abril	187,22	2015,7
050 de febrero de 2013	Leopoldo Gutiérrez	50	35,3
127 de abril de 2012	Pedro Esteban Pinzón	32,28	56,5
245 de julio de 2018	Wilson Rocha Montero	84,67	94,8
Total		458,17	2.309,30

Elaboró: CGR.

Así, se puede observar que no existe relación del área otorgada frente al área calculada a partir de las coordenadas presentes en las resoluciones emitidas por CDA y, es claro que el proceso de verificación no se ajusta a los procedimientos del otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal pues carecen de certeza de áreas e inventario forestal a aprovecha, lo anterior debido a que las áreas solicitadas por los usuarios y otorgadas por la CDA mediante las resoluciones antes mencionadas, resultan en algunos casos menores o mayores o no se reportan áreas, de acuerdo con su identificación cartográfica, situación que genera la tala en sitios no autorizados.

En el caso de áreas otorgadas mayores a las solicitadas, genera una posible pérdida de recursos del erario público al no existir una relación entre la tarifa que se cobra por el área solicitada y el área realmente otorgada al usuario, así mismo, existen vicios en la expedición de estas resoluciones en

las áreas que fueron otorgadas y las coordenadas registradas, dado que no cumplen con los criterios de identificación georreferencial clara y precisa de las áreas, careciendo en muchos casos de inventarios definitivos y de medidas de compensación.

Finalmente, es importante mencionar que para el caso de la CDA en su jurisdicción, la identificación de cultivos de Palma, Caña, Mango, Tabaco Burley, Cacao y Soya principalmente, se asocia a un 30% del total de la deforestación y que como se mencionó anteriormente estos cultivos, requieren para su funcionamiento de concesiones de aguas y en algunos casos aprovechamiento forestal, los cuales son otorgados por CDA, por lo anteriormente expuesto, no se evidencia una sostenibilidad en el uso de los recursos naturales en la jurisdicción de esa Autoridad.

Causa

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las CARs de la región del Bioma amazónico no han asumido sus funciones como planeadores de la política pública y autoridad ambiental, respectivamente, y continúan implementando las normas de aprovechamiento forestal sin tener en cuenta la especificidad y vulnerabilidad de este ecosistema, razón por la cual no han implementado medidas efectivas que unifiquen criterios y se controle el aprovechamiento de los recursos naturales.

Efecto

Aumento de las tasas de deforestación, afectando el hábitat de las especies y, a largo plazo, la afectación del suelo por pérdida de material vegetal, reducción de la biodiversidad, cambios drásticos en el clima, impactando así, los efectos del calentamiento global.

La expedición de las resoluciones que se analizaron para otorgar permisos de aprovechamiento forestal, presuntamente estarían contrarias a la Ley, al no especificar, de manera precisa, las coordenadas de las áreas aprovechadas y sin establecer las medidas de manejo y compensación.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y penal para CDA y Corpoamazonia.

Respuesta Corpoamazonia

La Corporación brindó respuesta a la observación en los siguientes términos:

Criterios para otorgar los aprovechamientos forestales persistentes

Los aprovechamientos persistentes, implica que se debe buscar persistencia de los bosques y de las especies, siguiendo los criterios establecidos en la silvicultura. Para tal efecto, Corpoamazonia aplica estrictos conceptos a saber:

Diámetro mínimo de corta

Se establece con fundamento en los resultados del análisis de la "estructura diamétrica" del bosque, la oferta y los objetivos del aprovechamiento.

Volumen promedio por hectárea de los bosques regionales

Se determina de acuerdo a los estudios de los planes de ordenación forestal (Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2006)¹²³ y otros estudios confiables realizados por instituciones del orden nacional y regional. De esta manera, es posible comparar los volúmenes reportados por el solicitante frente a los promedios de los bosques por hectárea y evitar posibles exageraciones que puedan incidir en los volúmenes a otorgar por la Corporación.

Rendimiento de aserrado promedio de aserrador

Corpoamazonia ha realizado estudios en los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo (Barreto, 2013; Rivera, 2013; y Toro, 2013)¹²⁴, que permite determinar el rendimiento de tala y aserrado de una persona en condiciones normales.

Teniendo en cuenta las brigadas de campo y número de motosierristas señalados por el solicitante en el Plan de Manejo Forestal y análisis de la capacidad económica, se calcula el volumen que el usuario estaría en capacidad de aprovechar en un tiempo determinado. De esta manera, se estima la capacidad de aprovechamiento y rendimiento y se evita posibles exageraciones de los solicitantes de los aprovechamientos.

Volumen promedio aprovechado por usuario según los registros del SISA

Con fundamento en los registros de las movilizaciones realizadas por los usuarios en un periodo de tiempo determinado que son registrados en el SISA, se determina el volumen promedio que un usuario aprovecha en un año, lo cual se puede realizar por departamento. Esta información se usa como referente para comparar frente a lo solicitado y el volumen a otorgar.

Censo forestal

Todo plan de manejo forestal contempla el censo forestal, que es la cuantificación real de número de individuos de las especies a aprovechar, los cuales son numerados en el campo mediante plaquetas que facilitan su identificación.

De esta manera, es posible determinar y ubicar en el bosque los individuos por especie que se autorizan para aprovechar y mantener en pie para mantener la estructura del bosque.

Retención variable

La "retención variable", consiste esencialmente en conservar dentro del bosque a aprovechar un número mínimo de individuos del bosque original, dejando en pie árboles en las diferentes clases diamétricas, con el fin de mantener la tendencia de su estructura, prevenir el descreme, la disgenésis, el empobrecimiento económico del bosque, propiciar la regeneración natural y contribuir al restablecimiento del bosque. La "retención variable" deja

¹²³ UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS. 2005. Plan de ordenación forestal de Mecaya Sencella. Corpoamazonia. Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Mocoa.

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS y CORPOAMAZONIA. 2006. Plan de ordenación forestal de Tarapacá. Bogotá.

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS y CORPOAMAZONIA. 2006. Plan de ordenación forestal Yari - Caguán. Bogotá.

¹²⁴ BARRETO Juan Sebastián, RIVERA Iván Darío, TORO Alejandro. 2004. Estudio sobre Factores de Conversión para el aprovechamiento y transformación de la madera en el área de jurisdicción de Corpoamazonia. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Corpoamazonia. Subdirección de Manejo Ambiental. Mocoa. 99 p.

RIVERA Iván Darío. 2004. Estudio sobre Factores de Conversión para el aprovechamiento y transformación de la madera en el departamento del Caquetá. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Corpoamazonia. Subdirección de Manejo Ambiental. Mocoa. 222 p.

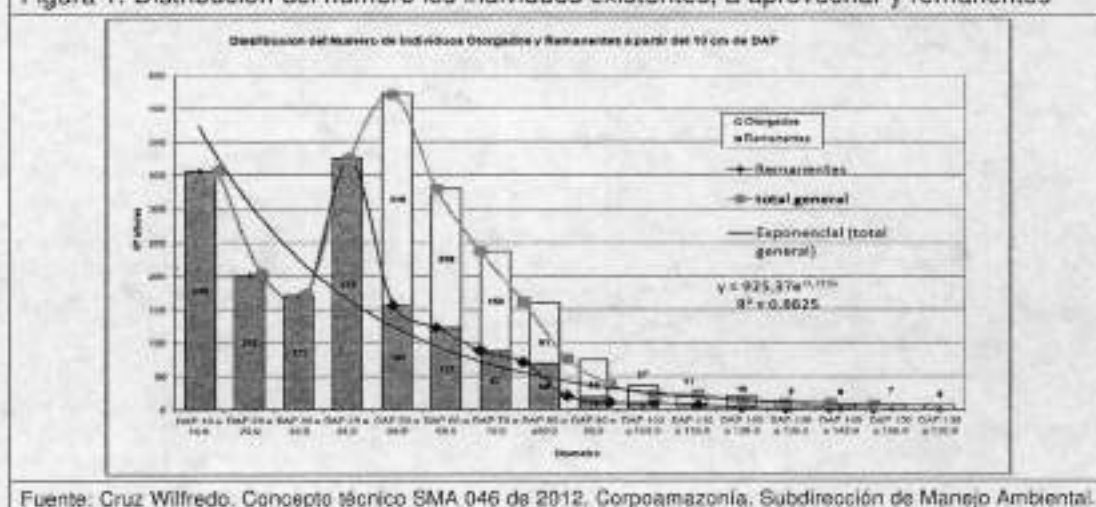
TORO Alejandro. 2004. Estudio sobre Factores de Conversión para el aprovechamiento y transformación de la madera en el departamento del Putumayo. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Corpoamazonia. Subdirección de Manejo Ambiental. Mocoa. 359 p.

individuos remanentes en todas las clases diamétricas, que son los árboles semilleros e individuos que podrían ser aprovechados en el futuro aplicando tres (3) conceptos básicos a saber:

Volumen total.
Volumen a aprovechar.
Volumen remanente.

En la figura 1, se ilustra la aplicación del concepto de la retención variable, donde se puede observar el comportamiento de las tres (3) curvas obtenidas a saber: el número de individuos existentes a partir del diámetro mínimo de corta, número de individuos a aprovechar y número de individuos remanentes que deben quedar después de realizado el aprovechamiento.

Figura 1. Distribución del número los individuos existentes, a aprovechar y remanentes



El número de individuos se otorgan con fundamento en las existencias por cada clase diamétrica, de tal manera que después de realizado el aprovechamiento, deben quedar individuos en cada clase simulando la curva característica de una población normal que debe ser una jota (J) invertida, que corresponde al comportamiento normal de la mayoría de las especies de los bosques naturales tropicales. (Figura 1).

Oferta total a partir del diámetro mínimo de corta

Utiliza los datos del censo forestal para cada una de las especies solicitadas para aprovechamiento, información que además sirve para realizar un análisis estructural del bosque.

Oferta aprovechable a partir del diámetro mínimo de corta

Es el número de árboles y el volumen a aprovechar por especie no excede el 80% de la oferta encontrada, sin embargo, en todo caso, el volumen a aprovechar estará determinando con fundamento en la oferta, el volumen aprovechable y el remanente que debe quedar en el bosque por cada clase diamétrica.

Oferta remanente

Es la diferencia entre la oferta total y aprovechable. En todos los casos se propende para que los árboles remanentes en el bosque guarde la tendencia de jota (J) invertida

Volumen promedio de los bosques regionales, de acuerdo a los estudios de los planes de ordenación forestal y otros estudios confiables realizados por instituciones del orden nacional y regional.

Rendimiento promedio de aserrador según estudios realizados por la Corporación.

Rendimiento promedio por usuario según los registros del SISA.

Revisión y comparación de los inventarios

La información de los planes de manejo forestal es revisada en trabajos de oficina de campo. En este contexto merece especial atención los inventarios y censos forestales, los cuales se comparan mediante el coeficiente de correlación de Pearson (1900)¹²⁵. Esta metodología evita la subjetividad y controla posibles imprecisiones.

Para tal efecto, se elige al azar como mínimo tres parcelas, en la cual el funcionario de la Corporación mide en el bosque una de las variables utilizadas para calcular el volumen, que puede ser el diámetro, circunferencia, área basal o número de árboles, cuya información se compara con la reportada por el usuario en las mismas parcelas. Con fundamento en esta información se calcula el coeficiente de correlación. Para aceptar el inventario y el censo forestal, el factor de correlación debe ser igual o mayor a 0,6 y menor de 1.

$$Y = a_{yx} + b_{yx}X$$

$$b = \frac{n(\sum XY) - (\sum X)(\sum Y)}{n(\sum X^2) - (\sum X)^2}$$

$$a = \frac{\sum Y}{n} - b \frac{\sum X}{n}$$

Donde:

Y= Variable dependiente. Corresponde a la información de la variable reportada por el usuario (área basal o número de árboles o volumen).

X= Variable independiente. Corresponde a la información de la variable tomada por la Corporación en la revisión del inventario (área basal o número de árboles o volumen).

a = Coeficiente de posición.

b = Coeficiente angular.

$\sum XY$ = Suma del producto a la información de la variable del usuario (X) por la información de la variable tomada por la Corporación (Y)

$\sum X$ = Suma de la variable (X) calculada a partir de la información registrada por la Corporación.

$\sum Y$ = Suma de la variable (Y) calculada a partir de la información reportada por el usuario.

$\sum X^2$ = Suma de los cuadrados de la variable (X) calculada a partir de la información registrada por la Corporación.

n = Número de unidades de muestreo.

$$r = \frac{n(\sum XY) - (\sum X)(\sum Y)}{\sqrt{[n(\sum X^2) - (\sum X)^2][n(\sum Y^2) - (\sum Y)^2]}}$$

Donde:

r = Coeficiente de correlación.

n = Número de unidades de muestreo revisadas.

$\sum XY$ = Suma del producto a la información de la variable del usuario (X) por la información de la variable tomada por la Corporación (Y)

$\sum X$ = Suma de la variable (X) calculada a partir de la información registrada por la Corporación.

$\sum Y$ = Suma de la variable (Y) calculada a partir de la información reportada por el usuario.

$\sum X^2$ = Suma de los cuadrados de la variable (X) calculada a partir de la información registrada por la Corporación.

$\sum Y^2$ = Suma de los cuadrados de la variable (Y) calculada a partir de la información registrada por el usuario.

n = Número de unidades de muestreo

Control para otorgar los volúmenes a movilizar de los aprovechamientos otorgados

La expedición y control manual de salvoconductos para movilizar madera, desde el pasado ha sido un problema en el país, limitando su control, y contribuyendo a propiciar la ilegalidad y realizar controles efectivos sobre los volúmenes y especies florísticas otorgadas, lo cual, en principio se ocasionó debido a la carencia de instrumentos tecnológicos como computadoras, y posteriormente al desarrollo de paquetes tecnológicos sistematizados a través de la informática.

¹²⁵ OTAVO, R, Edgar. 2002. Guía técnica para la revisión de inventarios forestales por Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. En: Guías técnicas para la ordenación y el manejo sostenible de los bosques tropicales. Proyecto aplicación y evaluación de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques naturales. Proyecto PD 8/97 Rev (*) F. Ministerio de Ambiente, Acofore. Bogotá. p 97 -118.

Desde finales del año 1999, Corpoamazonia inició a trabajar en una herramienta digital con el propósito de eliminar la expedición y control manual de la expedición de salvoconductos y volúmenes de madera a movilizar y movilizados, mejorar la gestión interna y la capacidad para controlar en tiempo real los volúmenes a movilizar por los usuarios de conformidad con las cantidades otorgadas y especies florísticas sin exceder los topes otorgados. Después de 18 años, de implementado el SISA, el Gobierno Nacional implementa un sistema similar a través de VITAL.

De igual manera, se avanzó en la metodología de las revisiones de aprovechamiento en el campo, que, con las evidencias existentes después de las actividades de tala, corta troceo y aserrado, permite calcular el volumen bruto aprovechado y comparar con los volúmenes movilizados.

El control sobre los volúmenes a movilizar de los aprovechamientos otorgados por la Corporación se ha realizado mediante tres herramientas fundamentales a saber: a) Sistema de Información Ambiental (SISA), la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales (VITAL) y controles en el bosque después del aprovechamiento.

Sistema de Información Ambiental (SISA)

Origen, objeto y tiempo de operación

A partir año 2003, Corpoamazonia inició la operación del "Sistema de Información Ambiental (SISA)", una herramienta automatizada pensada y diseñada con el objeto de facilitar la toma de decisiones gracias a la oportunidad, disponibilidad y confiabilidad de la información para lograr una buena gestión ambiental en su jurisdicción y hacer control al licenciamiento ambiental.

Esta herramienta, es migrada a la versión web y se encuentra ajustado en un 100% al manual de procedimientos de Corpoamazonia. Los módulos de SISA se encuentran desarrollados bajo PHP, que es un lenguaje de programación de código abierto muy popular especialmente adecuado para el desarrollo WEB y que puede ser incrustado en HTML. El Servidor WEB que soporta el sistema es Microsoft Internet Information Server.

Durante la vigencia de operación del SISA, esta herramienta tecnológica, que existió antes de la creación del VITAL, permitió a Corpoamazonia tener control efectivo sobre los aprovechamientos forestales otorgados, ubicación geográfica, los volúmenes de madera a movilizar y movilizados por especies florísticas, expedición de salvoconductos en tiempo real y generación de información para la toma de decisiones, entre otros aspectos.

Por ser un sistema automatizado, los salvoconductos no se podían otorgar manualmente, y los volúmenes de madera a movilizar por usuario, se realizaban de conformidad con las existencias y descuentos automáticos del sistema.
[...]

Las principales acciones del SISA respecto a los aprovechamientos (permisos y autorizaciones) son las siguientes:

- Manejo y control total del expediente de aprovechamiento forestal.
- Rutinas que le ayudan al funcionario a no cometer errores en la expedición de salvoconductos.
- Almacenamiento y seguimiento a los parámetros fundamentales de seguimiento y control descritos en la resolución de aprovechamiento forestal y en las unidades de corta anual (UCA).
- Fechas de inicio y terminación de los aprovechamientos otorgados (permisos y autorizaciones), incluyendo prórrogas.
- Localización política y geográfica (coordenadas WGS 84) del lugar de aprovechamiento.
- Registro de las especies y volúmenes otorgados.
- Control a la movilización de los volúmenes otorgados por especie.
- Liquidación de servicio de evaluación, seguimiento y monitoreo.
- Visitas técnicas y de seguimiento a las mismas.
- Consulta abierta al estado de trámite de un expediente
- Personalización de consultas por el usuario.
- Generación de estadísticas y reportes confiables de los aprovechamientos forestales con destino al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM.

Las principales acciones del SISA respecto a los salvoconductos otorgados para movilizar y removilizar la madera son las siguientes:

Control de los volúmenes otorgados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para permisos y autorizaciones, denominada "resolución marco".

Registro del código del salvoconducto único nacional (SUN) y titular del aprovechamiento forestal.

Control automatizado de los volúmenes movilizados a través de los salvoconductos, mediante descuentos automatizados.

Liquidación automatizada de la tasa de aprovechamiento forestal en línea.

Ruta de movilización de los productos maderables.

Identificación del tipo de vehículo y del motorista para movilizar los productos maderables.

El SISA permitió la expedición automatizada durante 15 años (de 2003 - 2017) de los salvoconductos, donde el funcionario de la Corporación, mediante una clave, ingresa al sistema, y con fundamento en la información registrada de cada usuario, ingresa la información de los volúmenes y especies a movilizar, y el sistema automáticamente acepta o rechaza la información, calcula las tasas forestales y expide el salvoconducto y hace los descuentos de los volúmenes otorgados. La suspensión de los salvoconductos, ocurrió con la implementación de la Ventanilla Integral de trámites Ambientales en Línea (VITAL).

Ventanilla Integral de trámites Ambientales en Línea (VITAL)

Para contribuir a controlar la movilización de especímenes de la diversidad biológica dentro del territorio nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, promulgó la Resolución 1909 de 2017, que establece el Salvoconducto Único Nacional en Línea (SUNL), el cual es expedido exclusivamente en la plataforma de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL).

Por directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Salvoconducto Único Nacional en Línea (SUNL) a través de VITAL, inició a operar desde el 20 de abril de 2018, es decir 15 años después que Corpoamazonia iniciara la operación del SISA y control sistematizado de los salvoconductos.

Para su implementación, Corpoamazonia realizó capacitaciones y socializaciones a los madereros, transportadores, transformadores, comerciantes y Fuerza Pública (Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional) y Burbujas Ambientales de los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo.

Todos los puntos de expedición de salvoconductos en el área de Jurisdicción de Corpoamazonia están dotados de las herramientas tecnológicas para la expedición del SUN y el personal está capacitado para el uso de la herramienta, asegurando la implementación al 100% de la expedición de Salvoconductos en Línea -SUNL- de acuerdo a ordenado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

[...]

CORPOAMAZONIA tiene certificado los procesos misionales de Licenciamiento Ambiental y Gestión de Proyectos, procesos que anualmente son revisados por el ente certificador externo ICONTEC.

Dentro del proceso de Licenciamiento Ambiental se tiene documentado el procedimiento estandarizados de aprovechamiento forestal en el manual P-LAR-002 Trámites, donde se describe paso a paso de como el usuario debe realizar los trámites de aprovechamiento forestal Doméstico, Aislado, Persistente y único.

Control de volúmenes aprovechados en el bosque

Uno de los aspectos que se tienen en cuenta en las visitas de revisión de los aprovechamientos forestales es revisar detalladamente las evidencias existentes en el bosque en cuanto a los tocones, orlillos o cantoneras y copa del árbol en el suelo.

Con la información anterior se determina el número de árboles y volumen aprovechado, que se utiliza para comparar frente al volumen movilizado mediante los salvoconductos otorgados por la Corporación.

Para tal efecto, se registra la siguiente información:

Diámetro del tocón (m) = dt

Longitud y número de cantoneras (m) o distancia del tocón a la copa del árbol en el piso (m) = L

Diámetro del tronco de la copa del árbol (m) = dc

El volumen bruto (m³) se calcula utilizando la fórmula de Smalian:

$$V = \frac{\pi}{4} \times \frac{(dt+dc)}{2} \times L$$

Donde:

V: Volumen bruto (m³)

π : 3,1416

Aprovechamientos forestales otorgados en los municipios con mayor deforestación
Permisos de aprovechamiento forestal

Según la clasificación establecida en el artículo 2.2.1.1.1 y subsiguientes del decreto 1076 de 2015 son los que, se otorgan en predios que no tienen títulos, tienen posesión y que pueden estar en predios del estado con la Reserva Forestal de la Amazonia.

En el periodo 2010 – 2018, en los municipios de mayor deforestación del departamento del Putumayo (Leguízamo y Puerto Guzmán), se otorgaron 13 aprovechamientos forestales persistentes, con una superficie de 1.295 ha y 3.966,74 m³ de madera en bruto. En dicho periodo no se otorgaron permisos de aprovechamiento en el municipio de Solano. (Cuadro 3).

Cuadro 3. Permisos de aprovechamiento forestal otorgados en el periodo 2010 - 2018					
Año	Municipio	Nro aprovechamientos	Superficie (ha)	Volumen (m ³)	Promedio Nro de especies
2010	Leguízamo	4	365,00	154,18	5
	Puerto Guzmán	0			
2011	Leguízamo	1	148,00	1.406,25	12
	Puerto Guzmán	0			
2012	Leguízamo	2	200,00	39,34	5
	Puerto Guzmán				
2013	Leguízamo	0			
	Puerto Guzmán	0			
2014	Leguízamo	0			
	Puerto Guzmán	0			
2015	Leguízamo	2	225,00	89,42	3,5
	Puerto Guzmán	0			
2016	Leguízamo	3	294,00	139,81	3,3
	Puerto Guzmán	0			
2017	Leguízamo	0			
	Puerto Guzmán	0			
2018	Leguízamo				13
	Puerto Guzmán	1	63,00	2.137,74	
Total		13	1.295,00	3.966,74	

Fuente: Corpoamazonia, 2019, Subdirección de Administración Ambiental, Mocoa

Del total de aprovechamientos otorgados, 9 fueron árboles aislados, 3 domésticos y uno (1) persistente. El número promedio de especies autorizadas fue de 3 a 12 (Cuadro 4). De igual manera, no se otorgaron aprovechamientos a tala rasa.

Cuadro 4. Clases de permisos de aprovechamiento forestal otorgados en el periodo 2010-2018					
Año	Clase de aprovechamiento				Total
	Aislado	Doméstico	Persistente	Único	
2010	3	1			4
2011			1		1
2012		2			2
2013					
2014					

2015	2			2
2016	3			3
2017				
2018	1	0		1
Total	9	3	1	13

Fuente: Corpoamazonia, 2019. Subdirección de Administración Ambiental. Mocoa

En el anexo 2 (ver en el siguiente link: <https://drive.google.com/open?id=1mvB5igYXlq25fzEpCHdG0TvuBhcQesQx>) se relacionan todas las autorizaciones de aprovechamiento forestal, indicando municipio, vereda, expediente, tipo de aprovechamiento, coordenadas (WGS 84), nombre titular, superficie (ha) y volumen (m3).

Los 13 permisos de aprovechamiento forestal se otorgaron en 8 veredas, de las cuales, según la información del IDEAM (2019), dos se encuentran en núcleos de deforestación. (Cuadro 5 y Anexo 1).

Cuadro 5. Veredas en las que se otorgaron permisos de aprovechamiento forestal en el periodo 2010-2018

Año	Municipio	Vereda	Ubicación vereda en núcleo de deforestación según IDEAM	
			Si	No
2010	Leguízamo	Alto Casacunte		x
		Salado Grande	x	
2011	Leguízamo	Santa Bárbara		x
2012	Leguízamo	Santander	x	
2015	Leguízamo	Alto Casacunte		x
		Saladito		x
2016	Leguízamo	Isla Nueva		x
		Córdoba		x
2018	Puerto Guzmán	Alto Caño Sábalo		x
		Subtotal		

Fuentes: Corpoamazonia, 2019; IDEAM, 2019.

Autorizaciones de aprovechamiento forestal

En el periodo 2010 – 2018, en los municipios de mayor deforestación del departamento del Putumayo (Leguízamo, Puerto Guzmán) y Caquetá (San Vicente del Caguán Cartagena del Chairá y Solano), se otorgaron 189 autorizaciones de aprovechamiento forestal, con una superficie de 20.199,42 ha y 132.340,87 m3 de madera en bruto. (Cuadro 6)

Cuadro 6. Autorizaciones de aprovechamiento forestal otorgadas en el periodo 2010 – 2018 en los municipios de mayor deforestación

Año	Municipio	Nro de Aprov.	Superficie (ha)	Volumen (m³)	Promedio Nro de espe.
2010	Leguízamo	6,00	801,15	8501,49	10,20
	Puerto Guzmán	5,00	404,00	5334,85	9,60
	Cartagena del Chairá	8,00	1528,15	9630,81	8,75
	San Vicente del Caguán	0,00	0,00	0,00	0,00
	Solano	1,00	1,00	3,79	43,00
	Subtotal	19,00	2734,30	23470,94	17,89
2011	Leguízamo	5,00	594,00	8567,49	10,60
	Puerto Guzmán	5,00	196,00	7619,05	11,00
	Cartagena del Chairá	2,00	864,00	1285,03	11,00
	San Vicente del Caguán	2,00	330,00	456,36	12,00
	Solano	3,00	180,00	684,28	36,00
	Subtotal	17,00	2164,00	18612,21	16,12
2012	Leguízamo	3,00	291,00	1757,07	9,00

Cuadro 6. Autorizaciones de aprovechamiento forestal otorgadas en el periodo 2010 – 2018 en los municipios de mayor deforestación

Año	Municipio	Nro de Aprov.	Superficie (ha)	Volumen (m³)	Promedio Nro de espe.
	Puerto Guzmán	1,00	45,00	1827,10	12,00
	Cartagena del Chairá	4,00	352,00	2066,32	11,75
	San Vicente del Caguán	0,00	0,00	0,00	0,00
	Solano	0,00	0,00	0,00	0,00
	Subtotal	8,00	688,00	5450,49	10,92
2013	Leguízamo	9,00	644,00	14970,64	10,89
	Puerto Guzmán	5,00	295,37	4582,28	9,00
	Cartagena del Chairá	1,00	49,00	28,00	2,00
	San Vicente del Caguán	0,00	0,00	0,00	0,00
	Solano	4,00	248,00	1042,01	9,75
	Subtotal	19,00	1236,37	20623,13	6,33
2014	Leguízamo	5,00	235,00	4399,90	8,20
	Puerto Guzmán	2,00	89,00	1327,29	7,00
	Cartagena del Chairá	3,00	322,81	4211,57	11,00
	San Vicente del Caguán	0,00	0,00		0,00
	Solano	0,00	0,00	0,00	0,00
	Subtotal	10,00	646,81	9938,76	6,55
2015	Leguízamo	1,00	60,00	1107,86	10,00
	Puerto Guzmán	2,00	80,00	2715,29	11,00
	Cartagena del Chairá	1,00	106,00	98,77	11,00
	San Vicente del Caguán	0,00	0,00	0,00	0,00
	Solano	0,00	0,00	0,00	0,00
	Subtotal	4,00	246,00	3921,92	6,40
2016	Leguízamo	13,00	1259,00	8626,18	8,31
	Puerto Guzmán	1,00	40,00	1327,08	10,00
	Cartagena del Chairá	4,00	354,00	513,15	7,25
	San Vicente del Caguán	3,00	507,00	411,73	6,67
	Solano	5,00	508,10	1384,67	9,40
	Subtotal	13,00	2668,10	12262,81	8,32
2017	Leguízamo	18,00	1611,40	11460,22	5,89
	Puerto Guzmán	14,00	732,60	8838,52	6,71
	Cartagena del Chairá	2,00	246,00	57,06	2,00
	San Vicente del Caguán	11,00	978,84	473,24	6,91
	Solano	2,00	3050,00	991,88	10,50
	Subtotal	29,00	6618,84	21820,92	6,40
2018	Leguízamo	4,00	826,00	1283,12	6,00
	Puerto Guzmán	12,00	1096,00	14399,92	5,50
	Cartagena del Chairá	4,00	462,00	301,51	6,00
	San Vicente del Caguán	4,00	519,00	208,24	6,00
	Solano	1,00	294,00	46,90	7,00
	Subtotal	25,00	3197,00	16239,69	5,08
	Total	144,00	20.199,42	132.340,87	9,33

Fuente: Corpoamazonía. 2019. Subdirección de Administración Ambiental. Mocoa

El promedio de especies otorgadas por cada aprovechamiento fue de 9 especies. No obstante, se aclara que este número aumenta cuando se otorgan aprovechamientos únicos. (Cuadro 6).

En el anexo 2 se relaciona detalladamente las autorizaciones de aprovechamiento forestal otorgadas en el periodo 2010 – 2018, incluyendo el nombre del usuario, expediente, clase de aprovechamiento, localización geográfica con coordenadas WGS 84, superficie (ha), volumen (m3) y cantidad de especies otorgadas.

De las 189 autorizaciones otorgadas, 89 fueron de árboles aislados, 7 domésticos, 91 persistentes y 2 únicos. (Cuadro 7).

Cuadro 7. Clases de autorizaciones de aprovechamiento forestal otorgadas en el periodo 2010-2018					
Año	Clases de aprovechamiento				Total
	Aislados	Domésticos	Persistentes	Únicos	
2010	2	3	14	1	20
2011		1	15	1	17
2012	4		4		8
2013	1	1	17		19
2014	3		7		10
2015			4		4
2016	13	1	13		27
2017	35	1	11		47
2018	31		6		37
Total	89	7	91	2	189

Fuente: Corpoamazonia, 2019. Subdirección de Administración Ambiental. Mocoa

De conformidad con la clasificación de los aprovechamientos forestales establecidos en el Decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible, 1076 de 2015, (artículo 2.2.1.1.1.1 y subsiguientes), solo 2 fueron para tala rasa de desarrollo de infraestructuras sociales, entre ellas, la línea de interconexión eléctrica al municipio de Solano.

Las autorizaciones de aprovechamiento forestal se otorgaron en la jurisdicción de 27 veredas, de las cuales 17 no aparecen reportadas por el IDEAM como zonas de deforestación (Ver anexo 2 y Cuadro 8).

Cuadro 8. Veredas en las que se otorgaron permisos de aprovechamiento forestal en el periodo 2010-2018			
Municipio	Vereda	Ubicación vereda en núcleo de deforestación	
		Si	No
Cartagena del Chairá	Las Ilusiones	x	
Cartagena del Chairá	Flandes	x	
Cartagena del Chairá	La Magdalena	x	
Cartagena del Chairá	Loma Larga		x
Cartagena del Chairá	Tokio	x	
Leguizamo del Chairá	La Tagua	x	
Leguizamo	Comunidad Indígena Puerto Puntales		x
Leguizamo	Saladito		x
Leguizamo	Comunidad Indígena Puerto Reyes		x
Leguizamo	Santa Bárbara	x	
Leguizamo	Córdoba		x
Leguizamo	Casacunte		x
Puerto Guzmán	La Chufia		x
Puerto Guzmán	Júpiter		x
Puerto Guzmán	Santa María		x
Puerto Guzmán	La Victoria	x	
Puerto Guzmán	Esperanza del Yurilla	x	

Cuadro 8. Veredas en las que se otorgaron permisos de aprovechamiento forestal en el periodo 2010-2018

Municipio	Vereda	Ubicación vereda en núcleo de deforestación	
		Si	No
Puerto Guzmán	Girasol		x
Puerto Guzmán	La Brasilia		x
San Vicente del Caguán	El Pavo		x
San Vicente del Caguán	Puerto Amor		x
San Vicente del Caguán	La Consolida		x
San Vicente del Caguán	Sincelejo	x	
Solano	* Varias		
Solano	Mián		x
Solano	Córdoba		x
Solano	La Esperanza	x	
Solano	Remolino		x
	Total	10	17

Fuentes: Corpoamazonia, 2019; IDEAM, 2019

Visitas de seguimiento y monitoreo a los aprovechamientos otorgados en los municipios con mayor deforestación

La verificación forestal es una actividad ejecutada por ingenieros forestales con tarjeta profesional, que verifican la correcta ejecución de los planes de manejo y aprovechamiento forestal en el campo durante y después de las operaciones forestales.

En el periodo 2010 – 2018, se realizaron 234 revisiones a los aprovechamientos forestales otorgados, de las cuales 15 permisos de aprovechamiento forestal y 219 de autorizaciones de aprovechamiento forestal. (Anexo 3 ver en el siguiente link: https://drive.google.com/open?id=1NxPBNUtSZg-92IGPLWfD_-l2BM6k34r).

Salvoconductos expedidos para movilización de madera en los municipios con mayor deforestación

Los salvoconductos expedidos por Corpoamazonia no son documentos sueltos, sino que están ligados a instrumentos automatizados (software) bajo los principios de eficiencia, transparencia y eficacia de la gestión pública, debidamente controlados por personal profesional calificado, lo cual permite tener controles efectivos sobre los volúmenes de madera otorgados y a movilizar por los usuarios.

En el periodo 2010 – 2018 se otorgaron 5.345 salvoconductos para movilizar los productos maderables provenientes de los bosques naturales (cuadro 9), cantidad que no incluye los salvoconductos de removilización.

Análisis CGR

La Entidad inicia su argumentación describiendo el procedimiento utilizado para el otorgamiento de permisos persistentes, el cual no se menciona en la observación sin embargo no se argumenta sobre el hecho de la sostenibilidad del recurso, la entidad aporta distribución de individuos a aprovechar remante de la jurisdicción, al revisar la información se observa que son cifras desactualizadas y no se incluye disturbios de las proyecciones como alteraciones antrópicas sucedidas en los últimos años, ejemplos como que el 70% de la deforestación del país suceden en el Amazonas, lo anterior, debe ser una atenuante a la revisión de estudios de oferta de material vegetal dada por la Corporación situación que obvia esa autoridad ambiental.

La entidad también argumenta que se encuentra su proceso certificado de Calidad, situación que no se discute y se recuerda que la certificaciones son una voluntad de estandarización y documentación de procedimientos para lograr incidencia en la prestación de un bien o un servicio, sin embargo el

sello o certificación de calidad no atiende a los resultados de la política pública, en este caso sobre el control a la deforestación, así mismo las debilidades de otorgamiento de permisos de aprovechamiento en la zona con mayores tasas de deforestación en el país, por lo tanto, el argumento expresado no se considera válido.

Sobre las cifras aportadas de tipos de aprovechamiento y las condiciones del mismo y que varios de los permisos otorgados no se realizan en zonas reportadas como focos de deforestación, no se acepta porque la entidad no demuestra una planificación conjunta del territorio, se entendería entonces que la Corporación quiere desvirtuar lo observado con relaciones solo en focos de deforestación y no en el total de su jurisdicción que se resalta que los volúmenes que se han aprobado de extracción de bosque son importantes y por lo tanto el impacto sobre el bioma amazónico son también relevantes.

La Corporación no aporta elementos que desvirtuaran lo observado, en cambio aporta nuevos elementos que reafirman las condiciones de afectación por labores de la misma autoridad ambiental que han impactado el Bioma amazónico.

En conclusión, la observación se valida como hallazgo para Corpoamazonia con presunta connotación disciplinaria y penal.

Respuesta CDA

La Corporación CDA dio respuesta a la observación en los siguientes términos:

De acuerdo a las observaciones presentadas, es pertinente indicar que efectivamente no existe relación precisa entre el área otorgada y el área calculada con las coordenadas geográficas estipuladas en los actos administrativos de autorización de aprovechamiento forestal, toda vez que el área referida en la resolución corresponde al área del predio y el ítem al cual hace referencia la CGR de Hectáreas Verificadas mediante Coordenadas de Resolución, obedece a al polígono de la Unidad de Manejo Forestal, en el cual no se tuvo en cuenta cada uno de los vértices que hacen parte de las Unidades de Manejo Forestal de las autorizaciones de aprovechamientos forestales persistentes, presentándose una diferencia de áreas.

Pese a lo anterior, se denota que las áreas calculadas en la columna del Hectáreas Verificadas mediante Coordenadas de Resolución, no sobrepasan las áreas del predio del aprovechamiento, para los casos relacionados en la Tabla 1. Conforme a lo enunciado en el párrafo anterior se realizó la revisión de cada uno de los expedientes encontrándose que los documentos de los Planes de Manejo de Aprovechamientos Forestales, tienen estipuladas las áreas de las Unidades de Manejo Forestal, las cuales en la mayoría de los casos es mayor al ítem referido anteriormente, así las cosas y una vez revisados los respectivos expedientes se evidencio que dentro de los documentos técnicos de los Planes de Manejo de Aprovechamiento Forestal, se establecen las áreas de las Unidades de Manejo Forestal, las cuales en la siguiente tabla se relaciona el número de folio en el cual se encuentra contenida la información, así:

Tabla 1.

USUARIO	ÁREA DEL PREDIO (HA)	HECTÁREAS OTORGADAS MEDIANTE RESOLUCIÓN	HECTÁREAS VERIFICADAS MEDIANTE COORDENADAS DE RESOLUCIÓN	HECTÁREAS DE LAS UNIDADES DE MANEJO FORESTAL VERIFICADAS CON LA CARTOGRAFÍA DEL EXPEDIENTE	NÚMERO DE FOLIO DENTRO DEL EXPEDIENTE
Ana Joaquina Romero Tolosa	71	71	33.8	47.28	418
Raúl Zamboni	41.25	No se especificó	42.76	21.18	50
Efraín Garvito	128.66	No se especificó	30.44	40.45	34
Israel Ramirez Alvarez	33	33	No se especificó	14.9	43
Leopoldo	49.9654	50*	35.3	32.2	49

Respecto al área indicada en el ítem HECTAREAS VERIFICADAS MEDIANTE COORDENADAS DE RESOLUCION, del usuario correspondiente a la señora Beatriz Zambrano, se realizó la verificación del área con las coordenadas geográficas establecidas en el acto administrativo, donde se encontró que esta área corresponde a 21 Ha, para lo cual se anexan los shape file (Ver Anexo 1).

Continuando con la revisión de los expedientes, de los siguientes casos, se obtiene la siguiente información:

USUARIO	AREA DEL PREDIO (Has)	HECTAREAS OTORGADAS MEDIANTE RESOLUCION	HECTAREAS VERIFICADAS MEDIANTE COORDENADAS DE RESOLUCION	HECTAREAS DE LAS UNIDADES DE MANEJO FORESTAL VERIFICADAS CON LA CARTOGRAFIA DEL EXPEDIENTE
Pedro Esteban Pinzón	71.02	32.28	56.5	32.28

Respecto al usuario referido en la tabla 2, se indica que una vez revisadas las coordenadas geográficas establecidas en el acto administrativo, se observa un error en las mismas. Sin embargo revisada la información cartográfica del Plan de Manejo de Aprovechamiento Forestal correspondiente al mapa base de delimitación de ubicación del predio y de la Unidad de Manejo Forestal, se encontró que esta información geográfica obedece al área de aprovechamiento, para lo cual se anexa los respectivos shape file (Ver anexo 2), donde se puede establecer que el área de manejo forestal obedece a 32.28 Has.

Conforme a lo anterior, es importante indicar que la evaluación de los Planes de Manejo y Aprovechamiento Forestal se realizó al tenor de lo establecido en el Capítulo III del Decreto 1791 de 1996, y de los términos de referencia expedidos por la CDA, dando alcance a las Guías Técnicas Para La Ordenación y El Manejo Sostenible de los Bosque Naturales – 2002, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS–, los cuales se relacionan a continuación:

Respecto a los siguientes usuarios, es importante aclarar que el área indicada en los actos administrativos corresponde a las áreas de las unidades de manejo forestal, encontrándose la siguiente situación:

Tabla 3. USUARIO	AREA DEL PREDIO (Has)	HECTAREAS OTORGADAS MEDIANTE RESOLUCION	HECTAREAS VERIFICADAS MEDIANTE COORDENADAS DE RESOLUCION	HECTAREAS DE LAS UNIDADES DE MANEJO FORESTAL VERIFICADAS CON LA CARTOGRAFIA DEL EXPEDIENTE
Wilson Rocha	101	84.67	94.8	84.67

Con base en la revisión del acto administrativo N 245 del 19 de julio de 2018, por el cual se otorga el aprovechamiento forestal persistente a favor del beneficiario Wilson Rocha Montero, es pertinente indicar que las coordenadas geográficas descritas en la resolución no definen el área exacta del polígono de la unidad de manejo, por tanto, se generó la diferencia entre el área otorgada mediante resolución y el área calculada mediante las cuatro (4) coordenadas registradas en la resolución.

De esta manera, se procederá a anexar los vértices que componen el polígono de la unidad manejo, de esta forma se generará el área exacta que se ajusta con lo descrito en la resolución N 245 de 2018, a saber:

Tabla 4. Coordenadas geográficas del aprovechamiento forestal persistente, beneficiario Wilson Rocha Montero		
1	2°16'34.55" N	72°23'28.31" W
2	2°16'53.23" N	72°22'47.59" W
3	2°16'25.97" N	72°22'36.98" W
4	2°16'30.06" N	72°22'40.80" W
5	2°16'30.57" N	72°22'43.40" W
6	2°16'21.48" N	72°22'58.61" W
7	2°16'27.30" N	72°23'5.71" W
8	2°16'19.95" N	72°23'22.82" W

Conforme a lo anterior es importante indicar que los aprovechamientos forestales persistentes autorizados a los usuarios referidos anteriormente, obedecen a las áreas indicadas en los documentos técnicos de los Planes de Manejo de Aprovechamientos Forestales y a los inventarios presentados en los mismos, los cuales hacen parte íntegra de los actos administrativos otorgados por la CDA, así las cosas cabe resaltar que los volúmenes autorizados corresponden a los inventarios forestales presentados, los cuales están directamente relacionados con la oferta del bosque y se enmarcan dentro de lo establecido en el Artículo 10 del Decreto 1791 de 1996, así mismo se aclara que las autorizaciones de aprovechamientos forestales persistentes obedecen a un aprovechamiento sostenible del bosque, con talas selectivas de los individuos que cumplen con las características dasométricas de ser objeto de aprovechamiento y no a tala rasa o cambio de uso del suelo.

Respecto a la posible pérdida de recursos del erario público, cabe resaltar que no existe tal pérdida, toda vez que verificada la información en cada uno de los expedientes se evidencia que en ninguno de los actos administrativos se otorgó un área mayor a la solicitada, lo anterior teniendo en cuenta que la solicitud de los usuarios obedece a un volumen a aprovechar y no a un área a aprovechar, así las cosas es importante indicar que el volumen autorizado depende de la oferta del bosque, la cual se encuentra directamente relacionada con los inventarios forestales presentados en los documentos técnicos de los Planes de Manejo de Aprovechamientos Forestales, los cuales hacen parte íntegra de los actos administrativos que otorgó la CDA.

Análisis CGR

CDA inicia su argumentación aludiendo que las áreas no tienen relación precisa y el área calculada de los actos administrativos, lo anterior según se alude a que las resoluciones son las dimensiones de los predios donde se realizarán los aprovechamientos, además menciona que las áreas de unidad de manejo forestal no se incluyeron uno de los vértices por lo cual se generan diferencias de las áreas. Analizada la argumentación no se encuentra una justificación válida a que los actos administrativos no tengan un área clara y precisa para ejecutar la labor de aprovechamiento, impactando claramente sus funciones como autoridad ambiental y aún más su misionalidad como planificadora del desarrollo sostenible de la región.

Se menciona por parte de la Corporación que se realizó una revisión de cada uno de los expedientes, donde se encontró que los planes de manejo de aprovechamiento sí se establecieron las áreas de manejo forestal, y se relaciona el número de folio y el expediente donde se encuentra la información, de lo anterior es necesario recordar que cuando se solicitó la relación de permisos seleccionados se instó a la entrega del plan de manejo forestal aprobado para ejecutar la verificación correspondiente, ni en ese momento ni ahora se allegaron los soportes correspondientes que permita tal evaluación, por lo tanto no se acepta como válida, así mismo es de recordar que el plan de manejo forestal debe partir del establecimiento de unas áreas claras de intervención de los aprovechamientos, así como un inventario forestal preciso que incluya las especies y el plan de manejo y resiembra, etc., dicha información no pudo ser verificada.

Luego la entidad empieza a explicar algunos expedientes referenciados en la observación informando que las áreas corresponden a unidades de manejo forestal, y cumplen con las condiciones dasométricas para su aprovechamiento garantizando la sostenibilidad de recurso, sobre ello es necesario resaltar que los actos administrativos de otorgamiento del permiso forestal no mencionan tal conversión de hectáreas y unidades de manejo forestal, así mismo no se puede pretender que las condiciones dasométricas sean la única condición para garantizar la sostenibilidad de recursos, la Corporación de Desarrollo Sostenible obvia que sus jurisdicción desde hace décadas tiene un problema estructural de deforestación asociada múltiples factores y que el aprovechamiento en esta zona debe ser extremadamente riguroso, donde se verifique las condiciones de impactos acumulativos y la pérdida de bosque para poder otorgar un permiso.

En consecuencia, la expedición de las resoluciones que se analizaron para otorgar permisos de aprovechamiento forestal, presuntamente estarían contrarias a la Ley, al no especificar, de manera

precisa, las coordenadas de las áreas aprovechadas y sin establecer las medidas de manejo y compensación.

Por lo tanto, la observación se valida como hallazgo para CDA con presunta connotación disciplinaria y penal.

Respuesta Cormacarena

Cormacarena dio respuesta a la observación en los siguientes términos:

Dando alcance a esta observación me permito indicar que los salvoconductos no reposan en el expediente del permiso o autorización de aprovechamiento forestal, debido a que el componente de salvoconductos se encuentra archivado, reposa en el grupo Bióticos de CORMACARENA y está disponible para su revisión.

Del mismo modo, la vigilancia y control que se ejerce sobre las movilizaciones por parte de CORMACARENA se logra desde dos componentes, primero desde el componente desde el Sistema de Información y Seguimiento Forestal (SISF), donde se lograba contrarrestar el volumen movilizado vs el volumen otorgado y segundo desde el componente de campo a través de las visitas periódicas de control y seguimiento que se realizan a los permisos de aprovechamiento forestal. Por tanto, a través del SISF y de las visitas de control y seguimiento son mecanismos para ejercer control a los volúmenes otorgados y movilizados.

Así mismo, respecto a la observación que indica: "de igual forma, se encuentra que los planes de manejo forestal no tienen un adecuado monitoreo y control por parte de las Autoridades ambientales..." me permito indicar que actualmente se cuentan suspendidos los permisos de aprovechamiento forestal persistentes de tipo persistente y de tipo único cuya finalidad sea la expansión agropecuaria (Resoluciones de CORMACARENA No. PSGJ 1.2.6.16.0336 de 2016 y PS-GJ 1.2.6.17.0478 de 2017, sin embargo, con el fin de contar con una adecuada preparación y gestión, por parte de esta autoridad ambiental se logró en la presente vigencia la incorporación del protocolo 1: Protocolo para Seguimiento y Control a los Aprovechamientos Forestales en Bosque Natural, Titulado así:

PROCEDIMIENTO PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS APROVECHAMIENTOS FORESTALES DE BOSQUE NATURAL CÓDIGO PMGA.

3.73.20 lo que permitirá contar con un procedimiento para realizar el adecuado monitoreo a los planes de manejo forestal Frente al componente de SUNL se debe aclarar que, para la expedición de un salvoconducto, el titular del permiso de aprovechamiento forestal debe manifestar por escrito la intención de movilización adjuntando el acto administrativo que otorga el permiso de aprovechamiento; por lo cual, sin la manifestación de iniciar el trámite de movilización no se cargará el saldo al sistema ya que los titulares se deben registrar en la plataforma vital para la creación de un usuario. Una vez la corporación tenga conocimiento del usuario, se procede a validar y otorgar el volumen total que se utilizara para los respectivos salvoconductos.

Por otra parte, debido a que los permisos de aprovechamiento forestal persistente se encuentran suspendidos en la jurisdicción de CORMACARENA, los aprovechamientos vigentes actualmente corresponden a aprovechamientos forestales únicos y aislados, los cuales, generalmente son solicitados para proyectos de interés público (Sector hidrocarburos, construcción de vivienda, obras civiles sub urbanas, rurales públicas o privadas) por lo cual, su finalidad no es la extracción de madera con fines comerciales, en este sentido, no todos los permisos de aprovechamiento forestal desarrollan actividades de movilización.

Después de revisar la tabla mediante la cual se reporta a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente los Permisos de Aprovechamiento Forestal del periodo 2010-2018 se evidencia que los expedientes 3.37.13.011.005, 3.37.13.011.011 fueron reportados sin información en las columnas de coordenadas y el expediente 3.37.13.014.010 cuenta con coordenadas con inadecuada proyección, por tal motivo y con el fin de aclarar la observación elevada por ustedes, y después de realizar una rigurosa evaluación de los expedientes, me permito exponer que los expedientes anteriormente nombrados se encuentran en Villavicencio y no se encuentran en el bioma amazónico y no corresponden a áreas de deforestación y así mismo, me permito detallar lo siguiente:

[...]

Se aclara que las coordenadas del expediente 3.37.13.011.005 hacen parte del área urbana del municipio de Villavicencio, no hacen parte de bosque natural, no se encuentran en áreas aledañas a focos de deforestación y tampoco se encuentran en área de bioma amazónico.

Expediente 3.37.13.011.011: respecto a este expediente, se evidencia que en la Resolución PS-GJ 1.2.6.012.0115 notificada el 24 de febrero de 2012 "por medio de la cual se otorga un permiso al trámite administrativo de aprovechamiento forestal único solicitada por el departamento del meta representado legalmente por Dario Vásquez Sánchez o quien haga de sus veces, de cincuenta y siete (57) individuos arbóreos de diferentes especies ubicados en la av. circunvalar con carrera 19 parque Sikuaní municipio de Villavicencio (Meta)" Se acoge en su integridad el concepto técnico PM-GA 3.44.12.31 en la parte conceptual (folio 122 del citado expediente) en el primer párrafo se indica: "... los árboles se localizan en suelo urbano, según el POT de Villavicencio, plano 17 Usos del suelo, información analizada por la oficina de planeación de CORMACARENA."

[...]

Se aclara que las coordenadas del expediente 3.37.13.011.011 hacen parte del área urbana del municipio de Villavicencio, no hacen parte de bosque natural, no se encuentran en áreas aledañas a focos de deforestación y tampoco se encuentran en área de bioma amazónico.

Respecto al expediente 3.37.13.014.010: respecto a este expediente, se evidencia que en la Resolución PS-GJ 1.2.6.014.2137 notificada el 16 de diciembre de 2014 "por medio de la cual se acoge el concepto técnico No. PM-GA 3.44.14.2658 de fecha 27 de noviembre de 2014 y se otorga permiso para el aprovechamiento forestal único de diecisiete (17) árboles de diferentes especies, para ser intervenidos de la siguiente manera; siete (7) árboles para tala y 10 (10) árboles para poda, a favor del municipio de Villavicencio con Nit. 89209932-3, representado legalmente por el señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona, con cedula de ciudadanía No. 17.345.097 de Villavicencio (Meta) en calidad de alcalde municipal, a realizarse en el club los leones ubicado en la Cra 34, calle 36, calle 38 No. 34-29 en el municipio de Villavicencio – Meta" en la parte de CONCEPTO (folio 149 del citado expediente) en el párrafo se indica: "de acuerdo al plan de ordenamiento territorial del municipio de Villavicencio, en el plano que describe los usos del suelo, el área donde se encuentran los árboles... evaluados en los ítems anteriores, corresponde a suelo SUBURBANO por lo que no existe restricción alguna con la implementación del tratamiento silvicultural.

[...]

Se aclara que las coordenadas del expediente 3.37.13.011.011 hacen parte del área urbana del municipio de Villavicencio, no hacen parte de bosque natural, no se encuentran en áreas aledañas a focos de deforestación y tampoco se encuentran en área de bioma amazónico.

Se concluye que los tres permisos de aprovechamiento forestal evaluados anteriormente se desarrollaron en el Municipio de Villavicencio, dichos permisos cuentan con la respectiva ubicación y no hacen parte del bioma amazónico del departamento del Meta.

Se reitera que con Resolución No. PS-GJ.1.2.6.16.0336 de 2016 "Por medio de la cual se suspende durante un año la expedición de permisos y autorizaciones de aprovechamientos forestales comerciales en los focos de deforestación identificados por el sistema de alertas tempranas del IDEAM en el departamento del Meta y se dictan otras disposiciones" la cual es ampliada a todo el departamento del Meta y de Manera indefinida mediante la Resolución No. PS-GJ.1.2.6.17.0478 de 06 de abril de 2017 "Por medio de la cual se modifica la Resolución No. PS-GJ.1.2.6.16.0336 de fecha 06 de abril de 2016 y se dictan otras disposiciones" (Anexo RESOLUCIÓN 0336 y Anexo RES. 0478 MODIFICA A LA 0336) se suspende la expedición de permisos de aprovechamiento forestal persistentes y únicos cuya finalidad sea la expansión de la frontera agropecuaria.

Análisis CGR

Luego de analizar la respuesta de Cormacarena y los soportes documentales la CGR acepta los argumentos presentados, dado que en efecto se expidió la Resolución No. PS-GJ.1.2.6.16.0336 de 2016 con la que la autoridad ambiental suspendió la expedición permisos de aprovechamientos forestales persistentes de bosque natural e igualmente se presentaron evidencias de la ubicación de los permisos, los cuales son árboles aislados en el casco urbano el municipio de Villavicencio y que no se podrían asociar a deforestación de bosque natural sino a aprovechamiento en áreas ya intervenidas

En conclusión, esta observación se retira para Cormacarena.

Hallazgo 14. Compensaciones en el Bioma Amazónico [CDA, Corpoamazonia]

Fuentes de criterios

Ley 99 de 1993

Decretos reglamentarios del Título VIII de la Ley 99 de 1993 que definen las compensaciones ambientales.

Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad

Concepto OAJ-8140-E2-2016-032887 (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible)

Criterios

- Ley 99 de 1993

ARTICULO 10. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

ARTICULO 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

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

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

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.

[...]

14) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables.

- Decretos reglamentarios del Título VIII de la Ley 99 de 1993 que definen las compensaciones ambientales.
- Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad

Adoptado mediante la Resolución 1517 de 2012, establece:

Las medidas de compensación garantizarán la conservación efectiva o restauración ecológica de un área ecológicamente equivalente, donde se logre generar una nueva categoría de manejo, estrategia de conservación permanente o se mejoren las condiciones de la biodiversidad en áreas transformadas o sujetas a procesos de transformación. Un área ecológicamente equivalente o de equivalencia ecológica se refiere a áreas de ecosistemas naturales y/o vegetación secundaria que mantienen especies y comunidades similares a los presentes en el ecosistema natural o vegetación secundaria impactados y que tienen una viabilidad ecológica similar por área, condición y contexto paisajístico.

La compensación ambiental debe ir encaminada a lograr una ganancia en biodiversidad para compensar los impactos o efectos negativos generados en un área determinada por la realización de un proyecto.

Cuando se refiere a compensar ambientalmente, nos estamos refiriendo a medidas que se toman para resarcir cualquier impacto residual negativo que se produce en la ejecución de un determinado proyecto y que no se puede evitar, minimizar y/o rehabilitar o restaurar, a fin de alcanzar la no pérdida neta o una ganancia neta de biodiversidad.

- Concepto OAJ-8140-E2-2016-032887 (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible)

[...] el ordenamiento jurídico ambiental no faculta a las autoridades ambientales a proponerle a un usuario de su jurisdicción el pago en dinero como compensación de una obligación impuesta anteriormente, por cuanto ésta figura no está llamada a constituirse en fuente generadora de recursos económicos para las autoridades ambientales, toda vez que ello contradice lo dispuesto en las normas que regulan este tipo de medidas.

[...] se debe indicar que las medidas de compensación por su naturaleza, no implican la fijación de una suma en dinero, pues estas no tienen contenidos pecuniarios unívocos respecto de los bienes objeto de compensación.

Conforme a su finalidad, las medidas de compensación, tienen una visión ecosistémica y una forma de intervención o manejo positivo, a través de acciones específicas tales como, la restauración de un hábitat degradado en otro lugar diferente al área del proyecto, la protección de un área para evitar su degradación y la protección de áreas donde habrá pérdida inminente o proyectada de biodiversidad, siempre y cuando estas acciones resarzan y retribuyan a las comunidades, las regiones, localidades impactadas por el proyecto. La compensación debe alcanzar ganancias ambientales demostrables en el estado de conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, las cuales no serían obtenidas sin su implementación.

La implementación de medidas de compensación conduce a producir o generar un impacto o efecto positivo alternativo y equivalente al impacto o efecto negativo identificado en la realización del proyecto. Comprende el reemplazo o sustitución de los recursos naturales o elementos del medio ambiente afectados, por otros de similares características, clase, naturaleza y calidad u otros con ganancia en biodiversidad.

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, con relación a este tema emitió el concepto mediante oficio No. 20161E0088700 del 7 de octubre de 2016, en el cual señala:

[...] la Corte Constitucional en la sentencia C-632 de 2011 se pronunció en cuanto a la compensación en materia ambiental de la siguiente manera:

Medidas compensatorias- Características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de las medidas propiamente sancionatorias y preventivas |

Las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otros dos tipos de medidas (propriadamente sancionatorias y preventivas) que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009. Entre las características que identifican las citadas medidas compensatorias. Se pueden destacar las siguientes: (i) están dirigidas única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que este retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan impondibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria. Pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio.

8.11. Ahora bien, el proceso de restitución o restauración ecológica que se adelanta a través de las llamadas medidas compensatorias, requiere, en cada caso, de una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente. Tal circunstancia, descarta de plano que el ordenamiento jurídico ambiental pueda hacer una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias.

En efecto, el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiental exige que la medida compensatoria a adoptar, solo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. De este modo, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que ésta haga de cada daño, lo cual asegura, además, que la misma resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado.

8.12. La circunstancia de que las medidas compensatorias no se encuentren descritas en la ley, no significa, en todo caso, que su imposición quede a la simple discrecionalidad de la autoridad ambiental competente, pues estas solo se ordenan una vez surtido el respectivo juicio de proporcionalidad. A este respecto, el propio artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 es claro en señalar que la sanción y las medidas compensatorias "deberán guardar una estricta proporcionalidad", lo que permite entender que el alcance de la medida compensatoria es limitado, pues se circunscribe a la proporción del daño ambiental y en todo caso, no podría ser excesivamente más gravosa que la sanción misma. Además, en cuanto se trata de medidas adoptadas por una autoridad técnica ambiental, estas pueden ser sometidas a los respectivos controles administrativos y jurisdiccionales, por parte de quienes se consideren injustamente afectados con ellas.

No sobra agregar, al respecto, que las medidas compensatorias se inspiran en principios incorporados a convenios internacionales de protección al medio ambiente. Sobre el particular, la Declaración de Estocolmo de 1972, consagra en el Principio 3 que "debe mantenerse siempre que sea posible restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables". En concordancia con ello, el artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea -TCE-, establece, dentro de los principios que gobiernan la política ambiental europea, el principio "quien contamina paga", también conocido como contaminador-pagador, en virtud del cual, las personas físicas o jurídicas que sean responsables de contaminación o daño ambiental deben asumir los costos de las medidas que sea necesario adoptar para evitarlo, corregirlo o reducirlo.

Hechos

En Colombia están reglamentadas las compensaciones ambientales en el marco de cuatro (4) instrumentos ambientales que tienen a su disposición las Autoridades Ambientales, estos son:

1. Licencia ambiental.
2. Sustracción de áreas de reserva forestal.
3. Aprovechamiento forestal
4. Aprovechamiento de especies amenazadas.

Así mismo, desde la expedición de la Ley 1333 de 2009¹²⁸ se puede ordenar como medida de reparación la realización de medidas de compensación del daño causado.

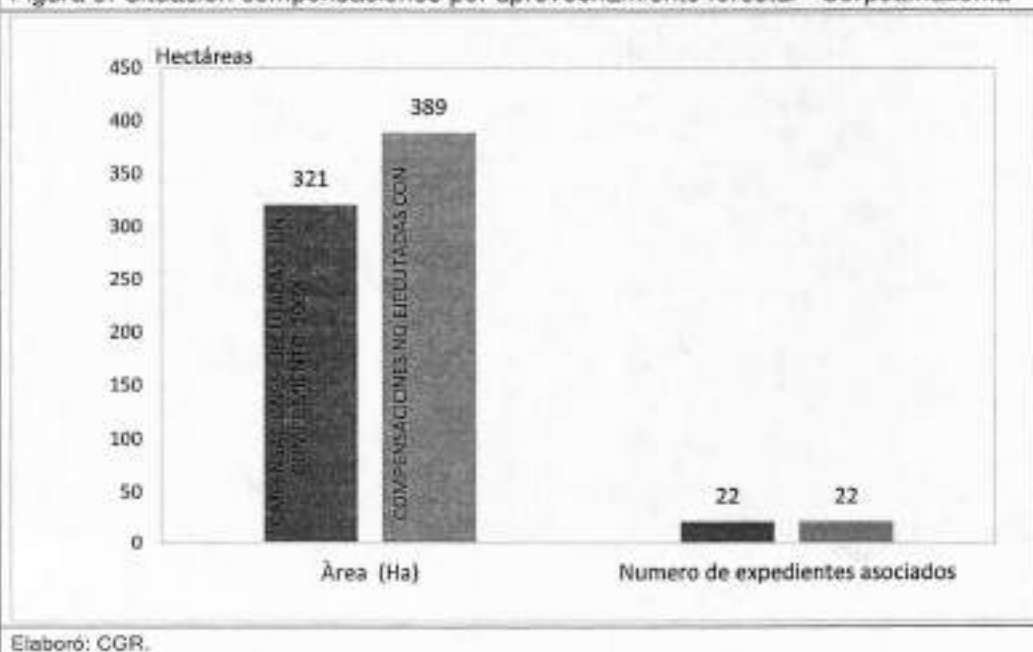
Se evidenció que la gestión adelantada por CDA y Corpoamazonia para el seguimiento y control de las compensaciones ambientales correspondientes a los permisos de aprovechamiento forestal, no ha sido efectiva, y no se cumple en los tiempos establecidos, no obstante evidenciarse un importante número de permisos de aprovechamiento forestal tanto de árboles aislados como persistentes en su jurisdicción y es importante destacar que las áreas en mención presentan alertas de deforestación por lo cual es importante articular los instrumentos de compensación para mitigar los impactos causados por la deforestación.

- **Corpoamazonia**

Para el caso de Corpoamazonia, durante el período 2010-2018, otorgó permisos de aprovechamiento forestal en 80.809 ha, sin que los expedientes registren las medidas de compensación para el total de árboles aprovechados, con lo anterior la Corporación no atiende en este mismo periodo, la grave situación que vive la amazonia frente a deforestación. En este orden de ideas, se evidenció que se han ordenado compensar 710 ha de la cuales certifica esa autoridad haber compensado al 100% 321 ha y las restantes 389 ha, presentan avances de 0%.

Adicionalmente, no se han priorizado las áreas para su implementación, en un periodo de hasta 8 años, lo cual denota una desarticulación de la política de restauración y la de aprovechamiento de recursos naturales.

Figura 9. Situación compensaciones por aprovechamiento forestal - Corpoamazonia



¹²⁸ Ley 1333 de 2009, Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

Corpoamazonia como administrador de los recursos naturales en su jurisdicción, no aporta herramientas consistentes desde sus funciones para mitigar las altas tasas de deforestación que se registran en su territorio.

- CDA

En lo referente a CDA, no fue posible verificar el cumplimiento de las compensaciones derivadas de estos permisos, ya que no se presentan coordenadas ni ubicación donde se realizó su establecimiento, sumado a ello en las resoluciones de aprovechamiento otorgadas carecen de inventarios definitivos y de medidas de compensación, con lo cual esa autoridad ambiental inobserva su función de vigilancia y control que le asigna la normatividad aplicable.

Causa

Inobservancia de las obligaciones que deben ser establecidas para el aprovechamiento de los recursos naturales y en el cumplimiento de las medidas de compensación resultantes de los permisos y autorizaciones otorgadas por la autoridad ambiental, además ausencia de liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como coordinador del SINA en cumplimiento de lo establecido en el artículo 30 de la Ley 99 de 1993.

Efecto

Este incumplimiento de las medidas de compensación incentiva el incremento de las tasas de deforestación e impacta negativamente la oferta de Servicios Ecosistémicos del Bioma Amazónico.

Es un hallazgo administrativo para CDA y Corpoamazonia.

Respuesta CDA

CDA Brindó respuesta a la observación en los siguientes términos:

[...] se procedió a revisar los respectivos expedientes en aras de dar claridad al cumplimiento de las medidas de compensación establecidas en los actos administrativos, así:

Tabla 6 USUARIO	ACTO ADMINISTRATIVO	MEDIDAS DE COMPENSACIÓN	REGISTRO DE EVIDENCIA
Ana Joaquina Romero Tolosa	Resolución No. 218	3.300 árboles	Concepto Técnico No. 417*
Beatriz Zambrano	Resolución No. 167	4.035 árboles	Concepto Técnico No. 511*
Efraín Sanabria Garavito	Resolución No. 166	1680 árboles	Concepto Técnico No. 350*
Israel Ramírez Álvarez	Resolución No. 126	2310 árboles	Concepto Técnico No. 418*
Leopoldo Gutiérrez	Resolución No. 050	4000 árboles	Concepto Técnico No. 586*
Pedro Esteban Pinzón	Resolución No. 050	1200 árboles	Concepto Técnico No. 145*

En lo que obedece a las visitas de seguimiento para verificar el cumplimiento de las medidas de compensación, se referenciaron en la tabla anterior los diferentes conceptos técnicos elaborados por el equipo de la oficina de Normatización y Calidad Ambiental, en los cuales se evidencian a través de registros fotográficos y coordenadas geográficas el cumplimiento de las obligaciones enmarcadas en la compensación ambiental, así como las demás directrices establecidas y de obligatorio cumplimiento por parte del usuario.

En lo referente al cumplimiento de las compensaciones derivadas de los permisos de aprovechamiento forestal, es pertinente indicar que los actos administrativos referidos anteriormente, excepto la Resolución No. 218 de Julio de 2013, se proferieron antes de la publicación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Resolución 1517 de agosto de 2012 "Por la cual se adopta el manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad"; por tanto las compensaciones que se establecían en los mismos estaban orientadas a la aplicación de buenas prácticas silviculturales así como el enriquecimiento vegetal en áreas degradadas aledañas a fuentes hídricas entre otros, las cuales fueron consignadas en cada uno de los actos administrativo en sus artículos del resuelve.

Continuando con la revisión de los expedientes, correspondiente al señor Wilson Rocha, que actualmente se encuentra vigente, se tiene que el cumplimiento de las medidas de compensación en tiempo relacionado con el plan de manejo forestal "Las Orquídeas" del señor Wilson Rocha Montero, el cual se encuentra en la ejecución de las actividades de aprovechamiento forestal y que según la visita de seguimiento realizada el 20 de septiembre de 2019, se verifica el establecimiento de las medidas compensatorias en las coordenadas geográficas que se describen en la tabla 7, cabe mencionar que el concepto técnico de seguimiento N° 00744-19 remitido a la Contraloría General de la República, el pasado mes de noviembre de 2019 por error humano no se adjuntó la relación de las coordenadas donde se llevó a cabo el establecimiento de 650 plántulas de diversas especies, lo anterior para sea tenido como evidencia dentro de la presente observación.

Así mismo verificado el expediente PAF-00144-19 del señor José Gildardo Espejo Abril, se tiene que el cumplimiento de las medidas de compensación en tiempo, relacionado con el plan de manejo forestal "El Recreo" que actualmente se encuentra en ejecución de las actividades de aprovechamiento forestal y que según la visita de seguimiento realizada los días 4 y 5 de abril de 2019, se verifica el establecimiento de las medidas compensatorias en las coordenadas geográficas que se describen en la tabla 8, cabe mencionar que en el concepto técnico de seguimiento N° 00121-19 remitido a la Contraloría General de la República dentro de la Auditoría de Control a la Deforestación en la Amazonía Colombiana, enviado el pasado mes de noviembre de 2019, por error humano no se adjuntó la relación de las coordenadas donde se llevó a cabo el establecimiento de 120 plántulas de las especies Cuyubí (*Minquartia guianensis*), cedro macho (*pachira quinata*), macano (*Terminalia amazonia*) y achapo (*Cedrelinga cateniformis*), en un sistema de siembra de 5 metros entre plantas y 6 metros entre surcos en áreas aledañas a una fuente hídrica que se ubica dentro del predio El Recreo, pese a lo anterior se adjunta cuadro de coordenadas para ser tenidas como evidencia dentro de la presente observación

Análisis CGR

CDA informa que se han realizado diferentes conceptos técnicos donde se verifican el cumplimiento de las compensaciones resultados de las obligaciones y se menciona que en los actos administrativos remitidos a este Ente de control se obvió por error humano incluir las coordenadas de compensaciones ejecutadas por los usuarios y se adjuntan coordenadas para que sean tenidas como evidencias.

De lo anterior se encuentran graves problemas de control interno sobre la confiabilidad de la información que esa corporación remite a este Ente de Control y que afecta altamente la ejecución de labores de control fiscal que se adelantan, así mismo las acciones son reactivas, no son preventivas lo cual demuestra altos índices de fallas en el sistema de control interno de la entidad.

Las coordenadas aportadas no se aceptan pues no es posible verificar la certeza de la existencia de dichos planes de siembra hasta tanto no se realicen visitas de campo y se demuestre la supervivencia y éxito de los individuos forestales.

La información aportada no debate lo planteado en la observación, por lo que se valida como hallazgo administrativo para CDA.

Respuesta Corpoamazonia

Corpoamazonia dio respuesta a la observación en los siguientes términos:

Criterios para establecer las medidas de compensación Ambiental

En la respuesta emitida bajo radicado SAA-715 del 26 de abril de 2019, se remitió base de datos en respuesta a la pregunta No. 8 elevada por la CGN. En esta información se incluyeron las compensaciones relacionadas con Licenciamiento ambiental y los permisos de Aprovechamiento Forestal Únicos, esto teniendo en cuenta el ámbito de aplicación de compensaciones establecido en la Resolución 256 de 2018 "Por la cual se adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico y se toman otras determinaciones", en el cual solo se mencionan los siguientes casos:

- "[...]1. Procedimiento de licenciamiento ambiental de conformidad con lo dispuesto en el Título 2, Capítulo 3, Sección 1 del Decreto 1076 de 2015.
2. Sustracción temporal o definitiva de un área de reserva forestal de orden nacional o regional, según las disposiciones señaladas en la Resolución 1526 de 2012, o la norma que la modifique, sustituya o derogue.
3. Permiso de aprovechamiento forestal único, según las disposiciones señaladas en los artículos 2.2.1.1.1.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015".

Una vez revisado el radicado No. 2019EE0161305 de la CGR, se observa que la interpretación dada por la CGR está basada en los reportes realizados por esta corporación, los cuales, en el ámbito forestal, solamente corresponden a los permisos de aprovechamiento forestal únicos. Sin embargo, en CORPOAMAZONIA las medidas de "compensación" o de "reversión del daño ambiental" a los aprovechamientos forestales Persistentes y de Árboles Aislados se realizan mediante la reposición de individuos por cada individuo talado dentro del predio objeto de aprovechamiento, medida que se impone en los actos administrativos que viabilizan el aprovechamiento forestal, en ese sentido, la verificación del cumplimiento de la compensación ambiental se realiza a través de visitas de seguimiento y monitoreo, donde se deja constancia en los conceptos técnicos, del cumplimiento de las obligaciones establecidas, incluyendo las de compensaciones ambientales; cabe destacar que esta entidad no realiza cierre y archivo de los expedientes hasta la verificación del cumplimiento del 100% de cada una de las obligaciones impuestas en la resolución que viabiliza el aprovechamiento.

Adicionalmente, en la búsqueda de implementar herramientas que permitan mejorar el sistema de control y seguimiento de las compensaciones ambientales, CORPOAMAZONIA viene adelantando instrumentos para una mayor efectividad de estas, como es definir un Manual de Compensaciones aplicable a las condiciones ambientales de su jurisdicción, es así como elaboró el documento denominado "Lineamientos y Directrices Para la Presentación del Plan de Compensaciones Ambientales en la Jurisdicción de Corpoamazonia" (Este documento puede ser consultado en el siguiente link: https://drive.google.com/open?id=1xXgBV5piRQk_7an2NsSp66vB4REmJxzo), con el objetivo de orientar la formulación e implementación de las compensaciones en el marco de ejecución de proyectos, obras o actividades sujetas a licenciamiento ambiental (Concesión de aguas –superficial y subterránea-, Permisos de Vertimientos, Licencia Ambiental, Aprovechamiento Forestal Único, Permiso de Emisiones atmosféricas, Ocupación de Cauces, Permiso de Prospección de aguas subterráneas) y sustracciones de reservas forestales, bajo una visión ecosistémica, que contribuya a la conservación mediante la implementación de acciones de preservación, restauración en cualquiera de sus enfoques y/o uso sostenible, con resultados medibles y cuantificables, además, se busca consolidar una serie de alternativas, las cuales podrán garantizar la formulación e implementación de una medida de compensación ambiental acorde a las condiciones actuales de los ecosistemas existentes en la jurisdicción y orientadas al fortalecimiento y conservación de la biodiversidad de la Amazonia.

Otras herramientas desarrolladas por CORPOAMAZONIA para mitigar las altas tasas de deforestación,

Corpoamazonia como administrador de los recursos naturales en su jurisdicción, sí ha desarrollado herramientas para mitigar las altas tasas de deforestación que se registran en su territorio. Entre esas herramientas se destacan las siguientes:

Plan de Acción Regional de Biodiversidad del Sur de la Amazonia Colombiana 2007-2027" (PARBSAC)

[...]

Proyecto "Desarrollo de estrategias de conservación y preservación de ecosistemas en el marco del PARBSAC en la jurisdicción de CORPOAMAZONIA, Amazonas, Caquetá y Putumayo"

[...]

Proceso de zonificación ambiental para el manejo del DCSAC

[...]

Determinantes Ambientales del Ordenamiento Territorial Municipal

[...]

Adicionalmente y con el ánimo de articular los procesos de ejecución de proyectos de entidades nacionales e internacionales, así como de CORPOAMAZONIA, considerando los proyectos viales y productivos futuros y actuales, el acceso fluvial, las áreas sustraídas de Ley 2 de 1959 y las alertas tempranas de deforestación del IDEAM, se desarrolló el mapa de bosques en peligro de deforestación, para orientar los procesos de compensación, gestión y administración de los recursos naturales hacia los sectores con mayor peligro de deforestación. Se identificó casi cinco millones de hectáreas de la jurisdicción en peligro de deforestación Ver Figura 8.

[...]

Con base en los insumos anteriores, se priorizarán las acciones en control de la deforestación, pero adicionalmente los proyectos enfocados al pago por servicios ambientales para los sectores que mantienen sus bosques; al mismo tiempo, CORPOAMAZONIA en su jurisdicción generara procesos de articulación de los procesos y proyectos ejecutados por diferentes organizaciones y la sociedad civil.

Finalmente, en las determinantes se identificó las medidas correctivas, preventivas, pedagógicas y obligatorias a aplicar para la conservación y restauración de las coberturas de bosque y se dieron las respectivas orientaciones para la respectiva inclusión de esta determinante en los POT.

[...]

Proyecto "Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal en jurisdicción de Corpoamazonia".

[...]

Acuerdos por la madera Legal

[...]

Análisis CGR

Se informa por parte de Corpoamazonia que las medidas de compensación se incluyen en los actos administrativos de otorgamiento de permisos, sin embargo este ente de control en las evidencias recolectadas no evidenció en los documentos objeto de análisis, evidencia de la existencia del requerimiento de compensación que incluyera específicamente las condiciones técnicas de compensación cantidad, densidad, especies, etc. que obedezca a una resarcimiento del impacto causado.

Así mismo, menciona la entidad que ha venido avanzando en el establecimiento de Lineamientos y Directrices para la Presentación del Plan de Compensaciones Ambientales en la Jurisdicción de Corpoamazonia, lo anterior con el fin de dar una visión ecosistémica al ordenamiento forestal de la región de la amazonia, lo anterior se puede entender como un esfuerzo pero no como un resultado definitivo que frene la falta de sostenibilidad del aprovechamiento forestal. Así como los demás instrumentos listados y explicados los cuales no se encuentran reflejados en una disminución de las tasas de deforestación y la conservación efectiva de la biodiversidad de la Jurisdicción de esa Entidad.

Por lo anterior y debido a que no se aportaron elementos de juicio que demostraran acciones efectivas para el logro de compensación efectiva de las afectaciones por aprovechamientos forestales, la observación se valida como hallazgo administrativo para Corpoamazonia.

Hallazgo 15. Liderazgo y fortalecimiento de las corporaciones de desarrollo sostenible [MADS]

Fuentes de criterios

Sentencia STC4360 del 5 de abril de 2018 [Corte Suprema de Justicia]
Ley 99 de 1993
Decreto 1076 de 2015
Ley 1955 de 2019

Criterios

- Sentencia STC4360 del 5 de abril de 2018 [Corte Suprema de Justicia]

PRIMERO: [...]

Por último, ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia –Corpoamazonia, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico –CDA, y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –Cormacarena, realizar en un plazo de cinco (5) meses contados a partir de la notificación del presente fallo, en lo que respecta a su jurisdicción, un plan de acción que contrarreste mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el IDEAM.

- Ley 99 de 1993

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

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

14. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas;

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

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

14) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;

- Decreto 1076 de 2015

Artículo 2.2.1.1.14.1. Función de control y vigilancia. De conformidad con la Ley 99 de 1993, corresponde a las Corporaciones, a las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y a las entidades territoriales,

ejercer las funciones de control y vigilancia, así como impartir las órdenes necesarias para la defensa del ambiente en general y de la flora silvestre y los bosques en particular.

- Ley 1955 de 2019

Artículo 3°. Pactos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa.

El Plan se basa en los siguientes tres pactos estructurales:

[...]

3. Equidad. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.

El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social. Por lo tanto, el Plan contempla los siguientes pactos que contienen estrategias transversales:

4. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.

Hechos

La CGR evidenció en el marco de esta auditoría de cumplimiento, en la evaluación de la gestión de CORMACARENA – CORPOAMAZONIA y CDA en lo referente al control de la deforestación, que cada corporación ha tomado las decisiones que considera pertinente pero sin articulación entre ellas, como se pudo observar en el caso de que Cormacarena suspende mediante resolución los aprovechamientos forestales en la Región, mientras la corporación vecina Corpoamazonia continua con la autorización de aprovechamientos, sin que existan registros de la coordinación entre las autoridades ambientales establecida en el numeral 14 del artículo 31 de la Ley 99, se cita este caso, a manera de ejemplo de los muchos que se presentan en la región de la Amazonia, lo cual evidencia la deficiencia de gobernabilidad de las Corporaciones de manera articulada. De lo anterior no se evidenciaron registros de directrices por parte del MADS en aras de regular y controlar las gestiones de cada Corporación en la administración de los Recursos Forestales de la Amazonia Colombiana. Teniendo en cuenta el nuevo enfoque dado por el gobierno nacional mediante Ley 1955 de 2019, mediante la cual determinó que los recursos naturales del país son estratégicos y es un asunto de Estado, dejando de limitar su administración al orden regional y lo eleva a importancia nacional siendo así determinante el concurso del MADS, en toda esta transformación de país.

Causa

Ausencia de estrategias articuladas y unificación de criterios entre las autoridades ambientales regionales, en aras de la efectividad y oportunidad en las acciones de control de la deforestación. Adicionalmente, ausencia del MADS en sus funciones de direccionar y reglamentar lo pertinente para el control de la deforestación en nuestro país.

Efecto

Aumento de las tasas de deforestación, afectando el hábitat de las especies, y a largo plazo, la afectación del suelo por pérdida de material vegetal, reducción de la biodiversidad, cambios drásticos en el clima, impactando así, los efectos del calentamiento global.

Es un hallazgo administrativo.

Respuesta MADS

El Ministerio dio respuesta a la observación en los siguientes términos:

La Contraloría observa una falta de articulación entre CORMACARENA, CORPOAMAZONIA y CDA, y la "ausencia de directrices por parte del MADS en aras de regular y controlar las gestiones de cada Corporación." De lo anterior concluye la Contraloría que se da una ausencia del MADS en sus funciones de "direccionar y reglamentar lo pertinente para el control de la deforestación en nuestro país", teniendo en cuenta el nuevo enfoque plasmado en la Ley 1955 de 2019 mediante la cual determinó que "los recursos naturales del país son estratégicos y es un asunto de Estado".

R/: La Ley 99 de 1993, consagra entre las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las de:

"Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente" y "Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, SINA".

No obstante, debe tenerse en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no es superior jerárquico de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, en tanto que, dichas entidades gozan de autonomía administrativa y financiera, tal como lo dispone el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, según el cual las CARs: "son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente." (Negrilla fuera de texto)

La Corte Constitucional, en sentencia C-593 de 1995, sobre la constitucionalidad de algunas normas de la ley 161 de 1994, afirmó que "las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio departamento administrativo y las catalogo, finalmente, como organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente". (negrillas fuera de textos)

Respecto de la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Honorable Corte Constitucional mediante el Auto 047 de fecha 3 de marzo de 2010, consideró lo siguiente:

"Recuérdese que hasta hace poco tiempo existió, al interior de esta Corporación, una divergencia de criterios en torno al tema de la naturaleza jurídica de las CAR pues existían pronunciamientos en varios sentidos, tanto en sentencias de constitucionalidad como con ocasión de la resolución de los conflictos de competencia. A esa situación se hizo referencia en el auto 089A de 2009 en los siguientes términos:

"(...) en algunas oportunidades, [la Corte Constitucional] ha señalado que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis pues (i) no pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7), (ii) no son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central y (iii) no son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial. De este modo, ha determinado que son entidades administrativas del orden nacional (...)

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios, así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna. Concretamente señaló: La existencia de corporaciones autónomas regionales dentro de nuestro régimen constitucional, obedece, lo mismo que la de las entidades territoriales, al concepto de descentralización. Es sabido que la Constitución consagra varias formas de descentralización, entre ellas la que se fundamenta en la división territorial del Estado, y la que ha sido llamada descentralización por servicios, que

implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos o facultades para la gestión de ciertas competencias. Dentro de esta última modalidad de descentralización se comprenden, según el art. 150-7, diferentes organismos, como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que se instituyen como una respuesta a la necesidad de cumplir distintas formas de gestión de la actividad estatal y de específicos cometidos, algunos tradicionales, otros novedosos, pero necesarios para el logro de las finalidades propias del Estado Social de Derecho⁵ (subrayado fuera del texto original).

"En vista de lo anterior, la Sala Plena de la Corporación decidió, en el auto 089A de 2009, unificar su posición acogiendo la primera de las opciones descritas "por ser la que más se ajusta al texto constitucional (...) [ya que] no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional".

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso indicar que en el marco de los límites de su competencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible viene liderando el cumplimiento de la sentencia STC-4360 de 2018 para el control de la deforestación en la Amazonía, para lo cual adelanta labores de coordinación, acompañamiento y capacitación, entre otras, a las autoridades ambientales que como bien lo señala la Contraloría son por ley las responsables de ejecutar las políticas, planes y programas ambientales.

Teniendo en cuenta que la orden 3 de dicha sentencia es expresamente dirigida a los municipios, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha enfocado sus esfuerzos a apoyar a las CARS para que actualicen o complementen sus determinantes ambientales, las cuales son insumo indispensable para el ajuste de los POT por parte de los municipios.

En este sentido, desde la expedición de la Sentencia, este Ministerio ha continuado con el proceso de asistencia técnica y capacitación a las Corporaciones de la región (CORMACARENA, CDA y CORPOAMAZONIA) para acompañar el proceso de actualización de sus determinantes ambientales, con énfasis en las temáticas señaladas en la Sentencia: control a la deforestación y adaptación al cambio climático.

Fortalecimiento de capacidad: Desde noviembre de 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible apoya a CORPOAMAZONIA y CDA con profesionales permanentes en sus sedes para que acompañen la actualización de las Determinantes Ambientales. Además, la CDA tiene un profesional adicional que trabaja en recopilar y organizar la información geográfica y la especialización de la información ambiental, para los municipios de Guaviare, Guainía y Vaupés.

Jornadas de asistencia técnica:

CORMACARENA: 26 y 27 abril de 2018 para la definición del Plan de Trabajo de ajuste de las determinantes; 14 y 15 febrero de 2019 se acompañó jornada de asistencia Técnica a los municipios del Meta sobre la Sentencia.
CDA: 4 de mayo de 2018 para la definición del Plan de Trabajo de ajuste de las determinantes; 14 y 15 de enero de 2019 capacitación a la CDA en determinantes ambientales; 7 y 8 de marzo de 2019 revisión avances en determinantes de la CDA.

CORPOAMAZONIA: 13 y 14 de mayo de 2019 asistencia técnica en materia ambiental a los municipios de Leticia y Puerto Nariño para el ajuste de sus POT, en compañía de CORPOAMAZONIA; 3 de julio 2019, seguimiento avance determinantes ambientales.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial - SINA y con el apoyo del programa GEF Corazón Amazonia, desarrolló en 2019 el documento "lineamientos técnicos y de política pública ambiental para la actualización de las determinantes ambientales por parte de las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, como insumo para apoyar el cumplimiento por parte de los municipios de la tercera orden de la Sentencia 4360 de 2018", con el cual se profundizan las orientaciones dirigidas a las Corporaciones en lo relacionado con reducción de la deforestación y adaptación al cambio climático. En enero de 2019 se realizaron 3 talleres de presentación de la propuesta de lineamientos en Florencia, San José del Guaviare y Meta, en el que participaron entes territoriales. Actualmente este Ministerio consolida la versión final de los lineamientos.

Conscientes de las necesidades de fortalecimiento institucional y acompañamiento a las CAR y municipios para la implementación de los lineamientos en mención para el cumplimiento de la Sentencia, por iniciativa de Minambiente desde abril de 2019, a través del programa GEF - Corazón Amazonia apoya a las Corporaciones en el ajuste de sus determinantes ambientales. Para esto se cuenta con un equipo de profesionales con experiencia en control a la deforestación y adaptación al cambio climático y ordenamiento ambiental.

A la fecha las CAR han expedido los siguientes actos administrativos: Resolución N° PS-GJ 1.2.6.18.1821 del 24 de agosto de 2018 determinantes ambientales de CORMACARENA y CDA Resolución 235 de agosto de 2019.

Minambiente, con el programa Visión Amazonia avanza actualmente en el apoyo técnico a los 15 municipios de mayor deforestación de la región amazónica, para el ajuste de sus POT siguiendo los lineamientos del Ministerio en lo relacionado con el control a la deforestación y adaptación al cambio climático. Los municipios son: San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, San José del Guaviare, Calamar, La Macarena, Puerto Leguizamó, Solano, Uribe, El Retorno, Puerto Guzmán, Puerto Rico (Meta), Miraflores, Florencia, Vistahermosa y Puerto Rico (Caquetá). De igual forma para que apoyen la formulación de los planes de desarrollo municipal.

Esta iniciativa es insumo y parte esencial del desarrollo de la "estrategia de asistencia técnica para el ordenamiento ambiental territorial" que actualmente trabaja el Minambiente y en la cual los municipios de la Amazonia colombiana son prioridad.

Es de destacar que el ejercicio adelantado por este Ministerio en coordinación y apoyo a las CARS permitió, conforme a los informes emitidos por el IDEAM:

Comparado con la tasa de deforestación del 2017, en el 2018 se evidenció una reducción del 10% (aprox 23 mil ha) pasando de 219.973 ha a 197.159 ha respectivamente - IDEAM.

Comparado con la tendencia estimada de crecimiento para el año 2018, se evitó la deforestación de 40.360 hectáreas, representando una reducción del 17%.

En la Amazonia, la deforestación disminuyó en 5.971 hectáreas pasando de 144.147 hectáreas deforestadas a 138.176 hectáreas en 2018.

Caquetá fue el departamento con mayor disminución de la deforestación con cerca de 13.000 hectáreas, mientras que el municipio de San Vicente del Caguán redujo cerca de 7.000 hectáreas.

Análisis CGR

El Ministerio argumenta que no es superior jerárquico de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y que estas a su vez gozan de autonomía administrativa y financiera, tal como lo estableció el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, además cita la pronunciamiento de la Corte Constitucional en C-593 de 1995. Frente a este punto es necesario aclarar que la autonomía de la Corporación no ha sido cuestionada en el hecho observado, pero sí la ejecución de acciones dispersas para el abordaje de la deforestación de la Amazonia, este no como un ecosistema o bioma sino por jurisdicciones de las Corporaciones sin un ordenamiento de una política pública que logre el fin esperado de detener la pérdida del patrimonio natural del país.

Frente al artículo 23 de la ley 99 de 1993, es necesario recordar lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia C-462 de 2008, sobre el límite de la autonomía:

En el caso de las CAR, la Corte determinó que el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional.

[...]

No obstante, la autonomía no es autogobierno, ni soberanía en el ejercicio de funciones. La autonomía de las Corporaciones Autónomas regionales está limitada, en primer lugar, por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de

los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las Corporaciones Autónomas Regionales a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental.

Lo cual coincide con el artículo 23 que al final del mismo señala que las Corporaciones Autónomas Regionales actuarán de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente, por lo tanto el argumento no procede para desvirtuar lo expuesto.

Ahora bien, apartándonos de la discusión jurisprudencial de la autonomía de la Corporaciones, puesto que esta no se discute, es necesario que asuntos ambientales del orden nacional como la deforestación de la Amazonia Colombiana sean atendidos con una estructura ordenada que garantice que se conserve el patrimonio natural, esto no se trata de imposición de ordenes sino de consensos de mejores prácticas y de la medición de resultados, lo cual no existe en este momento.

El Ministerio menciona que se ha realizado procesos de asistencia técnica y capacitación a las Corporaciones, las cuales seguramente son importantes, pero no se mencionan, pero el ministerio no menciona como se ha logrado el fortalecimiento institucional, porque existe disparidad de decisiones en una área como la amazonia, como mediante el denominado "visión amazonia" se garantiza sostenibilidad de la asistencia técnica dada, como se está logrando mantener el personal técnico capacitado, además de otras actividades.

Debido a que los argumentos presentados por la Entidad no desvirtúan lo comunicado, esta observación se valida como hallazgo administrativo para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3.4. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
4. Evaluar la gestión adelantada por MADS, Parques naturales y las 3 CARs que tienen jurisdicción en la región de la Amazonia Colombiana en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia 4360-2018, de conformidad con la Providencia del Tribunal Superior de Bogotá del 20 de marzo de 2019.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó dos (2) hallazgos de auditoría que dan cuenta del incumplimiento de las dos primeras órdenes de la Sentencia STC4360 de 2018 por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En primer lugar aún no se cuenta con el plan de acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía y se haga frente a los efectos del cambio climático (orden primera), como tampoco se cuenta aún con el "pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano -PIVAC", que adopte las medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero (orden segunda).

Los incumplimientos evidenciados inciden hacia la puesta en marcha de todo un conjunto de acciones cuyo fin último es garantizar los derechos a la protección, a la conservación, al mantenimiento y a la restauración de la Amazonía colombiana, derechos cuya titularidad fue reconocida a la región como sujeto de derechos en la Sentencia STC4360 de 2018.

Hallazgo 16. D10. Sentencia STC4360 de 2018 - Orden primera – Plan de Acción [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Decreto 2811 de 1974
Ley 99 de 1993
Decreto 3570 de 2011
Ley 734 de 2002
Convenios Internacionales
Decreto 3570 de 2011
Sentencia STC4360 del 5 de abril de 2018 [Corte Suprema de Justicia]

Criterios

- **Constitución Política**

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

ARTICULO 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.

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

- **Decreto 2811 de 1974**

ARTICULO 2o. "Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

[...]

2o. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3o. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.¹²⁷

- **Ley 99 de 1993**

ARTICULO 2o. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

ARTICULO 3o. Del Concepto de Desarrollo Sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos

¹²⁷ Ver al final notas de vigencia, el mencionado decreto ha sido modificado mas no derogado y en lo que respecta a los artículos expuestos, éstos siguen vigentes.

naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

ARTICULO 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

[...]

2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural [...]

- Decreto 3570 de 2011

ARTICULO 1. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

[...]

6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.

- Ley 734 de 2002

ARTÍCULO 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.¹²⁸

ARTÍCULO 35. PROHIBICIONES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> <Ver Notas del Editor> A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.¹²⁹

- Convenios Internacionales

¹²⁸ Negrita fuera de texto.

¹²⁹ Negrita fuera de texto.

ACUERDO DE PARÍS: Adoptado en París en el año 2015, en donde el Gobierno de Colombia se comprometió a reducir las emisiones de gases efecto invernadero y teniendo en cuenta que la deforestación es la principal fuente de dichas emisiones en el país, reducirla es un factor importante para mitigar las emisiones.

DECLARACIÓN CONJUNTA DE COLOMBIA, ALEMANIA, NORUEGA Y EL REINO UNIDO: En donde tres países donantes unen fuerzas con un gran país de bosque tropical como lo es Colombia para proporcionar financiación basada en la reducción de emisiones por la deforestación verificadas. El Gobierno Colombiano por su parte se comprometió a alcanzar la deforestación cero en la Amazonía para el año 2020.

- Decreto 3570 de 2011

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

[...]

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

- Sentencia STC4360 del 5 de abril de 2018 [Corte Suprema de Justicia]

PRIMERA ORDEN: Se ORDENA a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a la Cartera de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental, y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del presente proveído, formulen un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático.

Hechos

El 5 de abril de 2018 la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil, profirió una de las decisiones más relevantes en cuanto a temas ambientales se refiere y un precedente histórico respecto al reconocimiento de los derechos de las generaciones futuras a un medio ambiente saludable, y declarar a la región amazónica de Colombia como titular de derechos.

La acción inició con la demanda interpuesta por 25 niños y jóvenes que accionaron contra la Presidencia de Colombia, los Ministerios de Medio Ambiente y Agricultura y las municipalidades de la Amazonia colombiana, argumentando que la deforestación de la región amazónica del país y las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes amenazan sus derechos a un medio ambiente saludable, la vida, la salud, el alimento y el acceso al agua.

Entre muchos de los aspectos analizados en la sentencia, se tiene que en cuanto a la deforestación de la región amazónica, la Corte estableció que el gobierno no había afrontado de manera efectiva el problema de la deforestación, a pesar de los compromisos adquiridos.

Así las cosas, la Corte ordenó a las autoridades competentes (con la participación de los actores, las comunidades afectadas y el público general) dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del presente proveído, formular un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático, esta es la denominada primera Orden.

En desarrollo de la auditoria adelantada denominada Control a la Deforestación en la Amazonía Colombiana al verificar el cumplimiento de las funciones del MADS respecto a las órdenes impartidas

por la Sentencia STC4360 de 2018, se solicitó información respecto al tema y en el numeral 11 de la respuesta dada al primer requerimiento efectuado al MADS, se indica que los resultados obtenidos en materia de control a la deforestación por parte de esa cartera Ministerial se enmarcan en las 5 líneas de acción del Plan de Acción que adjuntan, el que se radicó (según la entidad y los soportes anexados a la respuesta) ante la Honorable Corte Suprema de Justicia el 17 de agosto de 2018¹³⁰.

Una vez analizado el plan de acción se tiene que construido conjuntamente por la Presidencia de la República y los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en coordinación con los Sectores del Sistema Nacional Ambiental y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general. El plan de acción se estructura en seis capítulos. En el primero se presentan los antecedentes y el marco de política y normativo para la gestión de los bosques en Colombia; en el segundo se describe el diagnóstico sobre el estado actual de los bosques; en el tercero se presentan las acciones adelantadas por el gobierno para reducir la deforestación y; en el cuarto capítulo, se expone la hoja de ruta y metodología empleada para el cumplimiento de la Sentencia. Finalmente, en el quinto se presenta el plan de acción propiamente dicho, y en el último se incluyen recomendaciones y pasos a seguir para la implementación del plan de acción.

Ante lo anterior se tiene las siguientes anotaciones:

En auto proferido por el Tribunal Superior de Bogotá de fecha 20 de marzo de 2019¹³¹, en el que se procede a verificar el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela, se observa que MINAMBIENTE, entregó el 17-08 2018 un informe de avance y solicitud de prórroga.

El 5 de abril, de 2019, los 25 niños, niñas y jóvenes que hace un año interpusieron la acción de tutela para frenar la deforestación y sus consecuencias sobre el cambio climático, le solicitaron al Tribunal Superior de Bogotá que declare el incumplimiento por parte del gobierno y de los demandados, de las órdenes que entregó en la Sentencia STC4360 de abril de 2018¹³².

Se tiene además que dentro de las informaciones realizadas por DEJUSTICIA, dadas en su página WEB, las que fueron corroboradas en entrevista realizada por el grupo auditor de la CGR a la ONG, los siguientes aspectos:

Minambiente convocó a cinco talleres regionales, entre julio y agosto de 2018, para avanzar en el plan y los realizó en las cabeceras municipales de la Amazonía. Esta metodología obstaculizó la participación de comunidades amazónicas apartadas que no tienen fácil acceso a los cascos urbanos.

El Minambiente redactó y envió a la Corte un "Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana". Sin embargo, ese documento es solo un borrador, pues dentro del mismo se afirma que tendrá que ser validado conforme a las

¹³⁰ Artículo primero de la sentencia STC4360 de 2018, inciso segundo: Orden a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a la Cartera de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental, y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del presente proveído, formulen un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático.

¹³¹ Folio 909 del expediente.

¹³² Al respecto consultar:

<https://www.dejusticia.org/gobierno-esta-incumpliendo-las-ordenes-de-la-corte-suprema-sobre-la-proteccion-de-la-amazonia-colombiana>, información confirmada en entrevista realizada a DEJUSTICIA en las instalaciones de la Contraloría General de la República.

prioridades de gobierno de Iván Duque y, al marco presupuestal. Además el Ministerio dice que ese documento solo será modificado por el mismo Ministerio, cerrando la posibilidad a la participación de otros actores.

Por último, la falta de voluntad del Gobierno nacional para frenar la deforestación se ve reflejada en la meta de deforestación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en la que se plantea que el crecimiento de la deforestación sea cero a 2022. Esta medida representa un incumplimiento directo a la sentencia de la Corte Suprema STC4360 de 2018 y a otros compromisos internacionales que adquirió Colombia, como el Acuerdo de París, pues implica que se mantenga la pérdida de bosque registrada en 2017, año en el que se deforestaron 219.973 hectáreas. Con este indicador se acepta la pérdida de más de 800.000 hectáreas durante el cuatrienio en que gobernará Iván Duque.

En el numeral 13 de la primera respuesta realizada por el MADS, se indica que respecto al plan de acción está siendo objeto de actualización de conformidad con el PND con el objeto de convertir la riqueza y el capital natural en activos estratégicos de la Nación, haciendo de su conservación uno de los objetivos centrales del desarrollo contrarrestando las dinámicas actuales de deforestación, entre otras.

Como una de las conclusiones expuestas el 22 de octubre de 2019, luego de cuatro días de audiencias se indica: "llevamos más de un año desde la sentencia de la Corte y no vemos acciones concretas por parte de las autoridades. Lamentablemente vamos a tener que tomar decisiones, porque el tiempo se nos acaba. Las audiencias van a terminar y desde el Gobierno solo hemos escuchado que ahora si van a empezar a conceptualizar cómo actuar. Reducir la deforestación en el Amazonas es una tarea gigantesca. Si no la ejecutamos, nos va a coger la noche y no hemos hecho más que hablar" (conclusiones de los magistrados).

En audiencia del 15 de octubre de 2019, en la intervención del MADS a través de su representante, se indica en el minuto 28 "no se puede en cuatro meses" en el minuto 28:29 "se necesita tiempo"; se indica igualmente en el transcurso de intervención que el Plan de Acción es dinámico, que hay nuevos motores; a minuto 31 se dice "estamos en el proceso de mejorar"; se hace claridad por parte del representante que no se puede decir que no haya plan de acción, si no que este se está actualizando por los cambios en los motores y en la institucionalidad.

Si bien es cierto, en las intervenciones del MADS, en las audiencias citadas por el Tribunal se informa sobre diversas actividades desarrolladas por ese Ministerio como son: El pacto de Leticia, Pacto con el Congreso y el Pacto con las campañas municipales, los diferentes talleres adelantados; es el mismo MADS el que indica que se deben concebir estrategias que permitan realmente generar informes frente a quienes están detrás del flagelo de la deforestación, situación que evidencia que no hay Plan de Acción concreto, actual y aplicable.

La CGR evidenció el incumplimiento a dicha decisión judicial, a pesar, que el MADS indica que el plan de acción existe, sino que se está actualizando, la orden es clara en indicar que dicho plan *"contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático."* Por tanto, el Plan presentado en actualización, no está generando ningún efecto para contrarrestar la tasa de deforestación y por ende se incumple la orden primera.

Causa

Esta situación obedece a una falta de gestión por parte del MADS que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático.

Efecto

El no reconocimiento de los derechos de las generaciones futuras a un medio ambiente saludable, el incumplimiento por parte de Colombia de compromisos asumidos en el acuerdo de París aplicables en el ámbito Nacional, se evidencia el incremento de la deforestación, por tanto, tampoco se reduce las emisiones de gases efecto invernadero, situaciones estas que amenazan la protección de los derechos fundamentales de la población afectada y de la humanidad en general, dado el impacto de la Amazonía en la calidad de vida.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta MADS

Con oficio 8200-2-173 del 31 de diciembre de 2019 el MADS dio respuesta a la observación planteando los siguientes argumentos:

R/: Al respecto es pertinente recordar que como se enunció en el informe que se radicó el 5 de noviembre y en la sesión del 15 de octubre de 2019, ante el Tribunal, en la que el delegado del Ministerio ratificó que el "Plan de Acción para Reducir la Tasa de Deforestación en la Amazonía y Enfrentar los Efectos del Cambio Climático", se presentó en agosto de 2018, en cumplimiento de la orden dada por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia CSJ 4360 de 2018.

El Plan de Acción se formuló conjuntamente por la Presidencia de la República y los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en coordinación con los Sectores del Sistema Nacional Ambiental y la participación de las comunidades a través de siete (7) talleres, dos (2) nacionales y cinco (5) regionales en los participaron más de 946 personas de los actores que se identificaron en la providencia judicial, (de conformidad con el sustento probatorio en los anexos que reposan en el expediente desde el 17 de agosto de 2018) De la misma forma se abordó en la sesión de la Mesa Nacional REDD y de Gestión de los Bosques el 20 y 21 de junio, en el marco de la FIMA, las plataformas de participación de jóvenes como la Red Nacional de Jóvenes de Ambiente, y Colombia Joven de Presidencia de la República.

Resultando indudables, los resultados obtenidos hasta la fecha que evidencia la reducción de la deforestación y la efectividad de esta cartera y del Gobierno Nacional para contrarrestar la elevada tasa de deforestación encontrada, ahora bien, en cuanto a resultados del Plan de Acción presentado en agosto de 2018 al Tribunal de seguimiento, los resultados han sido:

RESULTADOS DE LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA: 2018

- Comparado con la tasa de deforestación del 2017, en el 2018 se evidenció una reducción del 10% (aprox 23 mil ha) pasando de 219.973 ha a 197.159 ha respectivamente - IDEAM.
- Comparado con la tendencia estimada de crecimiento para el año 2018, se evitó la deforestación de 40.360 hectáreas, representando una reducción del 17%.
- En la Amazonía, la deforestación disminuyó en 5.971 hectáreas pasando de 144.147 hectáreas deforestadas a 138.176 hectáreas en 2018.
- Caquetá fue el departamento con mayor disminución de la deforestación con cerca de 13.000 hectáreas, mientras que el municipio de San Vicente del Caguán redujo cerca de 7.000 hectáreas.

Resultados de lucha contra la deforestación en la Amazonia: 2019

Primer Trimestre 2019:

De acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del IDEAM, en el primer trimestre de este año, se redujo la concentración de las alertas tempranas de deforestación (pérdidas de bosque) en la Amazonia colombiana, especialmente, en el departamento de Caquetá, donde pasamos de una cifra de deforestación

cercana a las 26 mil hectáreas manifestadas en el último trimestre del año pasado (2018), a una de 9.900 hectáreas manifestadas en el primer trimestre de este año.

Segundo Trimestre 2019:

De acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del IDEAM, en el segundo trimestre de este año, **NO se identificaron núcleos activos de alertas tempranas de deforestación en la Amazonía colombiana, situación que se manifiesta por primera vez en este tipo de reportes.**

Las acciones adelantadas en el marco del Plan de Acción, no solo se han centrado en las medidas que se establecen en materia de judicialización y sancionatorio ambiental, sino que contemplan acciones en materia de conservación y uso sostenible de los bosques.

OTROS LOGROS DE ESTE MINISTERIO EN TORNO A LA LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN

1. "Pacto Región Amazonía: Desarrollo sostenible por una Amazonía viva"

La expedición de la Ley 1955 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en el que con base en los Pactos estructurales de Legalidad, Emprendimiento y Equidad, los cuales son desarrollados a través de una visión territorial, basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones, se contempla el Pacto por la productividad y la equidad en las regiones, que para el caso de la región amazónica se denomina "Pacto Región Amazonía: Desarrollo sostenible por una Amazonía viva", cuyas estrategias están dirigidas a¹³³:

- Conservaremos los bosques y las selvas amazónicas.
- Preservaremos el patrimonio natural, pluricultural y multiétnico.
- Mejoraremos los servicios públicos en las áreas rurales.
- Incorporaremos productos amazónicos en el mercado nacional.

Este pacto fue diseñado con los insumos del Modelo de Ordenamiento Territorial Regional Amazonía (MOTRA).

2. Creación del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación- CONALDEF

Así mismo, la precitada ley, a través de su artículo 9, creó el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación- CONALDEF, para la defensa del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, conformado por el Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien lo preside, el Procurador General de la Nación y el encaminadas a concretar acciones para detener la deforestación e implementar las nuevas estrategias de reforestación y forestación. Este Consejo sustituye a la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales – CICOD, creada mediante el Decreto 1257 de 2015.

La finalidad de la creación del CONALDEF, es un arreglo institucional que permite la coordinación en la implementación de la política de lucha contra la deforestación, el diseño de estrategias de intervención, la ejecución de acciones de monitoreo y la ejecución de operativos que activen de manera efectiva el inicio y trámite hasta su culminación exitosa de los procedimientos en virtud de las acciones administrativas y penales.

El arreglo institucional propuesto tiene dos niveles, el primero de ellos enfocado en la orientación y coordinación de las entidades que tienen funciones en la lucha contra la deforestación, y que requieren precisamente la identificación de las sinergias para aumentar la efectividad de las intervenciones que se diseñen. El segundo nivel está orientado a coordinar de manera específica y detallada, los aspectos técnicos y operativos, en dos momentos. Desde la generación de información que resulte útil para las actuaciones de las diferentes instituciones, hasta la planeación y ejecución articulada de los operativos en territorio.

El arreglo institucional, nace de la necesidad de vincular a órganos autónomos, que no hacen parte del Gobierno Nacional, como es el caso de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

3. Acuerdos de Conservación con población campesina en condición de vulnerabilidad

¹³³ <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Regionales/Regl%C3%B3n-Amazonia/Desarrollo-sostenible-por-una-Amazonia-viva.aspx>

Aunado a lo anterior, conscientes de la necesidad de gestionar los conflictos de uso ocupación y tenencia en las áreas protegidas del SINAP que en materia de la Amazonía a nivel nacional, encontramos los Parques Nacionales Naturales de Tinigua, Sierra de la Macarena, Cordillera de los Picachos, La Paya y la Reserva Natural Nukak, a las autoridades ambientales, en coordinación con otras entidades públicas y en el marco de sus funciones, vienen celebrando acuerdos con la población campesina en condición de vulnerabilidad, que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en áreas protegidas del SINAP que deriven su sustento de estos usos y que puedan ser reconocidos por las entidades que suscriben los acuerdos con una relación productiva artesanal y tradicional con el área protegida, con el objeto de contribuir a la atención de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que se presenten en estas áreas. Estos acuerdos permiten generar alternativas de usos compatibles con los objetivos de conservación del área, ordenar y regular los usos asociados a la economía campesina, para mejorar el estado de conservación de las áreas, definir actividades productivas acordes con los objetivos de conservación del área protegida y las condiciones de vida de la población, garantizando sus derechos fundamentales.

4. Adopción de la Política Nacional de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad

De otra parte, la adopción de la Política Nacional de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, se reconoce que los recursos naturales son activos estratégicos de la Nación y su protección se convierte en objetivo principal frente a los factores que depredan la riqueza hídrica y destruyen la naturaleza. Esta política reconoce que el principal enemigo de la seguridad y la convivencia es el abandono estatal, por ello, es necesario enfocar los esfuerzos, en espacios geográficos que por razones de seguridad nacional se clasifiquen en Zonas Estratégicas de Intervención Integral.

5. Control y vigilancia

En control y vigilancia hay que señalar que desde enero de 2019 el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecieron un cronograma semanal de reunión para la articulación de los esfuerzos en el control de la deforestación. Se realizaron 21 reuniones donde el IDEAM presenta reportes semanales de puntos de alertas de deforestación a nivel nacional para la toma de decisión lo que permitió priorizar ocho (8) operativos conjuntos por parte del Fiscalía General de la Nación, Armada Nacional, Fuerza Aérea, Ejército y la Policía Nacional (DIJIN) en articulación con las autoridades ambientales (MADS, PNN y CARs). Estos operativos se han realizado en focos activos y estratégicos de la deforestación como el PNN Tinigua, PNN Sierra de la Macarena, PNN Serranía de Chiribiquete Municipio de Vista Hermosa, vereda de los Alpes, Municipio de Mapiripán, vereda El Danubio, PNN Cordillera de los Picachos, Municipio de Orito y Puerto Gaitán.

De estos procesos merecen especial mención los llevados a cabo en medio de la "Campaña Artemisa", lanzada por la Alta Consejería para la Seguridad, Fuerzas Militares, Policía, Fiscalía y el acompañamiento del Ministerio de Ambiente para la recuperación del Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos en octubre del 2018. En ese operativo se decomisaron 600 reses. También, en los meses de abril y junio de 2019 se desarrollaron operativos similares en el Parque Nacional Natural Serranía del Chiribiquete para cerrar la entrada de acaparadores y colonos al área. El resultado operacional incluyó el control efectivo de varios focos activos de deforestación, en aproximadamente 443 ha al interior del PNN, e inhabilitación de accesos terrestres y construcciones al interior del PNN y captura de los responsables del daño. A lo anterior se le suman los procesos iniciados y fallados por las autoridades ambientales regionales apoyadas por Visión que impusieron cuantiosas multas y sanciones a deforestadores. Estos fueron mensajes claros a los inversionistas ilegales y acaparadores de la región señalando que la deforestación tenía consecuencias. En este contexto, Visión lanzó la campaña #Amazonía Sin Deforestación posicionando el tema de la deforestación proactivamente a través de infografías, videos cortos y free press.

6. Firma de Acuerdos Voluntades para la Cero Deforestación

Acuerdo de Aceite de Palma

La diversidad del territorio colombiano permite una futura expansión del cultivo de la palma de aceite sin ocasionar pérdida de bosques o de ecosistemas estratégicos. El Acuerdo de Voluntades para la Cero Deforestación en la Cadena de Aceite de Palma en Colombia fue lanzado el 28 de Noviembre de 2017 con más de 40 signatarios. Este ofrece mecanismos para monitorear la deforestación asociada a palma usando el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del IDEAM y la información de producción y suministro de las empresas palmeras y

compradoras de aceite, lo que ayudará a determinar los impactos y permitir que las empresas palmeras como las compradoras de aceite puedan denominarse cero deforestación.

Acuerdo de Lácteos

Teniendo en cuenta la importancia del sector de la ganadería en el Colombia y su impacto histórico y actual sobre la deforestación de bosque natural, se suscribió el 6 de mayo de 2019 en el marco de la reunión anual de TFA que tuvo lugar en Colombia, el Acuerdo Cero Deforestación y No Transformación de Páramos para el sector lácteo de Colombia. A través de este, se desarrollará un trabajo en conjunto con las empresas del sector lácteo para eliminar la huella de deforestación en su cadena de producción y abastecimiento, y así contribuir a lograr las metas de país en reducción de deforestación de los bosques. Dada la prevalencia de la ganadería de leche en alta montaña, el Acuerdo incluye también compromisos relativos a evitar la afectación de los páramos por la actividad ganadera.

Acuerdo de Carne

En el marco de la reunión anual de TFA que tuvo lugar en Colombia en mayo de 2019, se firmó el acuerdo de carnes para eliminar la deforestación en la cadena productiva de este sector. Teniendo en cuenta la relevancia de la ganadería en la economía del país, y su impacto histórico y actual sobre la deforestación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, con apoyo de Fondo Acción, GGGI y TNC, impulsó el Acuerdo Cero Deforestación para este sector, con el fin de trabajar conjuntamente con las empresas y contribuir a las metas del país en la reducción de la deforestación.

Acuerdo de Cacao

Por iniciativa de WRI, E3, la ACPC y la iniciativa FOLU, se gestionó la suscripción del Acuerdo de Cero Deforestación "Cacao, Bosques y Paz", el 17 de julio de 2018. Los cacaoteros están trabajando en la incorporación de prácticas y tecnologías que mejoren la producción de cacao y contribuyan con el cierre de la frontera agropecuaria, hacer un uso sostenible del suelo, proteger los ecosistemas estratégicos y garantizar así que la cadena de producción de este cultivo no genere deforestación ni degradación de los bosques. Este acuerdo se basó en la experiencia de la Fundación Mundial del Cacao, la cual ha desarrollado modelos de acuerdos en Ghana y Costa de Marfil sobre cero deforestación. Fedecacao y Casa Luker, dos de los signatarios, compran alrededor del 30% del cacao nacional, por lo que su participación es fundamental para lograr las metas trazadas en el acuerdo que consisten en llegar a cero deforestación en 2025 y generar ejemplos de paisajes sostenibles cacaoteros, en particular en zonas de posconflicto en el país.

RESULTADOS EN CUANTO A PROYECTOS

Es de destacar que una de las medidas generadas para detener el avance de la deforestación, es la generación de economías lícitas para la población campesina más vulnerable que habita en el bioma Amazónico, a través de la gestión de proyectos productivos que tengan en la gestión sostenible de los bosques su principal hito de desarrollo sostenible, logrando con esta perspectiva tener cerca de 15.232 hectáreas con proyectos productivos sostenibles que benefician a 22.555 familias, como se detalla a continuación:

Proyecto	Departamento	Organizaciones	Área Intervención (Has)	Familias
"T+REM TOMOHO" ESTRATEGIAS DE CONSERVACIÓN PARA TORTUGAS DE RIO DEL GÉNERO PODOCNEMIS EN LAS PLAYAS BUFEO, TAMANCO Y QUINCHE EN EL RESGUARDO INDÍGENA NONUYA DE VILLAZUL, CORREGIMIENTO PUERTO SANTANDER, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.	AMAZONAS	CRIMA, RESGUARDO NONUYA DE VILLAZUL	260.933	48
SISTEMA DE JUSTICIA PROPIA EN LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES INDÍGENAS DEL PUEBLO BORA MIRAÑA PIINE AYVEJU NIIMU'E IAACHIMU'A - PANI	AMAZONAS	ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES INDÍGENAS DEL PUEBLO BORA MIRAÑA PIINE AYVEJU NIIMU'E IAACHIMU'A - PANI	961.399	100

Proyecto	Departamento	Organizaciones	Área Intervención (Has)	Familias
RECORRER, RECOGER Y ARREGLAR EL PENSAMIENTO SOBRE LA JUSTICIA PROPIA ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA JURISDICCIÓN DE LA ASOCIACIÓN INDÍGENA DE LA PEDRERA, AMAZONAS - AIPEA	AMAZONAS	ASOCIACIÓN INDÍGENA DE LA PEDRERA AMAZONAS - AIPEA	318.644	257
JARDIN BOTÁNICO DE PLANTAS MEDICINALES DE MONIYA AMENA, AMAZONAS	AMAZONAS	RESGUARDO TIKUNA HUITOTO, COMUNIDAD JUSY MONIYA AMENA	7.540	80
PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA EL USO Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE, Y LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA EN TERRITORIO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS DE LOS HIJOS DEL TABACO, LA COCA Y LA YUCA DULCE, DE LA CHORRERA - AMAZONAS.	AMAZONAS	AZICATCH	2.130.000	638
PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LA LENGUA ANDOKE	AMAZONAS	RESGUARDO INDÍGENA ANDOKE DE ADUCHE	62.178	50
FORTALECIMIENTO DE GOBIERNO PROPIO Y AUTORIDAD AMBIENTAL TRADICIONAL PARA LA GOBERNANZA Y MANEJO FORESTAL DEL CRIMA	CAQUETA	CONSEJO REGIONAL INDIGENA DEL MEDIO AMAZONA - CRIMA	1.612.351	1.400
FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO PROPIO, PRODUCCIÓN Y ECONOMIA PARA LA CONSERVACION DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS KOREBAJU DE LOS MUNICIPIOS DE MILÁN - SOLANO CAQUETA Y PUERTO LEGUIZAMO PUTUMAYO.	CAQUETA	ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES INDÍGENAS TRADICIONALES DEL MUNICIPIO DE SOLANO - CAQUETA ASIMC	24.707	720
FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL, MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS LÍNEAS DE GESTIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL Y CULTURAL, PARA LA RESTAURACIÓN DE ECOSISTEMAS DEGRADADOS EN LOS TERRITORIOS DE LOS 5 RESGUARDOS DE LA ASOCIACIÓN TANDACHIRIDU INGANOKUNA Y COMUNIDADES CAMPESINAS VECINAS DEL DEPARTAMENTO CAQUETA.	CAQUETA	ASOCIACION TANDACHIRIDU INGANOKUNA	4.954	131
LLANOS DEL YARÍ YAGUARA II, COMUNIDAD QUE RECONSTRUYE UNA VIDA DIGNA, SOSTENIBLE Y EN PAZ EN SU TERRITORIO	CAQUETA	RESGUARDO INDÍGENA LLANOS DEL YARÍ YAGUARA II	146.500	85
CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LOS PLANES DE MANEJO TERRITORIAL DE LOS RESGUARDOS Y CABILDOS PERTENECIENTES A LA ASOCIACIÓN NUKANCHIPA ATUNKUNAPA ALPA, TERRITORIO INGA DEL PIEDEMONTE ANDINO-AMAZÓNICO	CAUCA	NUKANCHIPA ATUNKUNAPA ALPA	848	444
PROGRAMA DE FORMACIÓN EN GOBERNANZA AMBIENTAL DEL TERRITORIO INDÍGENA: TERRITORIOS ANCESTRALES EN UN MUNDO CAMBIANTE	GUAINIA	OPIAC-ASATRIMIG	75.509	726
FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO PROPIO, MEDIANTE EL RECONOCIMIENTO Y LEGITIMACIÓN DE LA ASOCIACION "ASOTAWI" COMO ATTIS DE LOS RESGUARDOS CAÑO NEGRO Y CACHIVERAS DE NARE	GUAVIARE	ASOCIACION TAJACUENE WIJAWI POR LA SALVAGUARDA DE LA CULTURA SUCUANI "ASOTAWI"	2.150	80

Proyecto	Departamento	Organizaciones	Área Intervención (Has)	Familias
FORTALECIMIENTO INTEGRAL DE LA COMUNIDAD DEL RESGUARDO INDÍGENA EL ITILLA, A TRAVÉS DEL AUTO-RECONOCIMIENTO CULTURAL Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROPIO, CONSOLIDANDO EL GOBIERNO Y LAS ECONOMÍAS LOCALES	GUAVIARE	RESGUARDO INDÍGENA EL ITILLA	8.719	20
FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN ZONAL INDÍGENA DEL PUTUMAYO- OZIP EN GOBIERNO PROPIO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE LA COSMOVISIÓN DE LOS PUEBLOS PASTOS Y YANACONAS DEL BAJO PUTUMAYO.	PUTUMAYO	OZIP	2.000	870
FORTALECIMIENTO DE LA LENGUA MATERNA Y MEDICINA TRADICIONAL	PUTUMAYO	RESGUARDO SANTA CRUZ DE PIÑUNA BLANCO	1.990	70
IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE USO Y MANEJO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO CON EL ESTABLECIMIENTO DE SISTEMAS AFROFORESTALES CON AZAI (EUTERPE OLERACEA) EN LOS RESGUARDOS VILLACATALINA, ALPAMANGA Y WASIPANGA DEL MUNICIPIO DE PUERTO GUZMAN, PUTUMAYO.	PUTUMAYO	Resguardo Indígena Villacatalina de Puerto Rosario Resguardo Indígena Alpamanga Resguardo Indígena Wasipanga	69.200	60
GESTIÓN INTEGRAL TERRITORIAL PARA EL BUEN VIVIR DEL PUEBLO KICHWA DEL PUTUMAYO- COLOMBIA	PUTUMAYO	ASOCIACIÓN DE CABILDOS DEL PUEBLO KICHWA DEL PUTUMAYO	23.609	410
RESTAURACIÓN, CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL TERRITORIO ANCESTRAL DEL PUEBLO COFÁN A TRAVÉS DE MEDIDAS AMBIENTALES QUE CONLLEVEN A LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DERIVADAS DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN DEL BOSQUE NATIVO EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS PERTENECIENTES AL PUEBLO COFÁN- DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO	PUTUMAYO	ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES MESA PERMANENTE DE TRABAJO POR EL PUEBLO COFÁN Y CABILDOS INDÍGENAS PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS AWA, NASA, KICHWA, EMBERA CHAMI	2850	794
CUIDANDO Y PROTEGIENDO EL KATSA SU EN EL PUEBLO INKAL AWÁ DE PUTUMAYO	PUTUMAYO	ASOCIACIÓN DE CABILDOS INDÍGENAS DEL PUEBLO AWÁ DEL PUTUMAYO - ACIPAP INKAL AWÁ	10.572	1.968
FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL, AMBIENTAL Y AGENDAS DE ORGANIZACIONES DE PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS.	REGIONAL (Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés)	OPIAC		
FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA Y GESTIÓN DEL CONSEJO MAYOR DE GOBIERNO PROPIO A TRAVÉS DE LA SISTEMATIZACIÓN, COMPILACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE VIDA DE DOCE (12) ATIS'S QUE HACEN PARTE DEL GOBIERNO PROPIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL GRAN RESGUARDO DEL VAUPÉS Y TERRITORIOS ANCESTRALES.	VAUPÉS	Gobierno Propio de los Pueblos Indígenas del Gran Resguardo del Vaupés y Territorios Ancestrales	3.000.000	3.114

Proyecto	Departamento	Organizaciones	Área Intervención (Has)	Familias
FORTALECIMIENTO DEL CONOCIMIENTO TRADICIONAL ASOCIADO AL TERRITORIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LAS ASOCIACIONES ACAZUNIP, ASATIBVA, OZIRPA Y ACTIVA DEL DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS	VAUPES	ASOCIACIÓN DE CAPITANES TRADICIONALES DEL ALTO APAPORIS (ACTIVA)		750
PROMOVER EL EMPODERAMIENTO ECONÓMICO Y LA ECONOMÍA CIRCULAR CON MUJERES INDÍGENAS AMAZÓNICAS, A PARTIR DEL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DEL YARE Y CUMARE, MEDIANTE LA INNOVACIÓN DE PRODUCTOS ARTESANALES TIPO EXPORTACIÓN	VAUPES y AMAZONAS	Asociación de Autoridades Indígenas del Querañ-ASATIQ		55
Construcción del Ordenamiento Territorial Ambiental Indígena desde los conocimientos propios de los Pueblos Ticuna, Cocama y Yagua, para el fortalecimiento de la gobernanza ambiental en el Trapecio Amazónico	Amazonas	ACITAM: Asociación de Cabildos Indígenas del trapecio amazónico AZCAITA: Asociación zonal de concejo de autoridades indígenas de tradición autoctono ATICOYA: Asociación de autoridades indígenas Tikunas, Cocama y Yagua CINTAR: Asociación de cabildo indígena mayor de Tarapaca, resguardo Cothue Putumayo ASOQINTAM: Asociación de autoridades tradicionales indígenas de Tarapaca Amazonas	544.473	5.016
Fortalecimiento de la gobernanza socioambiental en el marco de la protección del macro territorio del Apaporis y el Mirití	Amazonas	ACIYA : ASOCIACIÓN DE CAPITANES INDÍGENAS DEL YAIGOJE APAPORIS ACIYAVA : ASOCIACIÓN DE CAPITANES INDÍGENAS DEL YAIGOJE APAPORIS VAUPÉS ACIMA : ASOCIACIÓN DE CAPITANES INDÍGENAS DEL MIRITÍ AMAZONAS FUNDACION GAIA AMAZONAS	2.449.876	657
Recuperación de semillas propias de los sistemas agrícolas tradicionales inga	Caqueta	Asociación de cabildos indígenas TANDACHIRIDU INGANOKUNA	6.365	85
Fortalecimiento de la autonomía y soberanía alimentaria del pueblo indígena coreguaje	Caqueta	Consejo Regional Indígena del Orteguaza Medio Caquetá CRIOMC	22.153	627
Estrategia de fortalecimiento del gobierno propio y manejo tradicional del territorio ancestral de las comunidades Pulnave y Curripaco del resguardo de la Cuenca Media del río Inírida y el río Papunaua	Guaviare	Resguardo Cuenca media del río Inírida y río Papunaua Morichal Viejo	670.000	183
Formulación de 3 planes de vida indígena del Departamento del Guainía en el alto río Guainía, medio Río Guainía y bajo Río Guainía	Guainía	WAYURI: Asociación de autoridades indígenas - capitanes - de las comunidades Curripaco y Nyeengatu Yeral del resguardo San Felipe - Bajo Guainía y Río Negro JAJLAMI: Asociación de autoridades tradicionales indígenas - capitanes - de las comunidades Curripaco del	1.236.400	1.434

Proyecto	Departamento	Organizaciones	Área Intervención (Has)	Familias
		resguardo Puerto Colombia, Tonina, San José Sejal del Medio río Guanía		
Los Conucos, Bancos Vivos de Semillas como patrimonio femenino para la restauración del Stock Geográfico de la Estrella Fluvial del Orinoco	Guanía	Comunidad Playa Blanca, resguardo río Atabapo e Inirida		15
Fortalecimiento institucional e integral de las 23 comunidades indígenas filiales a ACILAPP, asentados en el municipio de Leguízamo como estrategia de conservación territorial, salvaguarda física y cultural	Putumayo	ACILAPP: Asociación de autoridades tradicionales y cabildos de los pueblos indígenas del municipio de Puerto Leguízamo y Alto resguardo Predio Putumayo	387.596	1.050
Fortalecimiento de la gobernanza ambiental para la salvaguarda de los territorios ancestrales de los grupos étnicos que habitan en las jurisdicciones de AATIZOT, ACURIS Y ACAPI EN LOS DEPARTAMENTOS DE Vaupés y Guanía	Vaupés	ACAPI: Asociación de Capitanes y Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná AATIZOT: Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas de la Zona del Tiquié ACURIS: Asociación de Comunidades Unidas del Río Isana y Surubi Gaia Amazonas	1.189.381	618
Fortalecimiento de la gobernabilidad y de las capacidades para la gobernanza ambiental de los pueblos indígenas de la amazonia colombiana	Regional	OPIAC: Organización de pueblos indígenas de la amazonia colombiana		
TOTAL			15.232.997	22.555

De manera general expone también el Ministerio lo siguiente:

Sin embargo, cabe mencionar que el objetivo de reducir la deforestación se cumplió, independientemente del escenario creado para el efecto, razón por la cual, no existe incumplimiento de algún deber funcional que la ley le haya asignado a este ministerio por virtud de la ley 99 de 1993.

Pues bien, las conductas que pertenecen al ámbito del derecho disciplinario, en general, son aquellas que comportan quebrantamiento del deber funcional por parte del servidor público. En cuanto al contenido del deber funcional, la jurisprudencia ha señalado que se encuentra integrado por (i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, (ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones. El incumplimiento al deber funcional, es lo que configura la ilicitud sustancial que circunscribe la libertad configurativa del legislador, al momento de definir las faltas disciplinarias.

Análisis CGR

El MADS argumenta que el Plan de Acción se presentó en agosto de 2018, en cumplimiento de la orden dada por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia STC4360 de 2018 mencionando que este se formuló conjuntamente entre la Presidencia de la República y los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en coordinación con los Sectores del Sistema Nacional Ambiental y la participación de las comunidades.

Ante lo anterior se tiene que, tal como se comunicó en la observación, el documento presentado ante el Tribunal fue un borrador y no un Plan de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la

tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático, tan es así, que el mismo Ministerio a través de su representante en las audiencias argumenta que el documento presentado se está actualizando por los cambios en los motores y en la institucionalidad.

En ninguna parte de los argumentos de la respuesta se indica por parte del MADS, que el documento presentado en borrador, al que se le denomina por parte del Ministerio Plan de Acción se encuentre efectivamente actualizado y generando los efectos que en su momento la Corte Suprema de Justicia perseguía con la orden primera de la Sentencia STC4360 de 2018.

Igualmente en el transcurso de la respuesta dada a la observación por parte de la Entidad Auditada, se mencionan los resultados que según el MADS se han obtenido con el documento borrador que se encuentra en actualización y que el Ministerio denomina Plan de Acción, sin embargo, no prueba dentro de la Respuesta su relación Directa con el llamado Plan de Acción, inclusive algunos de ellos vienen de fecha anterior a la Sentencia STC4360 de 2018, los resultados mencionados fueron los siguientes:

1. Resultados de lucha contra la deforestación en la amazonia 2018 y 2019.

2. Otros logros que, según el Ministerio, fueron:

- "Pacto Región Amazonía: Desarrollo sostenible por una Amazonía viva"
- Creación del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación- CONALDEF
- Los Acuerdos de Conservación con población campesina en condición de vulnerabilidad.
- Adopción de la Política Nacional de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.
- Control y vigilancia
- Firma de Acuerdos Voluntades para la Cero Deforestación: Acuerdo de Aceite de Palma, Acuerdo de Lácteos, Acuerdo de Carne y Acuerdo de Cacao.

3. Resultados en cuanto a proyectos.

Ante la respuesta dada por el MADS, esta Contraloría observa que no se desvirtúa la observación, como quiera que el Plan de acción presentado en agosto de 2018 es un documento en borrador en proceso de actualización, que a la fecha no es aplicable y por tanto no puede hablarse que haya tenido resultados, no se probó por parte de Ministerio que los resultados obtenidos y comunicados en su respuesta tengan relación Directa con el Plan de Acción ordenado en la sentencia.

De otro lado, ante lo manifestado por el MADS cuando indica:

Sin embargo, cabe mencionar que el objetivo de reducir la deforestación se cumplió, independientemente del escenario creado para el efecto, razón por la cual, no existe incumplimiento de algún deber funcional que la ley le haya asignado a este ministerio por virtud de la ley 99 de 1993.

Pues bien, las conductas que pertenecen al ámbito del derecho disciplinario, en general, son aquellas que comportan quebrantamiento del deber funcional por parte del servidor público. En cuanto al contenido del deber funcional, la jurisprudencia ha señalado que se encuentra integrado por (i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, (ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones. El incumplimiento al deber funcional, es lo que configura la ilicitud sustancial que circumscribe la libertad configurativa del legislador, al momento de definir las faltas disciplinarias.

Es de aclarar, que lo evaluado en la observación comunicada es el cumplimiento de la primera orden de la Sentencia STC4360 de 2018, respecto a la elaboración de un Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático, es decir, que el criterio tenido en cuenta en este caso fue la orden primera de la Sentencia antes mencionada, y no a la generalidad de las obligaciones del Ministerio frente a la problemática de la deforestación, así las cosas, se tiene que de haberse cumplido la sentencia STC4360 de 2018 en su primera orden, el flagelo de la deforestación en la Amazonía habría disminuido aún más de los resultados reportados por el IDEAM comunicados por el MADS.

Debido a lo anterior esta Contraloría observa un incumplimiento al deber funcional del MADS establecida en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002:

ARTÍCULO 34. "DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:

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

Ante lo anterior es nuestra obligación dar conocimiento del incumplimiento detectado, a la autoridad competente, de conformidad al artículo 34 de la Ley 734 de 2002 numeral 24 y artículo 50 de misma Ley que disponen:

ARTÍCULO 34. "DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:

[...]

24. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley.

Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley." (negrilla fuera de texto).

De conformidad con lo argumentado por esta Contraloría, no se desvirtúa la observación, validándose como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 17. D11. Sentencia STC4360 de 2018 – Orden segunda - PIVAC [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Decreto 2811 de 1974
Ley 99 de 1993
Decreto 3570 de 2011
Ley 734 de 2002
Convenios internacionales
Concepto PIVAC (Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano)¹³⁴
Decreto 3570 de 2011

¹³⁴ Tomado de Columna escrita por DEJUSTICIA el 27 de abril de 2018. Consultado en:
<https://www.dejusticia.org/ayudanos-a-construir-el-pacto-intergeneracional-por-la-amazonia/>

Criterios

- **Constitución Política**

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

ARTICULO 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.

ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución [...]

- **Decreto 2811 de 1974**

ARTICULO 2o. "Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

[...]

2o. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3o. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente."¹³⁵

- **Ley 99 de 1993**

ARTÍCULO 2o. "CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. ... Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación."

ARTÍCULO 3o. "DEL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades."

ARTÍCULO 5o. "FUNCIONES DEL MINISTERIO. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

[...]

2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural [...]

- **Decreto 3570 de 2011**

¹³⁵ Ver al final no tas de vigencia, el mencionado decreto ha sido modificado mas no derogado y en lo que respecta a los artículos expuestos, estos siguen vigentes.

ARTÍCULO 1. "Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación."

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

6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República."

- Ley 734 de 2002

ARTÍCULO 34. "DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:

1. **Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.**¹³⁶

ARTÍCULO 35. "PROHIBICIONES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> <Ver Notas del Editor> A todo servidor público le está prohibido:

1. **Incumplir los deberes** o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, **las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.**¹³⁷

- Convenios Internacionales

Ley 164 de 1994, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992".

Ley 165 de 1994, "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992".

Los anteriores convenios buscan el compromiso de las generaciones actuales para que adopten acciones y medidas dirigidas a evitar los cambios y afectaciones al medio ambiente para asegurar la continuidad de las generaciones futuras.

Resolución 2015/33. Acuerdo internacional sobre los bosques después de 2015

¹³⁶ Negrita fuera de texto.

¹³⁷ Negrita fuera de texto.

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) adoptó el Acuerdo Internacional en Bosques, teniendo como resultado un Foro de las Naciones Unidas sobre los bosques en el 11 periodo de sesiones realizado el 4 al 15 de mayo de 2015 se adoptaron los siguientes objetivos:

- Promover la aplicación de la gestión sostenible de todos los tipos de Bosques en particular la aplicación del instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques.
- Potenciar la contribución de todos los tipos de bosques y de los árboles en general a la agenda para el desarrollo después de 2015;
- Mejorar la Cooperación, la Coordinación, la Coherencia y las sinergias en las cuestiones relacionadas con los bosques a todos los niveles;
- Fomentar la Cooperación Internacional, Incluidas la Cooperación Norte Sur y Sur-Sur y la Cooperación triangular, así como las asociaciones, público. Privadas y la Cooperación Intersectorial a todos los niveles;
- Apoyar los esfuerzos para fortalecer los marcos de gobernanza forestal y los medios de aplicación, de conformidad con el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques, a fin de lograr la gestión forestal sostenible.

Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 2015

Celebrada en el mes de septiembre de 2015, en donde más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron y aprobaron la agenda 2030, que contiene 17 objetivos de aplicación universal y que desde el 2016 rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030.

Los objetivos instan adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen al planeta. Reconocen que las iniciativas para acabar la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden necesidades sociales, como la educación, salud, protección social y las oportunidades de empleo, también luchan contra el cambio climático y promueven la protección del Medio Ambiente, aquellos objetivos relacionados con el PIVAC son el 13 Acción por el Clima y el objetivo 15 Vida de los Ecosistemas Terrestres.

• Concepto PIVAC (Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano)¹³⁸

1. ¿Cuál es el objetivo?

Adoptar medidas intergeneracionales para la adaptación al cambio climático que permitan garantizar la vida del Amazonas colombiano, que fue declarado "sujeto de derechos" en el histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia.

2. ¿Por qué un hacer un pacto?

Porque debemos llegar a compromisos por parte de todos los actores involucrados para proteger la vida de la Amazonia colombiana. Los compromisos deben tener en cuenta las responsabilidades comunes pero diferenciadas de cada uno, y también las diferentes capacidades.

3. ¿Qué significa que sea pacto "intergeneracional"?

Que los principales actores son dos generaciones: la de los jóvenes, que son quienes vivirán los principales efectos del cambio climático asociados a la deforestación en la Amazonía colombiana, y la generación de las personas que hoy tienen en sus manos la toma de decisiones del país y que probablemente no sentirán esos efectos.

4. ¿Qué tipo de propuestas se pueden hacer?

¹³⁸ Tomado de Columna escrita por DEJUSTICIA el 27 de abril de 2018. Consultado en: <https://www.dejusticia.org/ayudanos-a-construir-el-pacto-intergeneracional-por-la-amazonia/>

Este pacto es una construcción colectiva, un ejercicio creativo en el que se pueden hacer todo tipo propuestas: desde iniciativas educativas (por ejemplo, crear una cátedra sobre cambio climático para los colegios) hasta propuestas tecnológicas (por ejemplo, crear aplicaciones para celular que permitan conocer en tiempo real cómo ocurre la deforestación en la Amazonía). Esas propuestas podrían responder a temas como: educación, transparencia, acceso a la información, conservación y restauración, modelos productivos alternativos, ordenamiento territorial y vigilancia y control. Si hay otros temas clave, también son muy bienvenidos.

- Decreto 3570 de 2011

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

[...]

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

- Sentencia STC4360 del 5 de abril de 2018 [Corte Suprema de Justicia]

SEGUNDA ORDEN: Se ORDENA a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formular en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un "pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano -PIVAC", en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.

Hechos

El 5 de abril de 2018 la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil profirió una de las decisiones más relevantes en cuanto a temas ambientales se refiere y un precedente histórico respecto al reconocimiento de los derechos de las generaciones futuras a un medio ambiente saludable y declarar a la región amazónica de Colombia como titular de derechos.

La acción inició con la demanda interpuesta por 25 niños y jóvenes que accionaron contra la Presidencia de Colombia, los Ministerios de Medio Ambiente y Agricultura y las municipalidades de la Amazonia colombiana, argumentando que la deforestación de la región amazónica del país y las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes amenazan sus derechos a un medio ambiente saludable, la vida, la salud, el alimento y el acceso al agua.

Entre muchos de los aspectos analizados en la sentencia, se tiene que en cuanto a la deforestación de la región amazónica, la Corte estableció que el gobierno no había afrontado de manera efectiva el problema de la deforestación, a pesar de los compromisos adquiridos.

Así las cosas, la Corte ordenó la construcción de un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano -PIVAC", en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático, por lo que se dio un plazo de cinco meses.

En desarrollo de la auditoría adelantada denominada Control a la Deforestación en la Amazonía Colombiana al verificar el cumplimiento de las funciones del MADS respecto a las órdenes impartidas por la Sentencia STC4360 de 2018, se solicitó información al MADS¹³⁹ respecto al cumplimiento de la segunda orden, en donde en el numeral 12 de la primera respuesta se indica:

"La Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural han trabajado desde 2018 en la construcción participativa del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano – PIVAC, de conformidad con la orden de la Corte Suprema de Justicia contenida en la sentencia STC 4360 de 2018. Con este objetivo, en el 2018 se realizaron 5 talleres en territorio en los que hubo participación institucional, comunitaria y de la sociedad civil, incluyendo a los accionantes. Como resultado de este proceso, se obtuvieron insumos que se utilizaron para construir el documento "Avances en Torno a la Construcción del PIVAC", entregado a la Corte y que se anexa (52 páginas). A la fecha, la Corte Suprema de Justicia no se ha pronunciado sobre dicho documento."

Ante lo anterior, se tienen las siguientes anotaciones resultado del análisis de publicaciones realizadas en diferentes medios con relación a los resultados del PIVAC, las que fueron corroboradas posteriormente en entrevista realizada a Dejusticia por parte del grupo auditor de la Contraloría General de la República, y de los audios de las diferentes audiencias adelantadas por parte del tribunal de lo que se concluye lo siguiente:

En septiembre de 2018, el Ministerio le entregó a la Corte un documento con avances sobre el Pacto, pero pidió una prórroga de 10 meses (julio de 2019) para poder surtir un proceso participativo y de coordinación institucional que permita la realización del pacto. Tras seis meses de haber hecho tal solicitud, si bien no consta en el expediente una respuesta por parte de la CSJ, el grupo de jóvenes considera que esto no es motivo suficiente para la inacción del gobierno respecto del cumplimiento de la orden". La anterior situación se confirma en la entrevista; además que la propia respuesta del MADS sobre el asunto indica que efectivamente lo entregado fue un avance en torno a la construcción del PIVAC; finalmente a minuto 28:51 de la audiencia realizada el 15 de octubre de 2019, se indica que el ejercicio genera espacio y se necesita tiempo y en cuanto al PIVAC necesitan plasmarlo nuevamente.

Durante los últimos 8 meses el Ministerio no los ha convocado a ninguna reunión para construir el PIVAC. Esta inacción es contraria a la urgencia que demanda el grave problema de la deforestación en la Amazonía y sus consecuencias sobre el cambio climático". Esta situación igualmente fue ratificada por Dejusticia en la entrevista realizada por el grupo auditor el día 25 de noviembre de 2019.

El Ministerio presentó una propuesta de cronograma de siete fases para la construcción del PIVAC pero no determinó ni los tiempos, ni los responsables, ni el presupuesto para el cumplimiento de cada una de las fases. Además, le prometió a la Corte que el PIVAC estaría contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y esto no ocurrió". Esta situación también fue corroborada por Dejusticia en la entrevista realizada por el grupo auditor el día 25 de noviembre de 2019.

En auto del 20 de marzo de 2019, se incorpora al expediente del tribunal documentación allegada en donde se evidencia, la fecha de entrega de los compromisos por parte de los obligados a dar cumplimiento de las ordenes de la sentencia, con respecto a la orden segunda se indica que Minambiente solicita prórroga de 10 meses folio 910 del auto.

Ante las anteriores reflexiones, se evidencia que el MADS incumplió la orden segunda de la sentencia STC4360 de 2018, como quiera que solo existe un proyecto del PIVAC, por tanto, no se han desarrollado las medidas ordenadas por el Tribunal.

¹³⁹ Artículo primero de la sentencia STC4360 de 2018, inciso segundo: Orden a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a la Cartera de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental, y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del presente proveído, formulen un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático.

Causa

Lo descrito anteriormente, obedece a una falta de gestión para la atención de los problemas estructurales, que afectan la región de la Amazonía en lo referente a la inclusión intergeneracional y cultural e inexistencia de estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la mitigación de los efectos del cambio climático.

Efecto

El incremento de los efectos nocivos de la deforestación sobre las diferentes generaciones vulnerables, a las que se les reconocieron derechos fundamentales por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Es un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta MADS

Con oficio 8200-2-173 del 31 de diciembre de 2019, el MADS dio respuesta a la comunicación de observaciones planteando los siguientes argumentos:

En cuanto al PIVAC, este documento si fue entregado el 17 de septiembre de 2018 al despacho judicial, es de destacar que los términos definidos en la sentencia de la Corte eran cortos para la tarea encomendada. Sin embargo, el MADS, Presidencia y MADR actuaron con celeridad para adelantar un proceso participativo durante el segundo semestre del 2018. Esta circunstancia fue informada en la audiencia de seguimiento del 15 de octubre de 2019, sobre la cual no ha habido un pronunciamiento por parte del Tribunal.

A partir de la entrega del PIVAC, se inició un proceso constante de actualización de este a partir de los siguientes instrumentos:

- La firma del Pacto de Leticia, el cual es un compromiso de fortalecer la acción coordinada para luchar contra la deforestación y degradación forestal; el establecimiento de la Red Amazónica de Cooperación ante Desastres Naturales; el intercambio e implementación de experiencias relacionadas con el manejo integral al fuego y la promoción de alternativas del uso del fuego en el medio rural; concretar iniciativas aceleradas de rehabilitación, reforestación y restauración de zonas degradadas.

Asimismo, se comprometen a incrementar esfuerzos asociados al monitoreo de la cobertura boscosa y del clima; la promoción de la conectividad de ecosistemas prioritarios y figuras de protección para conservación de la biodiversidad; promoción del uso sostenible del bosque, sistemas productivos sostenibles; y el fortalecimiento de las capacidades y participación de los pueblos indígenas y comunidades locales en el desarrollo sostenible de la Amazonía.

- La expedición de la Ley 1962 del 28 de junio de 2019 tiene por objeto dictar las normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP), y establecer las condiciones y el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET), así como reglamentar su funcionamiento y regular las relaciones entre estas y las otras entidades territoriales existentes, en la que la Amazonía podrá obtener un presupuesto diferencial para el desarrollo de la región que permita combatir la deforestación.

En el constante proceso de actualización del PIVAC, se ha avanzado en la construcción de una ruta participativa que considera la complejidad de la población de la Amazonía: pueblos indígenas; comunidades afrodescendientes; campesinos y colonos; institucionalidad del nivel nacional, regional y local; gremios; academia y población interesada en general, con un enfoque intergeneracional y de género. Además del ejercicio de conceptualización y formulación, este proceso ha requerido una identificación de fuentes de financiación y una planeación para su ejecución. Si bien la construcción de esta ruta ha sido liderada por el MADS, en la misma han participado otras instituciones como el MADR, MinInterior, MinEducación, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Parques Nacionales Naturales, la ART, Instituto Sinchi, las CARs de la Amazonía, e incluso de la institucionalidad indígena a través de un acuerdo establecido en la MRA.

Frente a la solicitud que elevaran los Ministerios de Agricultura y Ambiente y Desarrollo Sostenible al despacho judicial el 17 de septiembre de 2018, en torno a la solicitud de prórroga del plazo para la generación de la ruta de participación del PIVAC, el Tribunal a la fecha no se ha pronunciado sobre dicha prórroga, es de anotar que durante el 2018 y lo corrido del 2019, se presentaron circunstancias que desbordaron la capacidad de este Ministerio por cuanto los fallos de Santurbán, Pisba, Atrato, Arroyo Bruno, Río Cauca, generaron mecanismos de participación con trámites complejos y extensos, los cuales debían realizarse en los territorios de las comunidades, así como la atención de temas coyunturales como la Minga del Putumayo, la Minga del Cauca que generó el bloqueo de la vía Panamericana, el Paro de Buenaventura, espacios de diálogo con comunidades indígenas en Huila, Cauca Caldas, Tolima y Putumayo, espacios de diálogo comunitario con el Consejo Comunitario del Norte del Cauca, consulta previa de la sentencia de seguridad alimentaria para los niños de la Guajira, construcción del capítulo étnico del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022, entre otros.

Análisis CGR

El Ministerio indica en su respuesta que el PIVAC fue entregado el 17 de septiembre de 2018 al despacho judicial, sin embargo, no allega prueba de su afirmación, ni tampoco se allega prueba de que lo observado, probado y analizado por esta Contraloría no sea cierto, se tiene entonces, que lo allegado por parte del MADS al tribunal fue un documento con avances sobre el Pacto, solicitando una prórroga de 10 meses (julio de 2019) para poder surtir un proceso participativo y de coordinación institucional que permita la realización del pacto, situación evidenciada a folio 910 del auto de fecha 20 de marzo de 2019, mediante el cual *"Se incorpora al expediente del tribunal documentación allegada"*.

No se observa en la respuesta de la Entidad, prueba en donde se establezca que efectivamente el PIVAC ordenado por la Corte Suprema de Justicia, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, que cuente con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático, se haya entregado y suscrito por las partes interesadas.

Lo que se prueba en la respuesta es la insistencia por parte del MADS de destacar que los términos definidos en la sentencia de la Corte eran cortos, y que se adelanta un proceso participativo, pero no se evidencia la entrega propiamente del PIVAC con las características establecidas en la orden de la Corte, solo se tienen adelantos y proyecciones de futuras normativas sin evidenciarse un producto concreto que dé cumplimiento a la orden objeto de estudio.

En la respuesta se da a conocer las circunstancias que desbordan según el Ministerio su capacidad, como los fallos de Santurbán, Pisba, Atrato, Arroyo Bruno, Río Cauca, entre otros aspectos, sin embargo, es de anotar que esta Contraloría no es la llamada analizar si estas circunstancias excusan el incumplimiento de la orden segunda, es por esta razón que la competente para analizar esta situación es la Procuraduría General de la Nación dentro de un debido proceso.

De otro lado, ante lo manifestado por el MADS cuando indica:

Sin embargo, cabe mencionar que el objetivo de reducir la deforestación se cumplió, independientemente del escenario creado para el efecto, razón por la cual, no existe incumplimiento de algún deber funcional que la ley le haya asignado a este ministerio por virtud de la ley 99 de 1993.

Pues bien, las conductas que pertenecen al ámbito del derecho disciplinario, en general, son aquellas que comportan quebrantamiento del deber funcional por parte del servidor público. En cuanto al contenido del deber funcional, la jurisprudencia ha señalado que se encuentra integrado por (i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, (ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada

representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones. El incumplimiento al deber funcional, es lo que configura la ilicitud sustancial que circumscribe la libertad configurativa del legislador, al momento de definir las faltas disciplinarias.

Es de aclarar, que lo evaluado en la observación comunicada es el cumplimiento de la primera orden de la Sentencia STC4360 de 2018, respecto a la elaboración de un Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático, es decir, que el criterio tenido en cuenta en este caso fue la orden primera de la Sentencia antes mencionada, y no a la generalidad de las obligaciones del Ministerio frente a la problemática de la deforestación, así las cosas, se tiene que de haberse cumplido la sentencia STC4360 de 2018 en su primera orden, el flagelo de la deforestación en la Amazonía habría disminuido aún más de los resultados reportados por el IDEAM comunicados por el MADS.

Debido a lo anterior esta Contraloría observa un incumplimiento al deber funcional del MADS establecida en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002:

ARTÍCULO 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:

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

Ante lo anterior es nuestra obligación dar conocimiento del incumplimiento detectado, a la autoridad competente, de conformidad al artículo 34 de la Ley 734 de 2002 numeral 24 y artículo 50 de misma Ley que disponen:

ARTÍCULO 34. "DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público:

[...]

24. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley,

Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley." (negrilla fuera de texto).

Ante la respuesta dada por la Entidad auditada, esta Contraloría observa que no se desvirtúa la observación, como quiera que el PIVAC con las características ordenadas por la Corte no se ha presentado, lo allegado al Tribunal fue un avance y solicitud de prórroga, por tanto, la presente observación se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

3.5. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
5. Atender las denuncias asignadas relacionadas con la materia de auditoria (deforestación en la Amazonía colombiana).

A través del Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) se incorporó la denuncia ciudadana con radicado 2017ER0117094 y código SIPAR 2017-128090-80914-D, sobre presuntas afectaciones al patrimonio natural por la captura de animales para experimentos científicos. De esa actuación se determinó un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y penal para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y penal para la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). Esos hallazgos no se incluyen en este informe por tratarse de otra actuación.

A través del Sistema de Información de Participación Ciudadana (SIPAR) se incorporaron las siguientes peticiones ciudadanas, que serán respondidas con el envío de este informe:

- La petición ciudadana con radicado 2019ER0138482 y código SIPAR 2019-170130-82111-SE, relacionada con el Programa Visión Amazonía y los proyectos REDD+.
- La petición ciudadana con radicado 2019ER0118664 y código SIPAR 2019-167342-82111-SE, relacionada con el Proyecto REDD+ denominado "Resguardo Indígena Unificado Selva de Mataven".
- La petición ciudadana con radicado 2019ER0103942 y código SIPAR 2019-165222-82111-IS, relacionada con la lucha contra la deforestación y el cumplimiento de la Sentencia STC4360 de 2018.

Como resultado de las acciones adelantadas en el marco de la auditoría y dar respuesta de fondo a la ciudadanía, se determinó un (1) hallazgo de auditoría referido a aspectos sobre la gestión de la información sobre proyectos REDD+ por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Hallazgo 18. Información sobre Proyectos REDD+ [MADS]

Fuentes de criterios

Constitución Política
Decreto 3570 de 2011
Ley 99 de 1993
Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Criterios

- Constitución Política

Artículo 80. 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. 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 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

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

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley [...]

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.

- Decreto 3570 de 2011

ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

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

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

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

- Ley 99 de 1993

ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

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

[...]

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica [...]

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

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

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

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

3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.

4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

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

6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

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

40. Fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

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

ARTÍCULO 6. Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad.

• Decreto 1791 de 1996 [Compilado Decreto 1076 de 2015]

Artículo 3º.- Los siguientes principios generales sirven de base para la aplicación e interpretación de la presente norma:

a) Los bosques, en tanto parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental, son un recurso estratégico de la Nación y, por lo tanto, su conocimiento y manejo son tarea esencial del Estado con apoyo de la sociedad civil.

b) Por su carácter de recurso estratégico, su utilización y manejo debe enmarcarse dentro de los principios de sostenibilidad consagrados por la Constitución Política como base del desarrollo nacional.

Hechos

La Contraloría General de la República recibió la petición ciudadana con radicado 2019ER0118664 y código SIPAR 2019-167342-82111-SE, relacionada con el proyecto REDD+ denominado

"Resguardo Indígena Unificado Selva de Mataven". La petición fue trasladada por competencia a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente e incorporada a esta auditoría por corresponder a la materia auditada.

Con el fin de atender la petición y dar respuesta de fondo al ciudadano, se revisó la información aportada en la petición así como otros insumos y se remitió cuestionario al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La respuesta al cuestionario y los soportes documentales fueron analizados, así como la documentación de referencia citada en los diversos documentos.

El proyecto REDD+ denominado "Resguardo Indígena Unificado Selva de Mataven" tiene como objetivo la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el marco del mercado voluntario de carbono. Dado que es un mercado, "no tiene reglas de funcionamiento establecidas en instrumentos normativos u otros de carácter vinculante proferidos por los gobiernos nacionales"¹⁴⁰, de manera que el Gobierno Nacional no tiene injerencia directa en ese tipo de proyectos.

Como resultado del análisis realizado a la información remitida, la auditoría determinó que el Gobierno Nacional no cuenta con un instrumento que le permitan contar con la información suficiente para determinar la contribución del proyecto a la política ambiental y sus efectos en el territorio y los ecosistemas que alberga, más allá de la determinación de la reducción de emisiones GEI.

Aunque este proyecto cubre un área total estimada en más de 1,6 millones de hectáreas, y que de acuerdo con el Mapa de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia, dicho territorio alberga diversos ecosistemas, el Gobierno desconoce cuáles son las acciones que se han realizado en el territorio que han permitido obtener las reducciones GEI que han sido certificadas (cerca de 19,6 millones de toneladas de CO₂ equivalente) y cuáles son las acciones que se programan por parte de los ejecutores del proyecto (Asociación de Cabildos y Autoridades Indígenas de la Selva de Matavén – ACATISEMA y MEDIAMOS F&M S.A.S.) a fin de continuar con la reducción de emisiones GEI, información que permite determinar la contribución del proyecto a la política ambiental y sus efectos en el territorio y los ecosistemas que alberga.

Causa

Esta situación se debe a la ausencia de reglamentación y lineamientos dirigidos a que el Estado cuente con información sobre las acciones adelantadas por los operadores del proyecto que permitieron la reducción de emisiones GEI, como un insumo para la toma de decisiones en la política pública ambiental.

Efecto

Esta situación afecta la toma de decisiones de política pública ambiental en relación con el territorio que cubre el proyecto y los ecosistemas que alberga, de manera que, en la toma de decisiones sobre la gestión de instrumentos como el PNDF o la EICDGB, se tenga en cuenta los aportes que este tipo de iniciativas de naturaleza privada viene realizando y sus efectos en el territorio y los ecosistemas que alberga, teniendo en cuenta que el territorio es propiedad de la Nación.

En este sentido, la observación de la CGR no se dirige hacia la intervención del Estado en el mercado de reducciones GEI, ni a intervenir en las transacciones entre privados, sino que el Estado

¹⁴⁰ Respuesta del MADS a la CGR.

cuenta con la información sobre las intervenciones en el territorio con ocasión de aquellas transacciones para la toma de decisiones a que haya lugar.

Es un hallazgo administrativo.

Respuesta MADS

El Ministerio inicia su argumento señalando que sí cuenta con un instrumento para la recolección de información sobre los proyectos REDD+, el Registro Nacional de Reducciones y Remociones de gases efecto invernadero (RENARE), reglamentado mediante la Resolución 1447 de 2018 y que tiene dos objetivos principales:

- ii. Fijar lineamientos para el desarrollo de proyectos de mitigación de gases efecto invernadero, de forma que estos contribuyan de forma consistente con los objetivos de política pública que se han establecido en el país en materia de cambio climático.
- iii. Llevar un registro de proyectos que permita al país contabilizar los aportes en términos de reducción de emisiones de gases efecto invernadero a las metas nacionales

Además recuerda que la plataforma RENARE se encuentra en desarrollo y que recoge información dirigida a la contabilización de las reducciones de emisiones. Añade que el MADS no tiene por qué registrar información adicional de este tipo de proyectos en atención a que el territorio es propiedad del Estado. Finalmente, que no se puede generalizar a partir de un caso observado.

Adicionalmente, el Ministerio expone que no tiene competencia para tomar decisiones sobre las actividades de iniciativa propia de las comunidades indígenas -como es el caso del proyecto REDD+ en la Selva Mataven-, como tampoco puede interferir en la iniciativa privada de ese tipo de mercados y explica cómo está reglamentado y cómo operan los diversos actores que participan en ellos. En consecuencia, el Ministerio está actuando en el marco de sus competencias y en cumplimiento de su deber funcional.

Análisis CGR

La CGR recuerda que la observación de la CGR no se dirige hacia la intervención del Estado en el mercado de reducciones GEI, ni que el Estado intervenga en las transacciones entre privados, sino que el Estado cuente con la información sobre las distintas intervenciones que se dan en el territorio con ocasión de aquellas transacciones, información que puede ser útil para la toma de decisiones a que haya lugar, así como contar con información relevante para efectos de la transparencia en la rendición de cuentas a la ciudadanía, teniendo como fundamento, entre otros, que el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación y que el Ministerio es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Al respecto cabe recordar que, como parte de la respuesta al cuestionario sobre la petición ciudadana 2019-167342-82111-SE, el Ministerio relató su gestión frente a las denuncias sobre el proyecto REDD+ en la Selva Matavén:

A pesar de lo anterior, en atención a las denuncias de algunos habitantes del resguardo indígena frente a la gestión del proyecto por parte de estas dos organizaciones, que han sido puestas en conocimiento de este Ministerio, a través de Asocarbono, el director del proyecto, señor Francisco Quiroga, solicitó reunión con esta cartera ministerial con el fin de entregar su versión sobre las denuncias existentes en torno a los manejos de los recursos obtenidos de los resultados de mitigación de GEI. Dicha reunión se llevó a cabo el pasado 30 de agosto del año en curso en las oficinas de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo. Como resultado de la

reunión, el señor Quiroga se comprometió a allegar toda la documentación del proyecto y de la atención que se ha dado a las peticiones de información sobre la ejecución del mismo, copia de la cual se adjunta al presente oficio.

Es decir, aunque el Ministerio no tenga injerencia directa en los proyectos REDD+, sí es reconocido por la ciudadanía como una autoridad legítima en materia ambiental respecto a este tipo de proyectos y ha ejercido como tal. En este sentido habría que tener en cuenta las características socioculturales y las condiciones de existencia de la población de la región, puestas frente a frente con toda la red de conceptos, definiciones, normativas y nomenclaturas que se manejan en el ámbito de los proyectos REDD+, de cara a una consulta efectiva del portal Web de los titulares del estándar de carbono, que en el caso Matavén, es la compañía VERRA. Ni siquiera está la información disponible en idioma castellano. Por lo que es más que comprensible que la ciudadanía acuda al Ministerio y la importancia de éste como actor central en el manejo de la información.

Lo anterior es más importante aún si se tiene en cuenta que, con ocasión de la petición ciudadana 2019ER0138482 y código SIPAR 2019-170130-82111-SE, se solicitó al Ministerio información sobre el universo de convenios, contratos y subcontratos celebrados en el contexto del programa Visión Amazonía para los años 2017, 2018 y 2019. No sólo se recibió respuesta del Ministerio, sino que también se ha venido recibiendo información de otras entidades, dado que la solicitud de la CGR fue trasladada a Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, que a su vez también hizo traslados a sus contrapartes en los diversos subconvenios que celebra. Es decir, se pone de manifiesto que no se conoce por parte del Ministerio qué se hace en el territorio con este tipo de proyectos de cooperación internacional, de la misma manera que no conoce lo que se hace en el territorio en el contexto de los proyectos REDD+.

Ahora bien, la CGR acepta la explicación del Ministerio en el sentido que ha venido reglamentando y propiciando la generación de los mercados de emisiones en un proceso que no se detiene, y que además la plataforma RENARE, que recoge la información de ese tipo de proyectos, aún se encuentra en proceso de desarrollo, por lo que se retira la connotación disciplinaria.

En conclusión, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

4. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Título	A	D	P	F	OI	IP	PAS
Hallazgo 1. D1. Plan Nacional de Desarrollo Forestal [MADS]	X	X					
Hallazgo 2. D2. Implementación del Servicio Nacional Forestal [MADS]	X	X					
Hallazgo 3. Política de Crecimiento Verde y Gestión Forestal [MADS]	X						
Hallazgo 4. Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas [MADS]	X						
Hallazgo 5. Políticas públicas ambientales y cooperación internacional [MADS]	X						
Hallazgo 6. D3. Priorización de la Amazonía en el Fondo Nacional Ambiental [MADS]	X	X					
Hallazgo 7. Dependencia de recursos externos conservación [MADS]	X						
Hallazgo 8. D4. Sustracción de áreas de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía [MADS]	X	X					
Hallazgo 9. D5. Instrumentos para la gestión de ecosistemas compartidos [MADS]	X	X					
Hallazgo 10. D6-PAS1. Reporte de Información a la CGR [MADS]	X	X					X
Hallazgo 11. D7-PAS2. Reporte de información a la CGR [Ministerio de Minas]	X	X					X
Hallazgo 12. D8. Arreglo institucional Decreto 1257 de 2017. Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD) y otros [MADS]	X	X					
Hallazgo 13. D9-P1. Permisos de Aprovechamiento Forestales [CDA, Corpoamazonía]	X	X	X				
Hallazgo 14. Compensaciones en el Bioma Amazónico [CDA, Corpoamazonía]	X						
Hallazgo 15. Liderazgo y fortalecimiento de las corporaciones de desarrollo sostenible [MADS]	X						
Hallazgo 16. D10. Sentencia STC4360 de 2018 - Orden primera - Plan de Acción [MADS]	X	X					
Hallazgo 17. D11. Sentencia STC4360 de 2018 - Orden segunda - PIVAC [MADS]	X	X					
Hallazgo 18. Información sobre Proyectos REDD+[MADS]	X						
Totales	18	11	1	0	0	0	2