

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

CONTROL A LA DEFORESTACIÓN [Corte junio 2022]

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS
Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - Corpoamazonía
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – Corporinoquía
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
CONTROL A LA DEFORESTACIÓN

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vice contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Ada América Millares Escamilla
Directora de Vigilancia Fiscal	Lucía Mazuera Romero
Director de Estudios Sectoriales	Iván López Dávila
Supervisor de auditoría	Eduardo Tapias Martínez
Líder de auditoría	Henry Alberto Castellanos Cárdenas
Equipo Auditor	
Contraloría Delegada para el Medio Ambiente	Daniela Lozano Chamorro Brigitte Angelica Contreras Beltrán
Gerencia Departamental Colegiada Putumayo	Jorge Alberto Guerrero Lineiro Bilma Patricia Revelo Vallejo Yolima Vanessa Rodríguez Rodríguez
Gerencia Departamental Colegiada Guainía	Andrea Liliana Salazar Vásquez Fredy Villamil Vargas
Gerencia Departamental Colegiada Chocó	Andres Stiverson Palacios Córdoba

TABLA DE CONTENIDO

	Pag
1. HECHOS RELEVANTES	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	8
2.1.1. Objetivo general	8
2.1.2. Objetivos específicos	9
2.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	9
2.3. FUENTE DE CRITERIOS DE AUDITORÍA	10
2.4. LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO.....	11
2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	11
2.5.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS	11
2.5.2. Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC..	12
2.5.3. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA	12
2.5.4. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – Corpoamazonia..	14
2.5.5. Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – Corporinoquía	15
2.5.6. Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó Codechocó.....	– 16
2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA ...	16
2.6.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS	16
2.6.2. Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC..	17
2.6.3. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA	17
2.6.4. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – Corpoamazonia..	18
2.6.5. Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – Corporinoquía	18
2.6.6. Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó-Codechocó	18
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	18
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO	19
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	20
3.1. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	20
3.2. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	41
3.3. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	52
3.4. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	68
3.5. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	73
4. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS	74

1. HECHOS RELEVANTES

La región Amazónica por años ha sido golpeada por la ausencia del estado y por la explotación y uso ilícito de los recursos naturales, hecho que ha elevado en dimensiones alarmantes la deforestación, poniendo en peligro el capital natural y cultural que dan sustento a los pobladores locales, y amenazando con ello el mayor patrimonio ambiental del país.

En el monitoreo de la superficie deforestada para el año 2021 según el IDEAM¹, se menciona que, las áreas de cambio en la cobertura de bosque natural se concentran principalmente en las regiones de la Amazonia (64,8 %), los Andes (17,2 %), el Pacífico (7,7 %), el Caribe (5,5 %), y la Orinoquia (4,8 %). Se destaca el incremento de la deforestación en la Amazonia, pasando de 109.302 ha en el año 2020 a 112.899 ha en el año 2021. (IDEAM, 2022).

Para poder contrarrestar estos altos índices de deforestación se cuenta con el Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación (Conaldef), como mecanismo de coordinación interinstitucional para el control y vigilancia contra la deforestación y otros crímenes ambientales, con la finalidad de concretar acciones para detener la deforestación e implementar las nuevas estrategias de reforestación y forestación, creado con el artículo 9 de la Ley 1955 de 2019 que remplazo a la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales – CICOD que fue creada mediante el decreto 1257 de 2017 y cuya finalidad es *“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”*.

Cabe mencionar que, no se cuenta con evidencia de la existencia de información que dé cuenta de la transición entre el CICOD creado en el 2017 y el Conaldef, actualmente vigente.

Otro de los instrumentos establecidos para contrarrestar los eventos de deforestación son las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación, establecidas en el artículo 8 del decreto 1257 de 2017 que tiene 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.

El Conaldef cuenta con 2 coordinaciones, una para el Monitoreo y Análisis de la Información – CMAI y el Interinstitucional para la Unificación de Esfuerzos y Acciones que se complementan para coadyuvar al control y vigilancia contra la deforestación.

¹ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

Otra de las herramientas para prevenir y controlar la afectación de los recursos naturales renovables y la protección del ambiente, son los comités departamentales y locales de control y vigilancia de los recursos naturales renovables que entre sus funciones se contempla, coordinar las actividades y procedimientos requeridos para agilizar y optimizar la investigación y judicialización de las conductas consideradas como delitos contra el ambiente y recursos naturales. De igual forma, entre otras, tiene a su cargo coordinar operativos de control y seguimiento de actividades ilícitas que afecten o perturben los recursos naturales y el ambiente, la movilización de la flora y fauna silvestre, entre otras.

Como apoyo a la gestión y actividades de los comités departamentales y locales de control y vigilancia se han creado unos subcomités, entre ellos el subcomité operativo para realizar actividades de control y vigilancia sobre los recursos naturales renovables relacionados con operativos de decomiso de flora y fauna silvestre e investigaciones.

Una de las estrategias del gobierno nacional para la protección del medio ambiente es la Campaña Artemisa que tiene su origen en el Plan Nacional de Desarrollo Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad 2018 – 2022, Ley 1955 de 2019; que se plantea con el propósito de preservar y defender el agua, la biodiversidad y el medio ambiente, la cual ha sido liderada por el Ministerio de Defensa Nacional a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Fiscalía General de la Nación, las Autoridades Ambientales, y Parques Nacionales Naturales. Su objetivo principal se centra en llevar a cabo operaciones conjuntas, coordinadas e interinstitucionales en áreas estratégicas ambientales para el control a la deforestación y demás crímenes ambientales.

Considerando los reportes del IDEAM, para el año 2021, la actualización de la cifra oficial de deforestación permite señalar que en Colombia se perdieron 174.103 ha (lo que representa un aumento del 1,5 % respecto de la pérdida reportada para el año 2020). (IDEAM, 2022), evidenciando que los esfuerzos de los instrumentos existentes que tiene como propósito la coordinación y articulación entre los responsables del nivel nacional y territorial, en las que las corporaciones autónomas regionales hacen parte, no han sido efectivos para atacar el fenómeno de la deforestación causante del deterioro ambiental.

De igual forma, para el año 2021 la deforestación, para las áreas del Sistema de Nacional de Parques Nacionales Naturales², “representó el 8 % del total nacional (14.273 ha), siendo el PNN Tinigua (5.341 ha) y el PNN Sierra de La Macarena (3.222 ha) como las áreas más afectadas.

Respecto de la jurisdicción de Resguardos Indígenas se reporta que allí se concentró el 10,7% de la deforestación nacional, siendo el área más crítica el Resguardo indígena Llanos del Yarí-Yaguara II.

² Comunicación Radicado 20222300328621 del 3 de noviembre de 2022 de PNNC a la CGR

Finalmente, respecto de las áreas de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras se identifica que allí se concentró el 7,2% de la deforestación nacional”

Ahora bien, para el año 2022, el IDEAM presenta para el nivel país como reporte de los meses de enero a marzo de 2022, una deforestación de 50.400 hectáreas, cifra que supera las 45.500 reportadas para el mismo periodo de 2021. Tendencia que es preocupante y concluyente, lo que indicaría que los mecanismos existentes señalados anteriormente no han presentado los resultados esperados y finalmente las acciones no han sido efectivas para el control a la deforestación.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

87111

Bogotá D.C.

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

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

Doctor:
JOSE ARMANDO SUAREZ SANDOVAL
Director General (E)
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía

Doctor:
ARNOLD ALEXANDER RINCÓN LÓPEZ
Director General
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó

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

Doctor:
LUIS ALEXANDER MEJIA BUSTOS
Director General
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía

Respetados doctores (a):

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 2018³, la Contraloría General de la República realizó auditoría al cumplimiento de obligaciones en aspectos específicos de la gestión realizada en relación con el control a la deforestación.

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

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en el documento Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI⁴), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁵).

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, entre otros, el examen de las evidencias y documentos que fueron remitidos por las entidades y que soportan dicho cumplimiento.

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

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

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron:

2.1.1. Objetivo general.

Evaluar la gestión desarrollada por el MADS, CORPORINOQUÍA, CORPOAMAZONIA, CDA y CODECHOCÓ a junio de 2022, en el control a la deforestación en las áreas de su jurisdicción en ejercicio de sus funciones.

³Por 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.

⁴ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

⁵ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Evaluar la gestión desarrollada en el control a la deforestación por PNNC a junio de 2022, en su función de administrar las áreas protegidas en la categoría de parque nacional natural y su contribución al cumplimiento de los objetivos de conservación del país en lo relacionado con los parques a su cargo de las regiones Orinoquia, Amazonia, y Costa Pacífica.

2.1.2. Objetivos específicos

1. Evaluar la gestión adelantada por el MADS, PNNC y corporaciones con jurisdicción en la región de la Amazonía Colombiana en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia ST4360 de 2018.
2. Evaluar la gestión desarrollada por MADS, PNNC y corporaciones en los trámites de procesos administrativos sancionatorios relacionados con la deforestación y establecer si se imponen medidas compensatorias por los daños hechos.
3. Evaluar los resultados obtenidos por MADS, PNNC y corporaciones con el apoyo de la Fuerza Pública orientada a contrarrestar las actividades clandestinas que hubieren permitido judicializar a los responsables de prácticas atentatorias del medio ambiente
4. Revisar el cumplimiento por parte de las corporaciones que hubieren realizado el inventario detallado de los bosques públicos y de propiedad privada existente en el ámbito de su jurisdicción, conforme al numeral 3.5 de la Directiva 04 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación.
5. Atender las denuncias asignadas, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución.

2.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría tuvo como alcance la evaluación de la gestión realizada por las entidades auditadas en relación con el cumplimiento de obligaciones en aspectos específicos de la gestión para el control a la deforestación.

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

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

Esta auditoría no incluyó el desarrollo del Procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA)⁶.

⁶ 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.

2.3. FUENTE DE CRITERIOS DE AUDITORÍA

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

- Constitución Política de Colombia.
- Decreto-Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Decreto 1791 de 1996, por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.
- Decreto-Ley 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.
- Directiva 4 de 2019 (Procuraduría General de la Nación).
- Documento CONPES 3934 de 2018, Política de Crecimiento Verde.
- Ley 2 de 1959, sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
- 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 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 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
- Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".
- Ley 2111 de 2021, por medio del cual se sustituye el Título XI "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 415 de 2010, por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales -RUIA.
- Resolución 2086 de 2010, por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1o del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones.
- Resolución 1517 de 2012 [MADS], por la cual se adopta el Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad.
- Resolución DG-1348 de 2017 [Corpoamazonía], por la cual se crea los Comités Departamentales y Locales de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, en el área de jurisdicción de CORPOAMAZONIA, y se deroga la resolución Nro. 0859 del 30 de junio de 2017.

- Resolución 256 de 2018, por la cual se adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico y se toman otras determinaciones.
- Resolución 1428 de 2018, por la cual se modifican los artículos 9o, 10 y 12 de la Resolución número 256 del 22 de febrero de 2018, por medio de la cual se adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico y se toman otras determinaciones.
- Sentencia STC4360 de 2018 [Corte Suprema de Justicia].

2.4. LIMITACIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO

En desarrollo de la auditoría no se presentaron limitaciones.

2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

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

2.5.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
I. Evaluación del control interno Institucional por componentes															
A. Ambiente de control	8				1										
B. Evaluación del riesgo	3				1										
C. Sistemas de información y comunicación	7				1										
D. Procedimientos y actividades de control	6				1										
E. Supervisión y monitoreo	4				1										
Puntaje total por componentes					1										
Ponderación					10%										
Calificación total del control interno Institucional por componentes					0,100										
					Adecuado										
Riesgo combinado promedio					ALTO										
Riesgo de fraude promedio					BAJO										
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	7,000	14,000	2,000	20%	0,400										
B. Evaluación de la efectividad	7,000	15,000	2,143	70%	1,500										
Calificación total del diseño y efectividad					1,900										
					Parcialmente adecuado										
Calificación final del control interno					2,000										
					Ineficiente										
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a <1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =>1,5 a <2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =>2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 2,000 que corresponde al rango INEFICIENTE, sustentado en debilidades en los controles implementados en los procesos auditados frente a las siguientes situaciones de riesgo:

- Que las alertas no sean tenidas en cuenta en los operativos.
- Que se generen incumplimientos en las responsabilidades asignadas en la sentencia y/o en el Plan de acción de corto, mediano y largo plazo.
- Que las actividades del Plan de Acción no cumplan con el objeto primordial de la sentencia STC4360 de 2018, y que no cuenten con los respectivos soportes que corroboren el cumplimiento.
- Que no haya articulación interinstitucional entre los diferentes actores para el cumplimiento de las órdenes de la sentencia STC4360 de 2018.

2.5.2. Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
I. Evaluación del control interno institucional por componentes															
	Ítems evaluados	Puntaje													
A. Ambiente de control	8	1													
B. Evaluación del riesgo	3	1													
C. Sistemas de información y comunicación	7	1													
D. Procedimientos y actividades de control	6	1													
E. Supervisión y monitoreo	4	1													
Puntaje total por componentes		1													
Ponderación		10%													
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,100													
		Adecuado													
Riesgo combinado promedio		ALTO													
Riesgo de fraude promedio		BAJO													
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	7,000	14,000	2,000	20%	0,400										
B. Evaluación de la efectividad	7,000	9,000	1,286	70%	0,900										
Calificación total del diseño y efectividad		1,300													
		Adecuado													
Calificación final del control interno		1,400													
		Eficiente													
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a <1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =>1,5 a <2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =>2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,400 que corresponde al rango EFICIENTE.

2.5.3. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA



Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
I. Evaluación del control interno institucional por componentes															
	Ítems evaluados	Puntaje													
A. Ambiente de control	8	1													
B. Evaluación del riesgo	3	1													
C. Sistemas de información y comunicación	7	1													
D. Procedimientos y actividades de control	6	1													
E. Supervisión y monitoreo	4	1													
Puntaje total por componentes		1													
Ponderación		10%													
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,100													
		Adecuado													
Riesgo combinado promedio		ALTO													
Riesgo de fraude promedio		BAJO													
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	7,000	14,000	2,000	20%	0,400										
B. Evaluación de la efectividad	7,000	17,000	2,429	70%	1,700										
Calificación total del diseño y efectividad				2,100											
				Inadecuado											
Calificación final del control interno				2,200											
				Ineficiente											
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a <1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =>1,5 a <2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =>2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 2,200 que corresponde al rango INEFICIENTE, sustentado en debilidades en los controles implementados en los procesos auditados frente a las siguientes situaciones de riesgo:

- Que las actividades u operaciones sean ordenadas, autorizadas, realizadas, supervisadas y/o controladas por personas que no cuenten con la experiencia, capacitación y/o conocimientos necesarios para hacerlo.
- Que para la realización de las actividades u operaciones no se cuente con un adecuado diseño de procesos o procedimientos, que no exista segregación de funciones e identificación precisa de responsables para su direccionamiento, ejecución, control y evaluación, que los proveedores e insumos (entradas) no sean los más adecuados a los fines que se persiguen, o que los resultados o salidas no estén claramente definidos.
- Que para la realización de las actividades u operaciones no se cuente la tecnología necesaria.

2.5.4. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – Corpoamazonía

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.					
<small>Reporte generado por el sistema de auditoría (Sigaquest)</small>					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control				8	1
B. Evaluación del riesgo				3	1
C. Sistemas de información y comunicación				7	1
D. Procedimientos y actividades de control				6	1
E. Supervisión y monitoreo				4	1
Puntaje total por componentes				1	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,100	
				Adecuado	
Riesgo combinado promedio				ALTO	
Riesgo de fraude promedio				BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles					
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	7,000	14,000	2,000	20%	0,400
B. Evaluación de la efectividad	7,000	13,000	1,857	70%	1,300
Calificación total del diseño y efectividad				1,700	
				Parcialmente adecuado	
Calificación final del control interno				1,800	
				Con deficiencias	
Valores de referencia					
Rango		Calificación			
De 1 a <1,5		Eficiente			
De =>1,5 a <2		Con deficiencias			
De =>2 a 3		Ineficiente			
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).					

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,800 que corresponde al rango **CON DEFICIENCIAS**, sustentado en debilidades en los controles implementados en los procesos auditados frente a las siguientes situaciones de riesgo:

- Que las alertas no sean tenidas en cuenta en los operativos, ausencia de coordinación interinstitucional y falta de seguimiento a los compromisos pactados en los comités.
- Que no se cuente con inventario detallado de los bosques públicos y de propiedad privada existente, en el ámbito de su jurisdicción.

2.5.5. Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – Corporinoquía

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
I. Evaluación del control interno institucional por componentes															
	Ítems evaluados	Puntaje													
A. Ambiente de control	8	1													
B. Evaluación del riesgo	3	1													
C. Sistemas de información y comunicación	7	1													
D. Procedimientos y actividades de control	6	1													
E. Supervisión y monitoreo	4	1													
Puntaje total por componentes		1													
Ponderación		10%													
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,100													
		Adecuado													
Riesgo combinado promedio		ALTO													
Riesgo de fraude promedio		BAJO													
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles															
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada										
A. Evaluación del diseño	7,000	14,000	2,000	20%	0,400										
B. Evaluación de la efectividad	7,000	15,000	2,143	70%	1,500										
Calificación total del diseño y efectividad				1,900											
				Parcialmente adecuado											
Calificación final del control interno				2,000											
				Ineficiente											
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a <1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =>1,5 a <2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =>2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 2,000 que corresponde al rango INEFICIENTE, sustentado en debilidades en los controles implementados en los procesos auditados frente a las siguientes situaciones de riesgo:

- Que no se adelanten las actividades dentro de los términos (tiempo) establecidos para las fases del proceso
- Incumplimiento de las responsabilidades asignadas en la sentencia y/o en el Plan de acción de corto, mediano y largo plazo.
- Que las actividades del Plan de Acción no cumplan con el objeto primordial de la STC4360 de 2018, y que no cuenten con los respectivos soportes que corroboren el cumplimiento.
- Que no haya articulación interinstitucional entre los diferentes actores para el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia 4360 de 2018.
- Que no se cuente con inventario detallado de los bosques públicos y de propiedad privada existente, en el ámbito de su jurisdicción.

2.5.6. Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento															
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.															
I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje												
A. Ambiente de control		8	1												
B. Evaluación del riesgo		3	1												
C. Sistemas de información y comunicación		7	1												
D. Procedimientos y actividades de control		6	1												
E. Supervisión y monitoreo		4	1												
Puntaje total por componentes		1													
Ponderación		10%													
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,100													
		Adecuado													
Riesgo combinado promedio		ALTO													
Riesgo de fraude promedio		BAJO													
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada									
A. Evaluación del diseño		7,000	13,000	1,857	20%	0,371									
B. Evaluación de la efectividad		4,000	4,000	1,000	70%	0,700									
Calificación total del diseño y efectividad		1,071													
		Adecuado													
Calificación final del control interno		1,171													
		Eficiente													
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a <1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =>1,5 a <2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =>2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>						Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia															
Rango	Calificación														
De 1 a <1,5	Eficiente														
De =>1,5 a <2	Con deficiencias														
De =>2 a 3	Ineficiente														
Fuente: Matriz para la evaluación del control interno (Auditoría de cumplimiento).															

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para esta entidad obtuvo una calificación final de 1,171 que corresponde al rango EFICIENTE.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

A continuación, para cada entidad auditada se presenta el concepto sobre el cumplimiento en los aspectos evaluados y las muestras seleccionadas, con base en los hallazgos de auditoría que hacen parte de este informe:

2.6.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite un concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO en los aspectos evaluados y la muestra seleccionada, fundamentado en los siguientes hallazgos de auditoría que hacen parte de este informe, valorados como materialmente significativos al referirse a

incumplimientos de lo dispuesto en la sentencia STC4360 de 2018 y no permitir contrarrestar las actividades causantes de deforestación:

Hallazgo 1. - Coordinación interinstitucional para el cumplimiento de la Sentencia STC4360 de 2018 [MADS]
Hallazgo 2. [D1] - Cumplimiento orden primera Sentencia STC4360 de 2018 [MADS]
Hallazgo 3. [D2] - Cumplimiento orden segunda Sentencia STC4360 de 2018 [MADS]
Hallazgo 7. - Instrumentos de lucha contra la deforestación [MADS, PNNC, CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]

2.6.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite un concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO en los aspectos evaluados y la muestra seleccionada, fundamentado en el siguiente hallazgo de auditoría que hacen parte de este informe valorado como materialmente significativo al referirse a incumplimientos que no permiten contrarrestar las actividades causantes de deforestación:

Hallazgo 7. - Instrumentos de lucha contra la deforestación [MADS, PNNC, CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]

2.6.3. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite un concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO en los aspectos evaluados y la muestra seleccionada, fundamentado en los siguientes hallazgos de auditoría que hacen parte de este informe, valorados como materialmente significativos al referirse a incumplimientos de lo dispuesto en la sentencia STC4360 de 2018, no permitir contrarrestar las actividades causantes de deforestación, incumplimientos que afectan el objeto de la potestad sancionatoria ambiental que ejerce el Estado y afectaciones a la calidad, oportunidad y disponibilidad del inventario detallado de bosques públicos y privados en su jurisdicción:

Hallazgo 4. [D3] - Cumplimiento de la Sentencia STC4360 de 2018, actualización Plan de acción [CDA]
Hallazgo 6. [D5] - Procesos administrativos sancionatorios [CDA]
Hallazgo 7. - Instrumentos de lucha contra la deforestación [MADS, PNNC, CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]
Hallazgo 9. [D6] - Cumplimiento Directiva 4 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación [CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]

2.6.4. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – Corpoamazonia

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite un concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO en los aspectos evaluados y la muestra seleccionada, fundamentado en los siguientes hallazgos de auditoría que hacen parte de este informe, valorados como materialmente significativos al referirse a incumplimientos que no permiten contrarrestar las actividades causantes de deforestación y afectaciones a la calidad, oportunidad y disponibilidad del inventario detallado de bosques públicos y privados en su jurisdicción:

Hallazgo 7.- Instrumentos de lucha contra la deforestación [MADS, PNNC, CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]
Hallazgo 8. - Comités departamentales y locales [Corpoamazonia]
Hallazgo 9. [D6]. - Cumplimiento Directiva 4 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación [CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]

2.6.5. Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – Corporinoquía

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite un concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO en los aspectos evaluados y la muestra seleccionada, fundamentado en los siguientes hallazgos de auditoría que hacen parte de este informe, valorados como materialmente significativos al referirse a incumplimientos que no permiten contrarrestar las actividades causantes de deforestación, incumplimientos que afectan el objeto de la potestad sancionatoria ambiental que ejerce el Estado y afectaciones a la calidad, oportunidad y disponibilidad del inventario detallado de bosques públicos y privados en su jurisdicción:

Hallazgo 5. [D4] - Notificaciones de los actos administrativos [Corporinoquía]
Hallazgo 7. - Instrumentos de lucha contra la deforestación [MADS, PNNC, CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]
Hallazgo 9. [D6] - Cumplimiento Directiva 4 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación [CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]

2.6.6. Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite un concepto de SIN RESERVAS en los aspectos evaluados y la muestra seleccionada. Para esta entidad no se determinaron hallazgos de auditoría.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de esta auditoría, la Contraloría General de la República constituyó nueve (9) hallazgos administrativos de los cuales seis (6) tienen posible connotación disciplinaria, los cuales serán trasladados a las instancias competentes.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades deben estructurar, implementar y registrar en el aplicativo SIRECI, conforme a la Resolución Orgánica 042 de 2020⁷ de la Contraloría General de la República, el Plan de Mejoramiento con acciones y metas que permitan superar las causas administrativas que dieron lugar a los hallazgos de auditoría que hacen parte de este informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del presente.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica 42 de 2020, el documento Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la Contraloría General de la República.

Bogotá, D.C., 09 DIC 2022


ADA AMÉRICA MILLARES ESCAMILLA
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial No. 053 del 30 de noviembre de 2022.

Revisó: Lucía Mazuera Romero, Directora de Vigilancia Fiscal. 

Eduardo Tapias Martínez, Supervisor.


EDUARDO TAPIAS MARTÍNEZ

Elaboró: Equipo Auditor

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

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
1. Evaluar la gestión adelantada por el MADS, PNNC y corporaciones con jurisdicción en la región de la Amazonía Colombiana en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia ST4360 de 2018.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó cuatro hallazgos relacionados con debilidades en el desarrollo de funciones, procesos y procedimientos para el cumplimiento de órdenes impartidas en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia-STC4360. Son los siguientes:

Hallazgo 1. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA STC4360 DE 2018 [MADS]

Resumen:

La auditoría determinó debilidades por parte del MADS en el ejercicio de su rol de coordinación efectiva en la implementación del plan de acción de la Sentencia STC4360 de 2018, para alcanzar el cumplimiento de las órdenes impartidas.

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. 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 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

- Decreto 2811 de 1974⁸

Artículo 2. 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: [...]

⁸ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

20. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

30. 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. [...]

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.

- Ley 99 de 1993⁹

Artículo 5. Funciones del Ministerio: [...]

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;

15. Evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente, en los casos que se señalan en el Título VIII de la presente Ley;

16. Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar;

17. Contratar, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, la elaboración de estudios de investigación y de seguimiento de procesos ecológicos y ambientales y la evaluación de estudios de impacto ambiental;

18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.

CONDICIÓN

Es importante resaltar la transversalidad del cumplimiento de la Sentencia, en donde inciden actores de diferentes sectores que, con responsabilidades diferentes, pero igualmente relevantes, deben funcionar de forma articulada para lograr el avance exitoso de las acciones a implementar según las órdenes de la Sentencia.

Según la información aportada por las entidades involucradas en el cumplimiento de la Sentencia, y del MADS como organismo rector para implementarlas, se evidenciaría incumplimiento respecto de:

i) Gestión institucional, en donde se registran debilidades asociadas con el debido cumplimiento de sus competencias, funciones y atribuciones institucionales. En el entendido que para el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia STC 4360 de 2018 el MADS ha configurado diferentes espacios de concertación: A diciembre de 2020 se tenían 2 mesas técnicas:

⁹ 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.

a) Mesa técnica de ejecución de la decisión: es liderada en conjunto por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y estará integrada por cada uno de los entes que participan, o han de participar, en el cumplimiento de las órdenes emanadas de la H. Corte Suprema de Justicia. Dentro de estas se tienen 6 sub mesas (2021) para facilitar la articulación interinstitucional para las gestiones propias del cumplimiento de las órdenes de la Sentencia.

b) Mesa técnica para apoyar la verificación del cumplimiento: Está integrada por un representante de los accionantes, otro de los pueblos indígenas, el DAPRE, el MADS, la Contraloría General de República, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Cabe mencionar que, estas mesas son las principales instancias de coordinación y articulación entre los actores involucrados en la consecución del cumplimiento de la sentencia.

ii) Demoras en la puesta en marcha de las acciones encaminadas al cumplimiento de la sentencia.

iii) Las autoridades administrativas nacionales no están desarrollando sus competencias en articulación con los entes territoriales de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, dando cumplimiento a los fines del estado.

iv) La indebida articulación entre las instituciones en pro de garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración de la Amazonía Colombiana.

Por lo anterior, la Contraloría considera que el MADS no ha liderado y ejercido su papel de coordinación efectiva en la implementación del plan de acción de la Sentencia STC 4360 de 2018, para alcanzar el cumplimiento de las órdenes impartidas.

Se advierte la falta de coordinación interinstitucional para prevalecer en el cuidado y protección del Medio Ambiente, como lo establecen los diferentes actos administrativos y sentencias, y en atención de la función que debe cumplir la administración de regirse por los principios de efectividad y coordinación, conforme se indica en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.

CAUSA

Deficiencias presentadas en cuanto a la articulación y coordinación interinstitucional entre las diferentes autoridades administrativas del nivel nacional y los entes territoriales en búsqueda de acciones emprendidas para garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración de la Amazonía Colombiana.

Debilidades en la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en donde no se establece comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales.

La dilación en la aplicación de las órdenes impartidas por la Corte hace que la problemática de deforestación en la región amazónica se siga acrecentando cada vez más.

EFFECTO

El incremento de los efectos nocivos de la deforestación sobre el cambio climático y las diferentes generaciones vulnerables, a las que se les reconocieron derechos fundamentales por parte de la Corte Suprema de Justicia.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El Ministerio dio respuesta mediante comunicación con radicado 21022022E3005267 del 10 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico, en los siguientes términos:

En el marco del cumplimiento de la Sentencia STC4360 y en el marco del cumplimiento del auto del 18 de diciembre de 2020 del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, en el cual se ordena la creación de dos mesas técnicas; una de ejecución liderada por los ordenados (DAPRE, MADS, y MADR) y otra de seguimiento liderada por la Procuraduría y la coordinación interinstitucional para determinar mecanismos de financiamiento; se crean las dos mesas mencionadas.

Es importante aclarar que la creación de dichas mesas es una orden del tribunal de seguimiento y que el Ministerio de Ambiente no es el único ni principal coordinador de los espacios de articulación interinstitucional, por el contrario, las tres entidades ordenadas en el marco de la mesa técnica tienen la función de participar articuladamente, por otro lado, en la mesa técnica de ejecución quien hace la secretaria técnica es DAPRE.

Las acciones que dan cumplimiento al plan de acción (orden 1) inicialmente presentado ante el tribunal de seguimiento en agosto de 2018 se han venido implementando desde el año 2018, se han presentado los informes implementación de las mismas y de cumplimiento a la sentencia de manera trimestral ante el tribunal para los años 2019 y 2020 y desde el año 2021 cuatrimestral ante la mesa de seguimiento.

A pesar de que la orden 3 no está dirigida al Minambiente, desde su expedición el GOAT ha adelantado acciones dirigidas al apoyo de su cumplimiento, en el marco de las competencias legales del Ministerio como entidad rectora de la política ambiental y dirigidas en dos aspectos: 1. la actualización de las determinantes ambientales por parte de las CAR para su incorporación en la actualización de los POT y 2. la asistencia técnica a los municipios en las temáticas que ordena la sentencia, referidas a cero deforestación y adaptación al cambio climático.

ANÁLISIS CGR

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

El Ministerio argumenta dentro de su respuesta que no es el único ni principal coordinador de los espacios de articulación interinstitucional, por el contrario, las tres entidades ordenadas en el marco de la mesa técnica tienen la función de participar articuladamente, por otro lado, en la mesa técnica de ejecución quien hace la secretaria técnica es DAPRE, según lo establecido en el auto del 18 de diciembre de 2020 del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras.

Frente a este punto es necesario aclarar que la autonomía de la entidad no ha sido cuestionada en el hecho observado, pero sí los resultados en la ejecución de las acciones para el abordaje de la deforestación de la Amazonia, necesarios para asuntos

ambientales del orden nacional como la deforestación de la Amazonia Colombiana, los cuales deben ser atendidos con una estructura ordenada que garantice que se conserve el patrimonio natural, de este modo cobra importancia resaltar el incremento de la deforestación en la Amazonia, pasando de 109.302 ha en el año 2020 a 112.899 ha en el año 2021. (IDEAM, 2022).

El Ministerio menciona adicionalmente, que se ha realizado procesos de asistencia técnica y capacitación a Corpoamazonia, Cormacarena y CDA para la actualización de las determinantes ambientales. En ese sentido, pese a que se sugieren avances del objetivo de cumplir con lo ordenado por la Corte Suprema, 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.

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.

Hallazgo 2. [D1] CUMPLIMIENTO ORDEN PRIMERA SENTENCIA STC4360 DE 2018 [MADS]

Resumen:

Se determinó incumplimiento a la orden primera de la Sentencia STC4360 de 2018, sobre la formulación 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.

Esta situación también fue observada en el informe de auditoría “Control a la Deforestación en la Amazonia Colombiana 2017 – 2019”, por lo que, en el seguimiento realizado a la acción de mejora contenida en el Plan de Mejoramiento respectivo, se considera que no fue efectiva al reiterarse en este proceso auditor.

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

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

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. 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 1974¹⁰

Artículo 2. 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. [...]

- Ley 99 de 1993¹¹

Artículo 2. 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 3. 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 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 [...]

- Sentencia STC4360 de 2018

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.

- Ley 734 de 2002¹²

¹⁰ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

¹¹ 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.

¹² Las presuntas conductas que se presentan en el informe tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario". Los artículos 27 y 34 de la Ley 734 de 2002 corresponden a los artículos 27 y 38 respectivamente de la Ley 1952 de 2019.

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

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

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

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

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

- Ley 1952 de 2019¹³

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

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

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

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

CONDICIÓN

La Corte Suprema de Justicia, el 5 de abril de 2018, pronunció 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, un hito histórico en nuestro país.

Todo inició con la demanda interpuesta por 25 niños y jóvenes que accionaron contra la Presidencia de Colombia, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura y las municipalidades de la Amazonia colombiana, con el argumento 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

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

La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de Marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de Junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

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 de dicha providencia, 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.

Sin embargo, 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 de fecha de 2018 en actualización, no está generando efectos para contrarrestar la tasa de deforestación y por ende se estaría incumpliendo la orden primera.

Es notable el incremento de la deforestación siendo la región amazónica la de mayor afectación nacional.

En el seguimiento realizado a la acción contenida en el Plan de Mejoramiento del Ministerio, para el hallazgo 16 denominado "Sentencia STC4360 de 2018 - Orden primera — Plan de Acción" resultante del informe de la auditoria "Control a la Deforestación en la Amazonia Colombiana 2017 – 2019", se evidenció que no fue efectiva y se reitera en el actual proceso auditor.

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.

EFEECTO

El que no se reconozcan los derechos de las generaciones futuras a un medio ambiente sano y saludable y, además, el no cumplimiento de los compromisos asumidos conforme con el Acuerdo de París, aplicables en el ámbito Nacional, en el que se compromete a lograr la *"reducción de la deforestación y de emisión de gases de efecto invernadero en un contexto de cambio climático [...]"*, entre los cuales destaca la obligación de disminuir *"la tasa neta de deforestación a cero en la Amazonía colombiana para el año 2020"*, situaciones 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, así mismo estos hechos podrían tener altos riesgos de efectos sobre:

- 1) La alteración negativa del ciclo del agua;
- 2) La alteración de los suelos a la hora de captar y absorber agua cuando llueve (y las consiguientes inundaciones que esto genera);
- 3) Los cambios en los suministros de agua que llegan a los páramos y que a su vez proveen agua para las ciudades donde viven los accionantes; y
- 4) El calentamiento global, a causa de las emisiones de dióxido de carbono, que en condiciones de no deforestación se encuentra almacenado en los bosques).

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad dio respuesta mediante comunicación con radicado 21022022E3005267 del (10) de (noviembre) de 2022, remitida mediante correo electrónico, donde manifiesta:

Como consecuencia de la declaración de la Amazonía colombiana sujeto de derechos a través de la Sentencia 4360 de 2018, donde se ordena aplicar mecanismos para frenar la deforestación, el Ministerio de Ambiente expidió en agosto de 2018 el "Plan de Acción para Reducir la Deforestación y hacer frente a los Efectos del Cambio Climático en la Amazonía Colombiana – STC 4360 de 2018", el cual se encuentra en proceso de actualización teniendo en cuenta los lineamientos dados en los pactos del PND 2018-2022, en especial con lo contemplado en el "Pacto por la sostenibilidad: Producir conservando y conservar produciendo", donde se definen acciones para contrarrestar las dinámicas actuales de deforestación y la degradación de ecosistemas, mediante la articulación de acciones del Estado para gestionar integralmente las áreas ambientales estratégicas del país, mediante tres pilares o frentes de acción:

El primero, denominado Legalidad, que avanza en la implementación de acciones asociadas al cumplimiento de la ley y la lucha contra la ilegalidad; el segundo, orientado al Emprendimiento, con el cual se busca generar alternativas productivas para que los colombianos en condición de vulnerabilidad cuenten con modos de vida que les permitan vivir dignamente sin deforestar; y el último, centrado en el Monitoreo, que busca consolidar procesos que faciliten un equilibrio entre la conservación del capital natural, su uso responsable y la producción nacional, de forma tal que la riqueza natural del país se apropie como un activo estratégico de la Nación.

Por lo que se refiere a la línea de Monitoreo y control permanente, se tiene como meta generar información confiable, consistente, oportuna y de calidad sobre la oferta, estado, presión y dinámica del recurso forestal, como soporte a procesos de toma de decisiones a nivel nacional, regional y local, permitiendo implementar acciones de control y seguimiento a las Autoridades Ambientales para una administración eficiente del recurso forestal del país, por lo que se resalta la creación y entrada en funcionamiento del CONALDEF (Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados) con la Ley 1955 de 2019, que tiene como objetivos detener el aumento de la deforestación; recuperar la selva tropical húmeda y bosques; y judicializar a los criminales responsables de la deforestación. Al respecto, de 2019 a 2022 se cumplieron seis fases en el marco de esta operación, con intervenciones en los parques naturales nacionales de Chiribiquete, La Macarena, Tinigua, Los Picachos y La Paya, gracias a la articulación interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, evitando la deforestación de 6.165,9 hectáreas.

Para el año 2019, el Sistema indicó que un total de 158.894 ha fueron deforestadas a nivel nacional en el 2019, siendo este valor un 19% inferior a la cifra de deforestación presentada en el año 2018 (-38.265 ha). En tres de las cinco regiones del país disminuyó la deforestación, siendo las regiones Amazónica, Andina y Orinoquía, aquellas en dónde la superficie deforestada en 2019 fue inferior a los datos registrados en anteriores años. Específicamente, la región Amazónica presentó la mayor reducción de superficie deforestada con el 12%; es decir, 39.920 ha menos que en el 2018, pasando de 138.176 a 98.256 hectáreas.

Finalmente, en lo referente a la línea de Generación y fortalecimiento de capacidades legales, institucionales y financieras, se ha identificado que es necesario y pertinente la formulación e implementación de una Política Pública que articule y brinde lineamientos para el accionar conjunto del Estado, para atender las complejidades territoriales y a su vez promueva el aprovechamiento sostenible de los bosques. Por esta razón, actualmente se adelanta la construcción del documento CONPES de Política para el Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación - DNP, con el objetivo de robustecer el marco

político para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques y fomentar el desarrollo local sostenible, a través de la gestión forestal, la articulación institucional y el control territorial. Este CONPES, contará con un Plan de Acción con líneas estratégicas integrales que permitan reducir las causas que promuevan la reducción de la deforestación mediante la aplicación de la legalidad, desarrollar la efectiva economía forestal y hacer una apuesta de largo plazo sustentada en los bosques naturales.

ANÁLISIS DE LA CGR

El Ministerio de Ambiente en su respuesta emitida indica que como consecuencia de la declaración de la Amazonía colombiana como sujeto de derechos a través de la Sentencia 4360 de 2018, donde se ordena aplicar mecanismos para frenar la deforestación, el Ministerio presentó en agosto de 2018 el “Plan de Acción para Reducir la Deforestación y hacer frente a los Efectos del Cambio Climático en la Amazonía Colombiana – STC 4360 de 2018”, el cual se encuentra en proceso de actualización teniendo en cuenta los lineamientos dados en los pactos del PND 2018-2022, en especial con lo contemplado en el “Pacto por la sostenibilidad: Producir conservando y conservar produciendo”, donde se definen acciones para contrarrestar las dinámicas actuales de deforestación y la degradación de ecosistemas, mediante la articulación de acciones del Estado para gestionar integralmente las áreas ambientales estratégicas del país.

Ante lo anterior se confirma 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, como lo indica la Sentencia STC 4360 de 2018, tan es así, que el mismo Ministerio en su respuesta argumenta que el documento presentado se está actualizando teniendo en cuenta los lineamientos dados en el PND 2018-2022.

Además, 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 STC 4360 de 2018.

Igualmente, en el transcurso de la respuesta dada por parte de la Entidad Auditada, se mencionan los resultados que 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, algunos de los resultados mencionados fueron los siguientes:

- Programas como Visión Amazonía y GEF Corazón de la Amazonía.
- Acuerdos de conservación.
- Acciones de control y seguimiento a las Autoridades Ambientales para una administración eficiente del recurso forestal del país, a través de CONALDEF.
- Control y vigilancia.
- Implementación del Plan de Acción de las estrategias de cero deforestaciones concertadas en los departamentos del Caquetá y Guaviare, para las Cadenas de Cacao, Caucho, Carne, Leche y Productos No Maderables.
- Desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria.

Ante la respuesta dada por el Ministerio, este ente de control observa que no se desvirtúa lo planteado, toda vez que el Plan de acción presentado en su momento, 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 de que haya tenido resultados, además 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.

Por lo tanto y de conformidad con lo argumentado por esta Contraloría, no se desvirtúa la observación, configurándose como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 3. [D2] CUMPLIMIENTO ORDEN SEGUNDA SENTENCIA STC4360 DE 2018 [MADS]

Resumen:

Se determinó incumplimiento a la orden segunda de la Sentencia STC4360 de 2018, sobre la construcción de un "Pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano PIVAC", al contarse únicamente con un documento que se encuentra en borrador y actualización desde el año de 2020.

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

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

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. 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 1974¹⁴

Artículo 2. 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. [...]

¹⁴ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

- Ley 99 de 1993¹⁵

Artículo 2. 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 3. 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 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 [...]

- Sentencia STC4360 de 2018

SEGUNDA ORDEN: Ordena a la Presidencia, MADS y MADR formular en 5 meses 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 GEI, 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.

- Ley 734 de 2002¹⁶

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

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

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

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

¹⁵ 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.

¹⁶ Las presuntas conductas que se presentan en el informe tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario". Los artículos 27 y 34 de la Ley 734 de 2002 corresponden a los artículos 27 y 38 respectivamente de la Ley 1952 de 2019.

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

- Ley 1952 de 2019¹⁷

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

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

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

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

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

CONDICIÓN

Frente a esta orden impuesta, en lo competente por parte del MADS en la construcción de un “Pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano PIVAC”, la CGR evidenció el incumplimiento de la misma, en el sentido en que si bien se radicó ante el tribunal la construcción del PIVAC dentro de los términos de tiempo en el mes de agosto de 2018, este se encuentra actualmente en el marco de la actualización desde el año de 2020 con un avance del 70%, a la fecha, se encuentran adelantando la fase de construcción con grupos poblacionales (Rutas de participación diferenciada), con lo cual se pretende dar soporte a la formulación del PIVAC. En ese sentido, no es posible determinar el grado de efectividad de las estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.

En el seguimiento realizado a la acción contenida en el Plan de Mejoramiento del Ministerio, para el hallazgo 17 denominado “Sentencia STC4360 de 2018 - Orden segunda — PIVAC” resultante del informe de la auditoría “Control a la Deforestación en la Amazonia Colombiana 2017-2019”, se evidenció que no fue efectiva y se reitera en el actual proceso auditor.

¹⁷ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de Marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de Junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

CAUSA

Deficiencias en la implementación de estrategias adecuadas para una gestión efectiva por parte del MADS para lograr contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a la adaptación al cambio climático.

Esta situación obedece a debilidades en el MADS en la planeación, coordinación y de gestión y seguimiento.

EFECTO

El que no se reconozcan los derechos de las generaciones futuras a un medio ambiente sano y saludable y, además, el no cumplimiento de los compromisos asumidos conforme con el Acuerdo de París, aplicables en el ámbito Nacional, en el que el país se compromete a lograr la *“reducción de la deforestación y de emisión de gases de efecto invernadero en un contexto de cambio climático [...]”*, y la obligación de disminuir *“la tasa neta de deforestación a cero en la Amazonía colombiana para el año 2020”*, originan altos riesgos de amenaza a 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, así mismo estos hechos podrían tener efectos sobre:

- 1) La alteración negativa del ciclo del agua;
- 2) La alteración de los suelos a la hora de captar y absorber agua cuando llueve (y las consiguientes inundaciones que esto genera);
- 3) Los cambios en los suministros de agua que llegan a los páramos y que a su vez proveen agua para las ciudades donde viven los accionantes; y
- 4) El calentamiento global, a causa de las emisiones de dióxido de carbono, que en condiciones de no deforestación se encuentra almacenado en los bosques).

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad dio respuesta mediante comunicación con radicado 21022022E3005267 del 10 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico, donde manifiesta:

La construcción del PIVAC parte de un trabajo interinstitucional que involucra a la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidades que en el marco de sus competencias han trabajado desde 2018, en la construcción participativa del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano – PIVAC.

En ese sentido, durante los meses de junio - agosto de 2018 se realizaron 6 talleres en territorio (Bogotá, Florencia, San José de Guaviare, Mocoa, Macarena y Granada) que contaron con participación institucional, comunitaria y de la sociedad civil, incluyendo a los accionantes. De este proceso participativo se obtuvieron insumos que se utilizaron para construir el documento “Avances en tomo a la Construcción del PIVAC” que fue radicado a la Corte en el mes de octubre del mismo año.

Una de las conclusiones a las que se llegó después del proceso participativo fue la necesidad de realizar una conceptualización y articulación a partir de los insumos recogidos, teniendo en cuenta que se trata de una orden sin precedentes.

Durante el 2019 se realizaron múltiples sesiones de trabajo internas, y se conceptualizó el PIVAC como un acuerdo de voluntades entre las entidades estatales, comunidades, sociedad civil, academia y el sector privado; el cual busca orientar y fortalecer el horizonte de la política pública y las acciones en territorio, a partir de la construcción conjunta de una visión socioambiental de la Amazonía colombiana que garantice los derechos de las generaciones presentes y futuras para combatir las amenazas del cambio climático y la deforestación, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades étnicas, campesinas y colonas especialmente de aquellas que habitan el territorio, así como su interdependencia con los bosques y promoviendo la garantía de los derechos intergeneracionales.

En el año 2020 se terminó de consolidar el documento propuesto, después de unos ajustes surgidos en el marco de las sesiones de trabajo de la Mesa Interinstitucional. Esta versión se envió por parte de la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SEP) a Presidencia de la República en mayo de 2020, y actualmente se encuentra en revisión por parte de las entidades correspondientes.

De igual forma, durante 2019 y 2020 se ha continuado con la formulación de la ruta que garantiza el derecho a la participación de las distintas poblaciones señaladas en la orden de la sentencia. Dicha ruta se ha construido a partir de un enfoque diferencial étnico, intergeneracional y de género, entendiendo la necesidad de realizar espacios equitativos e incluyentes para comunidades indígenas, afrodescendientes, rurales, niños - niñas - adolescentes - jóvenes, centros de investigación y población interesada.

Debe tenerse en cuenta que el proceso de la STC 4360 es dinámico y continúa en construcción, razón por la cual los documentos presentados son borradores o avances que deben surtir un proceso de participación. Las condiciones surgidas a partir de la pandemia del Covid-19, la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ambiental, así como las consecuentes medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio han imposibilitado avanzar en la implementación de acciones participativas en el territorio, especialmente con comunidades étnicas y rurales.

Actualmente se cuenta con un documento preliminar de trabajo interno que contiene la versión inicial del PIVAC, el cual está siendo revisado por las entidades competentes, y será compartido posteriormente para el proceso de construcción participativa, tal como lo ordena la Corte Suprema de Justicia. Algunas de las reglas definidas para su implementación son las siguientes:

- i. Se trata de un acuerdo general de voluntades a largo plazo, que se materializa a través de las acciones del Plan de Acción.*
- ii. Se construirá mediante la implementación de la ruta de participación.*
- iii. Se involucra en su construcción a todos los esquemas poblacionales diferenciales incluidos en la sentencia.*

ANÁLISIS DE LA CGR

El Ministerio en su respuesta inicia indicando que la Sentencia STC 4360 de 2018 ordenó “a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la formulación en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación de la misma, la construcción de un “pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano -PIVAC”, en donde se adopten medidas encaminadas a disminuir “la tasa neta de deforestación a 0 en la amazonia colombiana para el año 2020” 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.

Sin embargo, no se observa en la respuesta de la entidad, prueba en donde se establezca que efectivamente dicho PIVAC 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, prueba de ello se sustenta en uno de los apartados de la respuesta impartida por el Ministerio:

“Actualmente se cuenta con un documento preliminar de trabajo interno que contiene la versión inicial del PIVAC, el cual está siendo revisado por las entidades competentes, y será compartido posteriormente para el proceso de construcción participativa, tal como lo ordena la Corte Suprema de Justicia”.

Frente a lo dicho que “debe tenerse en cuenta que el proceso de la STC 4360 es dinámico y continúa en construcción, razón por la cual los documentos presentados son borradores o avances que deben surtir un proceso de participación. Las condiciones surgidas a partir de la pandemia del Covid-19, la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ambiental así como las consecuentes medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio han imposibilitado avanzar en la implementación de acciones participativas en el territorio, especialmente con comunidades étnicas y rurales”, es preciso mencionar que el plazo establecido dentro de la Sentencia STC4360 de 2018 era de (5) meses, y en la respuesta se indica que apenas para el año 2020 se terminó de consolidar el documento propuesta, en donde queda en evidencia el no cumplimiento. Si bien es cierto que, el COVID-19, que inició en el año 2019, obviamente es un tema de retraso, no es un argumento válido para decir que no se había actuado, si desde abril del 2018 se dio inicio a la ejecutoria de dicha Sentencia.

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 cumplido, por lo tanto, la presente observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo 4. [D3] CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA STC4360 DE 2018, ACTUALIZACIÓN PLAN DE ACCIÓN [CDA]

Resumen:

Se determinó, por parte de la CDA, el incumplimiento de las órdenes primera y segunda de la sentencia STC4360 de 2018, al no evidenciarse efectividad en la jurisdicción a su cargo, que contrarreste la tasa de deforestación en los departamentos de Guaviare, Guainía y Vaupés.

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. 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.

- Sentencia STC4360 de 2018

Orden 1. Ordena a la Presidencia, MADS, MADR, SINA, accionantes, comunidades afectas y población en general, dentro de 4 meses siguientes a la notificación 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. Dicho plan tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM.

Orden 2. Ordena a la Presidencia, MADS y MADR formular en 5 meses 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 GEI, 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.

- Decreto 2811 de 1974¹⁸

Artículo 2. 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. [...]

- Ley 99 de 1993¹⁹

Artículo 31. Funciones. (Adicionado por el art. 9. Decreto 141 de 2011). Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: [...]

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

10. Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

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 a cualquiera de sus formas, al aire o a los

¹⁸ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

¹⁹ 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.

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; [...]

- Documento CONPES 3934 de 2018²⁰

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.

- Ley 87 de 1993²¹

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

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

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 734 de 2002²²

²⁰ Política de Crecimiento Verde.

²¹ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

²² Las presuntas conductas que se presentan en el informe tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario". Los artículos 27 y 34 de la Ley 734 de 2002 corresponden a los artículos 27 y 38 respectivamente de la Ley 1952 de 2019.

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

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

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

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

- Ley 1952 de 2019²³

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

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

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

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

CONDICIÓN

La Contraloría General de la República – CGR - verificó las acciones de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) y evidenció: El incumplimiento de la orden 1 y 2 de la Sentencia STC4360 de 2018, a corte 30 de junio de 2022 a razón de: No se evidenció la efectividad de los resultados del plan de acción que contrarreste la tasa de deforestación en la jurisdicción de la CDA que comprende los departamentos de Guaviare, Guainía y Vaupés.

Ahora bien, en lo correspondiente al Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas Colombiano – PIVAC, que tiene como propósito contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico dirigidas a la adaptación del cambio climático, la corporación indica que, este plan se encuentra

²³ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de Marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de Junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

en la adición de nuevos actores, sin que a la fecha se tenga evidencia del cumplimiento del propósito.

CAUSA

Esta situación obedece a debilidades en la planeación, coordinación y de gestión y seguimiento por parte de la Corporación Ambiental - CDA - que contrarreste la tasa de deforestación en la jurisdicción de los Departamentos del Guaviare, Guainía y Vaupés.

EFECTO

Baja gestión de la Corporación en la protección de los recursos naturales y estrategias para contrarrestar la deforestación con riesgo de afectar los resguardos indígenas y los ecosistemas en la jurisdicción.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado DG – 362 del 4 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico:

En su respuesta, la entidad da una apreciación que el ente auditor se equivocó; que para las ordenes 1 y 2 de la sentencia STC 4360 de 2018, solamente 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.

Dicho plan tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM.

En segundo lugar, 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”.

En conclusión, la CDA, plantea que no ha incumplido con dichas ordenes, en razón a que estas no le han sido impuestas y las mismas no abarcan el alcance de sus competencias funcionales ni territoriales.

ANÁLISIS DE LA CGR

Según las alertas tempranas del IDEAM, los departamentos del Guainía, Vaupés y especialmente Guaviare, en los últimos años, han tenido un crecimiento acelerado al fenómeno de la deforestación, identificando las mayores causas: la ganadería extensiva, la explotación minera, los cultivos ilícitos y el tráfico de madera.

Se evidencia mayores esfuerzos para el departamento del Guaviare, y debilidad en los departamentos del Guainía y Vaupés; en la implementación de planes, programas y proyectos aterrizados para contrarrestar los fenómenos de la deforestación para el fortalecimiento de la gestión ambiental y cuidado con los recursos naturales; sin evidenciarse un producto concreto de prevención y mitigación que dé cumplimiento a las órdenes, objeto de estudio y al “Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas Colombiano – PIVAC”.

Por consiguiente, ante la respuesta dada por la Entidad auditada, esta Contraloría observa que no se desvirtúa la observación; la sentencia STC 4360 de 2018 en las ordenes 1 y 2, es clara y ordena: en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental- SINA y, en resumen, las entidades que la conforman, están las Corporaciones Autónomas Regionales, entre ellas la CDA; por ende, ha incumplido con las ordenes de la Sentencia en su alcance y competencia territorial.

De acuerdo con lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.

3.2. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
2. Evaluar la gestión desarrollada por MADS, PNNC y corporaciones en los trámites de procesos administrativos sancionatorios relacionados con la deforestación y establecer si se imponen medidas compensatorias por los daños hechos.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó dos hallazgos. Son los siguientes:

Hallazgo 5. [D4] NOTIFICACIONES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS [CORPORINOQUÍA]

Resumen:

No se encontró evidencia de la debida notificación de los actos administrativos en desarrollo de procesos administrativos sancionatorios que corresponden al territorio del departamento del Vichada.

CRITERIOS

- Ley 1333 de 2009²⁴

Artículo 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

Artículo 19. Notificaciones. En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

- Ley 1437 de 2011²⁵

Artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

²⁴ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

²⁵ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. *Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.*

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. *En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.*

Artículo 68. Citaciones para notificación personal. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.

- Ley 734 de 2002²⁶

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

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

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

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

²⁶ Las presuntas conductas que se presentan en el informe tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario". Los artículos 27 y 34 de la Ley 734 de 2002 corresponden a los artículos 27 y 38 respectivamente de la Ley 1952 de 2019.

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

• Ley 1952 de 2019²⁷

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

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

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

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

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

CONDICIÓN

De acuerdo con la información allegada por parte de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia Corporinoquía, respecto de los procesos administrativos sancionatorios actualmente en curso, derivados de la gestión relacionada con la deforestación, no se encontró evidencia de la debida notificación de las actuaciones desarrolladas en esta materia, de los siguientes expedientes, que se encuentran en apertura de investigación y que corresponden a la circunscripción del Vichada:

DATOS GENERALES DEL EXPEDIENTE					AUTO DE APERTURA		ESTADO	CAUSALES DE DEFORESTACION
No EXPEDIENTE	ORIGEN DE INVESTIGACIÓN	NÚMERO DE PRELIMINAR	FECHA DE LA PRELIMINAR	ASUNTO	NÚMERO DEL AUTO	FECHA DE APERTURA DE INVESTIGACION		
200.32.7.19.062	QUEJA	500.13.1.18.189	24 DE AGOSTO DE 2018	EXTRACCIÓN DE YACIMIENTOS MINEROS SOBRE EL RIO VICHADA	200.6.19.1510	28/06/2019	APERTURA DE INVESTIGACION	Minería ilegal
200.32.7.19.105	QUEJA	500.13.1.18.189	24 DE AGOSTO DE 2018	EXTRACCIÓN DE YACIMIENTOS MINEROS SOBRE EL RIO VICHADA	200.6.19.1511	28/08/2019	APERTURA DE INVESTIGACION	Minería ilegal
600.32.7.19.0008	QUEJA	600.13.1.18.0021	08 DE MARZO DE 2018	TALA INDISCRIMINADA	600.6.19.0009	10/01/2019	APERTURA DE INVESTIGACION	Otro
600.32.7.20.0009	QUEJA	600.13.1.18.0030	24 DE ABRIL DE 2018	TALA RASA Y QUEMA DE ARBOLES	600.6.20.0128	03/06/2020	APERTURA DE INVESTIGACION	Otro
600.32.7.20.0015	QUEJA	600.13.1.18.0057	8 DE NOVIEMBRE DE 2018	TALA DE ARBOLES EN ZONA DE PROTECCIÓN	600.6.20.0137	11/06/2020	APERTURA DE INVESTIGACION	Apropiación de tierras
600.32.7.20.0016	QUEJA	600.13.1.19.0027	11 DE MARZO DE 2019	TALA DE ARBOLES EN ZONA DE PROTECCION	600.6.20.0138	11/06/2020	APERTURA DE INVESTIGACION	Ampliación frontera Ganadera
600.32.7.19.0046	QUEJA	600.13.1.19.0056	11 DE SEPTIEMBRE DE 2019	TALA	600.6.19.0371	30/10/2019	APERTURA DE INVESTIGACION	Aprovechamiento de maderas

²⁷ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de Marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de Junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

600.32.7.20.0017	QUEJA	600.13.1.19.0029	19 DE MARZO DE 2019	TALA INDISCRIMINADA	600.6.20.0139	11/06/2020	APERTURA DE INVESTIGACION	Ampliación frontera Ganadera
600.32.7.21.0046	QUEJA	600.13.1.21.0014	27 DE ABRIL DE 2021	TALA	600.6.21.0212	02/11/2021	APERTURA DE INVESTIGACION	Aprovechamiento de maderas
600.32.7.21.0056	QUEJA	600.13.1.21.0041	15 DE SEPTIEMBRE DE 2021	TALA INDISCRIMINADA	600.6.22.0238	19/05/2022	APERTURA DE INVESTIGACION	Ampliación frontera Ganadera
600.32.7.22.0007	QUEJA	600.13.1.22.0042	5 DE NOVIEMBRE DE 2021	TALA INDISCRIMINADA	600.6.22.0217	26/04/2022	APERTURA DE INVESTIGACION	Ampliación frontera Ganadera
600.32.7.22.0009	QUEJA	600.13.1.22.0008	11 DE MARZO DE 2022	TALA INDISCRIMINADA	600.6.22.400	19/07/2022	APERTURA DE INVESTIGACION	Apropiación de tierras

Fuente: Expedientes procesos administrativos sancionatorios ambientales Corporinoquia. - Elaboró: Equipo auditor.

CAUSA

La Corporación ha desconocido las formas propias del procedimiento sancionatorio ambiental, apartándose, no solo del ordenamiento jurídico legal, sino, además, de preceptos constitucionales, como es el debido proceso administrativo.

EFFECTO

Se estaría vulnerando el derecho al debido proceso de los presuntos infractores frente a las actuaciones de la Corporación y, se habría permitido la continuación de la ocurrencia de hechos, la realización de actividades y la existencia de situaciones que atentan contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la salud humana.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD Y ANÁLISIS CGR

Verificados los canales de recepción de documentos tales como correos institucionales y Sistema de gestión documental de la CGR, no se evidenció respuesta al oficio de comunicación de observaciones con Sigedoc 2022EE0190571 del 28 de octubre del 2022 dentro del término establecido, por lo que esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en los términos de la Guía de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR²⁸.

Hallazgo 6. [D5] PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS [CDA]

Resumen:

Se evidenció que no se da cumplimiento a los tiempos contemplados en la Ley 1333 de 2009 para las diversas etapas.

Criterios

- Constitución Política de Colombia

²⁸ De conformidad con el numeral 1.1.4.8 Conformación y tratamiento de hallazgos de auditoría, Literal e), de la Guía de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR-En el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores -ISSAI, de mayo de 2017.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. 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 1333 de 2009²⁹

Artículo 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

Artículo 19. Notificaciones. En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

- Ley 1437 de 2011³⁰

Artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

²⁹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

³⁰ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.

Artículo 68. Citaciones para notificación personal. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.

- Ley 734 de 2002³¹

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

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

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

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

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

- Ley 1952 de 2019³²

³¹ Las presuntas conductas que se presentan en el informe tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario". Los artículos 27 y 34 de la Ley 734 de 2002 corresponden a los artículos 27 y 38 respectivamente de la Ley 1952 de 2019.

³² Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

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

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

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

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

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

CONDICIÓN

La Contraloría General de la República – CGR - pudo evidenciar que, conforme a la información suministrada por la CDA, respecto a los procesos administrativos sancionatorios en lo que corresponden a los Departamentos del Guaviare y Vaupés para los periodos 2019 a junio del 2022, fueron deforestados 2.226.57 hectáreas sobre las cuales cursan procesos administrativos sancionatorios, donde los tiempos contemplados en cada uno de las etapas de los procesos no están acorde a lo previsto en la Ley 1333 de 2009; tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Expedientes Administrativos Sancionatorios Ambientales (PASA); 2020 a corte junio 30 de 2022

Departamento	Número de Expediente	Etapas actual o última actuación	Descripción	Indagación Preliminar (Concepto Técnico)	Apertura de la Investigación	Notificación IP	Notificación aviso	Comunicación Procuraduría Judicial	Pleigo de Cargos	Notifica Pleigo de Cargos
Guaviare	SAN-00006-20	Presentación de descargos.	Tala y quema 130 hectáreas.	13/01/2020	31/05/2020		16/07/2020	28/06/2020	30/11/2020	23/02/2022
Guaviare	SAN-00009-20	Notificación auto de inicio de investigación.	Tala y Quema de 1,5 hectáreas	11/02/2020	31/05/2021		31/05/2021	28/06/2021		
Guaviare	SAN-00015-20	Notificación auto formulación de cargos	Tala y Quema de 12 hectáreas	29/01/2020	12/08/2020		12/08/2020	19/11/2020	14/12/2021	19/04/2022
Guaviare	SAN-00016-20	Notificación auto formulación de cargos	Deforestación 100 hectáreas.	28/01/2020	12/08/2020	12/08/2022	6/10/2021	19/11/2020	9/02/2022	4/03/2022
Guaviare	SAN-00018-20	Pendiente notificar auto que ordena cierre periodo probatorio	Deforestación y quema de 6 hectáreas, bosque primario.	13/03/2020	9/04/2021		16/07/2021	13/04/2021	29/11/2021	23/02/2022
Guaviare	SAN-00028-20	Notificación auto formulación de cargos	Tala y Quema de 90 hectáreas	28/11/2019	9/04/2021	22/10/2020		12/04/2021	13/12/2021	23/02/2022
Guaviare	SAN-00030-20	Notificación auto formulación de cargos	Tala y Quema de 17 Hectareas	29/05/2019	12/08/2020		18/06/2021	21/08/2020	6/12/2021	17/03/2022
Guaviare	SAN-00032-20	Notificación auto formulación de cargos	Deforestación y quema de 48 hectáreas.	19/11/2019	12/08/2020		22/10/2020	22/11/2020	20/11/2020	24/02/2022
Guaviare	SAN-00034-20	Notificación auto formulación de cargos	Tala y quema de 17 hectáreas.	3/02/2020	10/08/2020			21/08/2020	14/12/2021	22/03/2022
Guaviare	SAN-00036-20	Presentación de descargos	Deforestación de 10 hectáreas.	2/11/2020	9/04/2021		21/08/2021	3/05/2021	16/12/2021	16/08/2022
Guaviare	SAN-00038-20	Práctica pruebas de	Deforestación y quema de 13.2 hectáreas.	5/04/2019	14/09/2020				9/11/2020	3/05/2021

La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de Marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de Junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

Departamento	Número de Expediente	Etapas actual o última actuación	Descripción	Indagación Preliminar (Concepto Técnico)	Apertura de la Investigación	Notificación IP	Notificación aviso	Comunicación Procuraduría Judicial	Plegio de Cargos	Notifica Plegio de Cargos
Guaviare	SAN-00040-20	Práctica de pruebas	Deforestación y quema de 10 hectáreas.	5/04/2019	14/09/2020		4/11/2020		9/11/2020	14/07/2020
Guaviare	SAN-00045-20	Práctica de pruebas	Tala de 64 hectáreas.	28/01/2020	21/09/2020		24/05/2021	19/04/2021	2/06/2021	7/02/2022
Guaviare	SAN-00048-20	Proceso revocado mediante Resolución DSGV-286-2020								
Guaviare	SAN-00049-20	Presentación de descargos	Deforestación y quema de 199 hectáreas.	28/11/2019	25/09/2020		14/07/2021	20/04/2021	21/12/2021	8/02/2022
Guaviare	SAN-00050-20	Notificación auto fórmula plegio de cargos	Deforestación y quema de 82 hectáreas.	12/02/2020	25/09/2020		6/10/2021	18/12/2020	8/02/2022	22/03/2022
Guaviare	SAN-00053-20	Proceso revocado mediante Resolución DSGV-070-2021								
Guaviare	SAN-00062-20	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación y quema de 117 hectáreas.	23/02/2018	7/10/2020		6/11/2020	13/11/2020	15/03/2020	11/05/2022
Guaviare	SAN-00074-20	Notificación auto plegio de cargos	Tala de 4 hectáreas.	4/11/2020	9/04/2021		21/05/2021	3/05/2021	18/08/2021	21/02/2022
Guaviare	SAN-00004-21	Notificación auto de inicio de investigación	Tala de 7.3 hectáreas.	15/04/2021	16/03/2022		5/04/2022	28/03/2022		
Guaviare	SAN-00005-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación de 3.5 hectáreas.	23/01/2021	15/06/2021			6/07/2021	21/12/2021	7/03/2022
Guaviare	SAN-00019-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación de 22.24 hectáreas.	16/02/2021	8/03/2021		24/03/2021	21/04/2021	6/08/2021	23/02/2022
Guaviare	SAN-00024-21	Auto que formula plegio cargos	Tala hectáreas 40	15/01/2017	9/04/2021			12/04/2021		
Guaviare	SAN-00034-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación de 27 hectáreas.	24/03/2021	27/07/2021		2/09/2021	4/08/2021	29/11/2021	23/02/2022
Guaviare	SAN-00035-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación de 16 hectáreas.	25/09/2018	9/04/2021		12/10/2021	13/04/2021	30/04/2022	20/05/2022
Guaviare	SAN-00036-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación de 4 hectáreas.	2/11/2020	9/04/2021		21/06/2021	3/03/2021	16/12/2021	16/06/2022
Guaviare	SAN-00038-21	Notificación auto plegio de cargos	Tala raza de 40.1 hectáreas.	2/11/2020	9/04/2021			3/04/2021	5/04/2022	7/06/2022
Guaviare	SAN-00053-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación de 11.2 hectáreas.	6/02/2020	12/05/2021			13/05/2021	9/02/2022	22/03/2022
Guaviare	SAN-00063-21	Notificación auto de inicio de investigación	Deforestación de 58.35 hectáreas.	22/04/2021	6/08/2021			19/08/2021	6/08/2021	16/09/2021
Guaviare	SAN-00064-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación y quema de 24 hectáreas.	8/04/2021	16/06/2021		22/07/2021	13/07/2021	29/11/2021	30/03/2022
Guaviare	SAN-00070-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación 12.5 hectáreas.	14/02/2020	21/06/2021		12/08/2021	13/07/2021	29/11/2021	18/04/2022
Guaviare	SAN-00081-21	Notificación auto apertura de investigación	Deforestación 133 hectáreas.	24/03/2021	3/08/2021		17/04/2022	18/08/2021		
Guaviare	SAN-00082-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación quema 196.37 hectáreas.	23/03/2021	20/08/2021		6/10/2021	20/09/2021		
Guaviare	SAN-00083-21	Notificación auto cierre etapa probatoria	Tala y quema 7 hectáreas.	19/03/2021	3/08/2021		15/09/2021	18/08/2021	29/11/2021	24/02/2022
Guaviare	SAN-00084-21	Auto cierre período probatorio	Deforestación de 61 hectáreas.	19/03/2021	6/08/2021		15/09/2021	19/08/2021	21/12/2021	23/02/2022
Guaviare	SAN-00087-21	Etapa probatoria	Deforestación de 25.95 hectáreas.	17/06/2021	6/08/2021		21/10/2021	18/08/2021	21/12/2021	8/02/2022
Guaviare	SAN-00093-21	Auto plegio de cargos	Tala y Quema de 17 hectáreas	26/07/2021	15/02/2022		21/04/2022	28/03/2022	28/06/2022	29/08/2022
Guaviare	SAN-00094-21	Notificación auto plegio de cargos	Deforestación de 17.7 hectáreas en zona de reserva forestal (Ley 2 de 1956)	15/07/2021	13/10/2021		3/11/2021	19/10/2021	30/03/2022	25/05/2022
Guaviare	SAN-00103-21	Notificación auto plegio de cargos	Tala hectáreas. 21.5	23/06/2021	12/11/2021			12/12/2021	7/02/2022	22/03/2022
Guaviare	SAN-00110-21	Notificación auto inicio de investigación	Tala de 43 hectáreas.	25/06/2021	6/12/2021			22/12/2021	6/12/2021	23/05/2022
Guaviare	SAN-00112-21	Auto inicio de investigación	Tala de 20 hectáreas.	14/07/2021	6/12/2021			24/05/2022		
Guaviare	SAN-00124-21	Notificación auto plegio de cargos	Tala de 22.4 hectáreas.	4/06/2021	21/12/2021		15/02/2022	21/01/2022	18/04/2022	26/05/2022
Guaviare	SAN-00125-21	Notificación auto inicio de investigación	Tala de 11.3 hectáreas.	4/06/2021	31/01/2022		30/03/2022	15/03/2022		

Departamento	Número de Expediente	Etapas actual o última actuación	Descripción	Indagación Preliminar (Concepto Técnico)	Apertura de la Investigación	Notificación IP	Notificación aviso	Comunicación Procuraduría Judicial	Pleigo de Cargos	Notifica Pleigo de Cargos	
Guaviare	SAN-00126-21	Notificación auto pleigo de cargos	Tala de 22 hectáreas.	15/04/2021	21/12/2021		25/03/2022	21/01/2022	28/06/2022	9/09/2022	
Guaviare	SAN-00127-21	Notificación auto inicio de investigación	Tala de 17 hectáreas.	17/04/2021	21/12/2021		14/02/2022	21/01/2022			
Guaviare	SAN-00128-21	Notificación auto inicio de investigación	Tala de 33 hectáreas.	15/04/2021	28/01/2022		2/05/2022	2/03/2022			
Guaviare	SAN-00129-21	Notificación auto inicio de investigación	Tala de 14 hectáreas.	18/04/2021	21/12/2021		14/04/2022	21/01/2022			
Guaviare	SAN-00011-22	Auto inicio de investigación	Tala y Quema 285 hectáreas.	23/02/2022	17/07/2022			17/06/2022			
Guaviare	SAN-00013-22	Auto inicio de investigación	Tala de 7.74 hectáreas.	4/03/2022	27/03/2022			24/05/2022			
Guaviare	SAN-00019-22	Notificación auto inicio de investigación	Quema de 11 hectáreas.	17/01/2022	27/04/2022		9/09/2022	24/05/2022			
Guaviare	SAN-00033-22	Notificación auto inicio de investigación	Tala y quema de 10 hectáreas.	19/02/2018	29/06/2022		30/08/2022	6/07/2022			
Guaviare	SAN-00035-22	Auto inicio de investigación	Tala y quema de 34 hectáreas.	1/05/2022	16/06/2022			11/07/2022			
Guaviare	SAN-00037-22	Notificación auto inicio de investigación	Tala de 12 hectáreas	2/05/2022	17/06/2022		29/08/2022	11/07/2022			
Guaviare	SAN-00038-22	Notificación auto inicio de investigación	Tala de 14 hectáreas	30/05/2022	16/06/22		7/09/2022	11/07/2022			
Guaviare	SAN-00042-22	Notificación auto inicio de investigación	Tala de 51 hectáreas	14/01/2020	28/06/2022			8/07/2022			
Vaupés	SAN-00034-22	Notificación auto inicio de investigación	Tala y quema de 1.72 hectáreas	23/03/2022	8/06/2022			18/08/2022			
Deforestación		Guaviare									2.224,28 hectáreas.
		Vaupés									1,72 hectáreas.
Total											2.226,57 hectáreas

Fuente: Expedientes procesos administrativos sancionatorios ambientales CDA.
Elaboró: Equipo auditor.

CAUSA

La Corporación ha desconocido las formas propias del procedimiento sancionatorio ambiental, apartándose, no solo del ordenamiento jurídico legal, sino, además, de preceptos constitucionales, como es el debido proceso administrativo.

EFFECTO

Se estaría vulnerando el derecho al debido proceso de los presuntos infractores frente a las actuaciones de la Corporación y, se habría permitido la continuación de la ocurrencia de hechos, la realización de actividades y la existencia de situaciones que atentan contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la salud humana.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado DG – 362 del 4 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico.

En su respuesta, el proceso sancionatorio ambiental enmarcado en la Ley 1333 de 2009. La primera de ellas corresponde a la facultad sancionatoria del Estado que para este caso

corresponde a la CDA, segunda premisa, la facultad está enmarcada en la caducidad de la acción sancionatoria; tendrá la facultad sancionatoria en un periodo de 20 años (caducidad) para determinar la responsabilidad o no de los hechos que haya conocido.

Anuncian las etapas del proceso sancionatorio ambiental la Ley 1333 de 2009:

Indagación preliminar: Etapa previa no obligatoria para determinar entre otros la existencia de la infracción o la existencia de un eximente de responsabilidad, con el objeto de no realizar inicio de proceso sancionatorio. El periodo para su realización es de seis meses, entendida esta para solicitar la información que se requiere para obtener certeza y así motivar la actuación administrativa correspondiente.

Iniciación del proceso sancionatorio ambiental: El cual no cuenta con termino posterior para continuar el trámite, pero que, conforme a la regla general de notificación, una vez expedido, deberá cumplirla conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

Formulación de Cargos: Es una etapa del proceso cuando se cuenta con plena certeza de la existencia de los hechos y la presunción de responsabilidad de la Persona Natural o Jurídica a la cual se otorga un término de 10 días para presentación de descargos y/o presentación de pruebas.

Señala la entidad que las etapas no cuentan con términos dirigidos a la administración para ejecutar las mismas, en consecuencia, las demás etapas del proceso sancionatorio otorgan términos al infractor para su defensa, entre ellos, 30 o hasta 60 días en el caso de práctica de pruebas, 10 días en el caso de alegatos de conclusión.

Finalmente, frente al tema de los periodos que sobrepasaron en algunos casos, hay que verificar que para la época se presentó una emergencia sanitaria la cual inició en marzo de 2020 hasta junio del presente lo cual es un hecho notorio que no requiere prueba en El ambiente — Minambiente contrario. Que, si bien se modificó el sistema de notificación entre otros, hay que verificar la realidad del territorio que generaron demoras en el trámite.

Sumado a esto, es importante señalar que en el formato Excel que se anexa se indica la ubicación de los predios y las direcciones de notificaciones de los presuntos infractores, los cuales son predios ubicados en zonas rurales donde en el departamento de Guaviare no existe cobertura de empresa de correspondencia y para efectos de lograr una notificación personal desde el año 2021 y 2022 se contrató a dos técnicos para notificaciones en el marco del proceso sancionatorio ambiental.

Argumentan las zonas rurales del departamento de Guaviare hay presencia activa de disidencias de las FARC que constantemente amenazan la integridad del personal de apoyo de esta seccional, estas amenazas son recibidas en panfletos que se han difundido por diferentes medios de comunicación locales, además de mensajes y llamadas como personalmente lo han manifestado los Presidentes de Juntas de Acción Comunal, de estas amenazas se han instaurado las quejas y denuncias ante las entidades competentes, y de requerirlas el suscrito está dispuesto a enviarlas.

Cabe resaltar que esta Corporación ha permitido la continuación de la ocurrencia de hechos, la realización de actividades y la existencia de situaciones que atentan contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la salud humana, es contradictorio, en cuanto que se han iniciado los procesos sancionatorios frente a los hechos evidenciados y vinculado a los presuntos



responsables, y que el motivo de la observación va dirigida a la presunta inobservancia al debido proceso, pero la insinuación de la Contraloría está en detrimento del debido control y seguimiento que esta autoridad tiene dentro de sus funciones y cumple a cabalidad dentro de sus capacidades, situación que no se evidenció o fundamentó dentro del hecho y la causa.

En consecuencia, resulta por parte de esta Corporación no aceptada la observación frente a la vulneración del debido proceso, ya que se deja en evidencia los presupuestos de hechos y de derecho que ha estimado la autoridad para ejecutar aun contando con los factores no vistos por la Contraloría para la realización del debido proceso sancionatorio ambiental.

ANÁLISIS DE LA CGR

La CDA, como autoridad ambiental del Estado, está facultada para llevar una acción sancionatoria con caducidad en un periodo de 20 años, para determinar la responsabilidad o no de los hechos que haya conocido. Es importante dejar en claro que una de las diferencias entre la Etapa de indagación preliminar y su apertura de la investigación de un PASA; es el grado de conocimiento al que debe llegar la autoridad Ambiental para establecer la probabilidad de la ocurrencia de los hechos y se debe comunicar al interesado y posteriormente emitir acto administrativo que dé apertura al proceso sancionatorio.

La corporación CDA, hace énfasis en los periodos que sobrepasaron en algunos casos, haciendo alusión a la época de la emergencia sanitaria, modificando el sistema de notificación, donde generaron así, demoras en el trámite.

Con la respuesta dada por la Entidad auditada no se desvirtúa la observación, ya que la Contraloría verificó el incumplimiento de los términos del proceso sancionatorio ambiental y la imposición de medidas preventivas, en virtud de la violación de la Ley 1333 de 2009, artículo 17 *"El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación"*. Situación que fue evidenciada en los siguientes expedientes: SAN-00015-20, SAN-00016-20, SAN-00018-20, SAN-00028-20, SAN-00030-20, SAN-00032-20, SAN-00039-20, SAN-00040-20, SAN-00045-20, SAN-00049-20, SAN-00050-20, SAN-00062-20; SAN-00004-21, SAN-00024-21, SAN-00035-21, SAN-00053-21, SAN-00070-21, SAN-00081-21, SAN-00082-21, SAN-00093-21, SAN-00125-21, SAN-00126-21, SAN-00127-21, SAN-00128-21, SAN-00129-21.

Se concluye por parte de la CGR, el incumplimiento de la normatividad que rige el proceso sancionatorio ambiental y es de su deber velar por el cumplimiento de las normas en sus tiempos y procedimientos establecidos.

De acuerdo con lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo, con presunta connotación disciplinaria.

3.3. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

3. *Evaluar los resultados obtenidos por MADS, PNNC y corporaciones con el apoyo de la Fuerza Pública orientada a contrarrestar las actividades clandestinas que hubieren permitido judicializar a los responsables de prácticas atentatorias del medio ambiente [sic].*

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó dos hallazgos. Son los siguientes:

Hallazgo 7. INSTRUMENTOS DE LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN [MADS, PNNC, CDA, CORPOAMAZONIA, CORPORINOQUÍA]

Resumen:

Se evidenciaron debilidades en la coordinación y articulación institucional por parte de las entidades que integran los diversos instrumentos creados en la legislación nacional y que tienen como propósito contrarrestar la deforestación, lo cual se observa en la baja efectividad en los resultados obtenidos y la tendencia creciente de las tasas de deforestación, considerando los datos oficiales reportados por el IDEAM.

Criterios

- Ley 1333 de 2009³³

Artículo 62. Apoyo de las entidades públicas y de las autoridades de policía. Cuando las circunstancias lo requieran, otras entidades públicas y las autoridades de policía deberán ofrecer su apoyo y acompañamiento a las autoridades ambientales.

Las autoridades ambientales, los entes de control, el DAS, el CTI, los institutos de Investigación Científica del SINA, la Policía Nacional, la Policía de Carreteras, las demás autoridades de policía, las entidades de apoyo al SINA como el ICA, la DIAN y los entes territoriales, crearán comités de control al tráfico ilegal de especies silvestres a fin de prevenir, evitar y controlar el aprovechamiento, la movilización, transformación, comercialización nacional e internacional de las mismas. Estos Comités operarán de manera conjunta y coordinada de acuerdo con sus funciones legales y según la normativa vigente en la materia.

- Directiva 4 de 2019 (Procuraduría General de la Nación)

En el numeral Segundo, se dispone para:

1. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*

- a. *Formule e implemente una nueva Política Nacional de Bosques, de plantaciones forestales y de control de la deforestación en el país, y proceda con carácter prioritario a la reglamentación de la misma. Deberán incluir planes preventivos y correctivos para que las diferentes Entidades eviten el avance de la deforestación en la Amazonia Colombiana.*

³³ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.



b. Divulgue y coordine la implementación de la Ley de Cambio Climático en lo relacionado con los aspectos de adaptación de los departamentos y municipios de la región amazónica encaminados a mitigar los efectos del fenómeno del cambio climático.

c. Establezca e implemente actividades de producción alternativa, proyectos agropecuarios y sistemas productivos sostenibles, compatibles con el pago por servicios ambientales, que permitan a las comunidades que habitan la región puedan vivir mediante la realización de estas actividades y no continúen con aquellas que conllevan a la deforestación.

d. Realice un proceso continuo de mejoramiento de instancias como las de las burbujas, ajustándolas o replantándolas, para que cumplan con su cometido y arrojen resultados concretos, dotando de herramientas efectivas a las entidades que las integran y sancionando a quienes se les compruebe la comisión de delitos contra el medioambiente.

e. Dirija y coordine mecanismos efectivos de control y vigilancia sobre los recursos naturales.

f. Defina y regule instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental por deforestación y determine los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental por tala y la quema de bosques en todo el territorio nacional.

g. Defina de manera prioritaria, junto con el Ministerio de Agricultura la frontera agrícola, para controlar actividades agropecuarias, procurando la protección de los ecosistemas estratégicos, el control de la deforestación y la degradación de los suelos.

h. Identifique y valore los posibles perjuicios que causen al medio ambiente, por actividades ilegales, e informe acerca de las medidas implementadas para mitigación del daño y las medidas de compensación y corrección.

3. Corporaciones Autónomas Regionales

3.1 Realicen un seguimiento más permanente y un control más exhaustivo a las actividades extractivas y de deforestación que no cuenten con los permisos y autorizaciones otorgadas por la autoridad ambiental competente, teniendo en cuenta su competencia territorial en los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guainía, Caquetá, Guaviare y Putumayo, en su condición de autoridades ambientales de la Amazonia Colombiana.

3.2 Implementen acciones permanentes de control al tráfico ilegal de maderas y otros productos forestales, especialmente en las carreteras nacionales, departamentales y veredales, así como en los viveros, plantaciones de árboles y establecimientos de aprovechamiento, transformación, distribución o comercialización de productos forestales. De esta forma resulta prioritario crear un plan de monitoreo respecto de los puestos de control para evitar el tráfico ilegal de recursos naturales, movilidad de madera, etc., lo anterior en articulación con el Ejército, la Policía y la Armada Nacional.

3.3 Ejecuten actividades de control permanente, apoyados en la fuerza pública, que permitan contrarrestar de firma inmediata estas actividades clandestinas y permitan judicializar a los responsables de prácticas gravemente atentatorias del medio ambiente. Conformando así una Red de Autoridades Ambientales.

3.4 Adopten, promuevan y desarrollen con participación de la comunidad, programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables madereros, fomentación la adaptación al cambio climático.

• Constitución Política de Colombia

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

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

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

Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

[...]

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales [...]

• Resolución DG-1348 de 2017 [Corpoamazonia]³⁴

Artículo 1. Creación comités. Crear los Comités Departamentales y Locales de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, con el objeto de realizar esfuerzos comunes para prevenir y controlar la afectación de los recursos naturales renovables y la protección del ambiente con fundamento en las normas vigentes, en el área de jurisdicción de CORPOAMAZONIA.

Parágrafo. El Comité Departamental tiene jurisdicción en la superficie territorial de los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo, y el Comité Local Corresponde al territorio de uno o varios municipios o corregimientos bajo jurisdicción de los departamentos mencionados.

Artículo 2. Integración comité departamental. El Comité Departamental de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, estará integrado por:

1. Gobernador del Departamento o su delegado.
2. Director General o Territorial de CORPOAMAZONIA o su delegado.
3. Director Territorial de Parques Nacionales Naturales o su delegado.
4. Procurador Judicial Ambiental y Agrario del Departamento.
5. Comandante de la Policía Nacional del Departamento.
6. Comandante de la Brigada del Ejército o su delegado.
7. Comandante de la Fuerza Aérea o su delegado.
8. Comandante de la Armada Nacional o su delegado.
9. Aeronáutica Civil o su delegado.
10. Director Defensa Civil Colombiana o su delegado.
11. Gerente Seccional Instituto Colombiano Agropecuario — ICA o su delegado.
12. Director de la DIAN o su delegado.
13. Director Seccional de la Fiscalía General de la Nación o su delegado.
14. Director de la Inspección Fluvial o su delegado.
15. Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio del Departamento.
16. Un representante de comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el departamento.
17. Un representante de la sociedad civil.
18. Un representante del Cuerpo de Bomberos Voluntarios.

Artículo 3. Integración comité local. El Comité Local de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, estará integrado por:

1. Alcalde Municipal o Inspector o Corregidor o su delegado.
2. Director Territorial de CORPOAMAZONIA o su delegado.
3. Director Territorial de Parques Nacionales Naturales o su delegado.
4. Director Seccional de la Fiscalía General de la Nación o su delegado.
5. Comandante de Policía Municipal.
6. Comandante del Ejército o su delegado.
7. Comandante de la Fuerza Aérea o su delegado.
8. Comandante de la Armada Nacional o su delegado.
9. Director de la Inspección Fluvial o su delegado.
10. Personero municipal.

³⁴ Por la cual se crea los Comités Departamentales y Locales de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, en el área de jurisdicción de CORPOAMAZONIA, y se deroga la Resolución Nro. 0859 del 30 de junio de 2017.



11. Director Defensa Civil Colombiana o su delegado.
12. Un representante de la sociedad civil.
13. Un representante del Cuerpo de Bomberos Voluntarios.

CONDICIÓN

La región Amazónica por años ha sido golpeada por la ausencia del estado y por la explotación y uso ilícito de los recursos naturales, hecho que ha elevado en dimensiones alarmantes la deforestación, poniendo en peligro el capital natural y cultural que dan sustento a los pobladores locales, y amenazando con ello el mayor patrimonio ambiental del país.

En el monitoreo de la superficie deforestada para el año 2021 según el IDEAM³⁵, se menciona que, las áreas de cambio en la cobertura de bosque natural se concentran principalmente en las regiones de la Amazonia (64,8 %), los Andes (17,2 %), el Pacífico (7,7 %), el Caribe (5,5 %), y la Orinoquia (4,8 %). Se destaca el incremento de la deforestación en la Amazonia, pasando de 109.302 ha en el año 2020 a 112.899 ha en el año 2021. (IDEAM, 2022).

Para poder contrarrestar estos altos índices de deforestación se cuenta con el Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación (Conaldef), como mecanismo de coordinación interinstitucional para el control y vigilancia contra la deforestación y otros crímenes ambientales, con la finalidad de concretar acciones para detener la deforestación e implementar las nuevas estrategias de reforestación y forestación, creado con el artículo 9 de la Ley 1955 de 2019 que remplazo a la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales – CICOD que fue creada mediante el decreto 1257 de 2017 y cuya finalidad es *“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”*.

Cabe mencionar que, no se cuenta con evidencia de la existencia de información que dé cuenta de la transición entre el CICOD creado en el 2017 y el Conaldef, actualmente vigente.

Otro de los instrumentos establecidos para contrarrestar los eventos de deforestación son las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación, establecidas en el artículo 8 del decreto 1257 de 2017 que tiene 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.

³⁵ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, organismo público vinculado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia.

El Conaldef cuenta con 2 coordinaciones, una para el Monitoreo y Análisis de la Información – CMAI y el Interinstitucional para la Unificación de Esfuerzos y Acciones que se complementan para coadyuvar al control y vigilancia contra la deforestación.

Otra de las herramientas para prevenir y controlar la afectación de los recursos naturales renovables y la protección del ambiente, son los comités departamentales y locales de control y vigilancia de los recursos naturales renovables que entre sus funciones se contempla, coordinar las actividades y procedimientos requeridos para agilizar y optimizar la investigación y judicialización de las conductas consideradas como delitos contra el ambiente y recursos naturales. De igual forma, entre otras, tiene a su cargo coordinar operativos de control y seguimiento de actividades ilícitas que afecten o perturben los recursos naturales y el ambiente, la movilización de la flora y fauna silvestre, entre otras.

Como apoyo a la gestión y actividades de los comités departamentales y locales de control y vigilancia se han creado unos subcomités, entre ellos el subcomité operativo para realizar actividades de control y vigilancia sobre los recursos naturales renovables relacionados con operativos de decomiso de flora y fauna silvestre e investigaciones.

Una de las estrategias del gobierno nacional para la protección del medio ambiente es la Campaña Artemisa que tiene su origen en el Plan Nacional de Desarrollo Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad 2018 – 2022, Ley 1955 de 2019; que se plantea con el propósito de preservar y defender el agua, la biodiversidad y el medio ambiente, la cual ha sido liderada por el Ministerio de Defensa Nacional a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Fiscalía General de la Nación, las Autoridades Ambientales, y Parques Nacionales Naturales. Su objetivo principal se centra en llevar a cabo operaciones conjuntas, coordinadas e interinstitucionales en áreas estratégicas ambientales para el control a la deforestación y demás crímenes ambientales.

Considerando los reportes del IDEAM, para el año 2021, la actualización de la cifra oficial de deforestación permite señalar que en Colombia se perdieron 174.103 ha (lo que representa un aumento del 1,5 % respecto de la pérdida reportada para el año 2020). (IDEAM, 2022), evidenciando que los esfuerzos de los instrumentos existentes que tiene como propósito la coordinación y articulación entre los responsables del nivel nacional y territorial, en las que las corporaciones autónomas regionales hacen parte, no han sido efectivos para atacar el fenómeno de la deforestación causante del deterioro ambiental.

Ahora bien, para el año 2022, el IDEAM presenta como reporte de los meses de enero a marzo de 2022, una deforestación de 50.400 hectáreas, cifra que supera las 45.500 reportadas para el mismo periodo de 2021. Tendencia que es preocupante y concluyente, lo que indicaría que los mecanismos existentes señalados anteriormente no han presentado los resultados esperados y finalmente las acciones no han sido efectivas para el control a la deforestación.



En lo que respecta a los resultados presentados de coordinación de los instrumentos incluidos los comités departamentales, demostrarían su baja efectividad considerando los datos oficiales reportados por el IDEAM y los propósitos de la sentencia de tutela STC4360 de 2018, en donde se ordenó contrarrestar la tasa de deforestación y se destaca la obligación de disminuir “la tasa neta de deforestación a 0 en la amazonia colombiana para el año 2020”.

CAUSA

Debilidades en la coordinación y articulación institucional por parte de las entidades que integran los instrumentos que tienen como propósito contrarrestar la deforestación, que indican la poca efectividad de sus acciones encaminadas a reducir la deforestación.

EFFECTO

Riesgo de que la tasa de deforestación de la Amazonía Colombiana se incremente y en consecuencia la emisión de Gases de Efecto Invernadero – GEI en un contexto de cambio climático e impacte negativamente el patrimonio público, representado en el capital natural de flora, fauna, aire, recurso hídrico, así como la ruptura de ecosistemas sensibles y estratégicos; constituyéndose en una amenaza creciente ante la pérdida de servicios ecosistémicos.

RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES Y ANÁLISIS CGR

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 21022022E3005267 del (10) de (noviembre) de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

“(…) Atendiendo que la gestión y articulación de la CICOD, ahora CONALDEF, se desarrolló desde el despacho del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental, se requiere que desde ese despacho se aporten los insumos para dar alcance y claridad sobre esta instancia ante las inquietudes de la Contraloría”.

No se recibieron más comunicaciones de la entidad.

- Análisis de la CGR

Conforme a la respuesta presentada por el Ministerio, no se recibió información por parte del despacho del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental, por lo que se configura en un hallazgo administrativo.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado 20222300328621 del 3 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

“(…) Para el año 2021 la deforestación en las principales figuras de manejo identifica su buen comportamiento como áreas de contención de la deforestación, para las áreas del Sistema de Nacional de Parques Nacionales Naturales representó el 8 % del total nacional (14.273 ha), siendo el PNN Tinigua (5.341 ha) y el PNN Sierra

de La Macarena (3.222 ha) como las áreas más afectadas. Respecto de la jurisdicción de Resguardos indígenas se reporta que allí se concentró el 10,7% de la deforestación nacional, siendo el área más crítica el Resguardo indígena Llanos del Yari-Yaguara II. Finalmente, respecto de las áreas de Consejos Comunitarios de comunidades negras se identifica que allí se concentró el 7,2% de la deforestación nacional.

Como se advierte, el IDEAM dentro del panorama preocupante de la deforestación, destaca un comportamiento positivo de las áreas del SPNN como áreas de contención, respecto del total nacional de la deforestación, sin que tal situación implique que la Entidad reduzca sus esfuerzos en la lucha contra este fenómeno complejo en las áreas bajo su administración.

Como se ha expresado en otras comunicaciones, en el marco de la Sentencia 4360 de 2018 que declaró a la Amazonia como sujeto de derechos, la Entidad ha dado cumplimiento bajo su alcance institucional, en la medida de sus capacidades presupuestales y logísticas para combatir la deforestación y continúa administrando las áreas con las limitaciones arriba mencionadas.

Con lo expuesto, manifestamos que PNN no tiene el papel de coordinación en los instrumentos mencionados en el comunicado de la Contraloría General de la República, lo cual es claro en las normas de competencia o creación de cada uno de ellos. Así las cosas, la lucha contra la deforestación en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia se realiza bajo el esquema de coordinación interinstitucional y en el marco misional establecido en el Decreto 3572 de 2011”.

• ANÁLISIS DE LA CGR

De acuerdo con la respuesta enviada y teniendo en cuenta los argumentos dados por la entidad, se acepta parcialmente la observación para dicha entidad, toda vez que, si bien no son coordinadores, si hacen parte de los comités departamentales y locales de control y vigilancia de los recursos naturales y las cifras presentadas en su respuesta dan cuenta de que su lucha contra la deforestación no ha sido efectiva.

• CDA

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado DG – 362 del 4 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

“(...) Para el Departamento de Guaviare antes de la expedición del Decreto 057-2019, “por medio del cual se crea y reglamenta la Coordinación Regional de Control a la Deforestación (CRCD) del Departamento del Guaviare”, se tiene como antecedente que en el año 2014 la Gobernación del departamento de Guaviare expidió el Decreto 048 por medio del cual se creó y organizó el Consejo Departamental de Política Ambiental del Guaviare - CODPA, cuya naturaleza estaba direccionada a promover, coordinar, concertar y ejecutar políticas y programas ambientales a nivel regional y municipal. Allí se planteó la creación de cuatro comités temáticos permanentes entre ellos el Comité Interinstitucional de Educación Ambiental — CIDEA, el Comité de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales, el Comité coordinador del Sistema Departamental de Áreas Protegidas de Guaviare y áreas estratégicas de importancia ambiental - SIDAP y el comité técnico ambiental de Ordenamiento Territorial.

En el 2015, se acordó que no era oportuno crear nuevos espacios de participación y se debería aprovechar la estructura del Consejo Departamental de Política Ambiental del Guaviare — CODPA para incluir la Mesa Forestal en uno de los cuatro (4) Comités Temáticos Permanentes, específicamente en el de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales, pero con la necesidad de considerar otros temas que representa el tema forestal y los bosques. Así las cosas, se renombró dicho Comité, el cual se denominó el Comité de Gestión, Manejo, Control y Vigilancia de los Recursos Naturales — CGMCMVRN. Por lo anterior, se creó al interior de dicho Comité, la MESA FORESTAL Guaviare y otras dos Mesas denominadas Mesa Temática de Minería energética y Mesa Temática de Recursos Hidrobiológicos, por lo que previo a la Coordinación Regional de Control a la Deforestación (CRCD) del Departamento de Guaviare en el año 2019, se relacionan las acciones del comité de control y vigilancia forestal y la mesa forestal de Guaviare de las vigencias 2012 al 2019.

De igual manera, la CDA seccional Vaupés, realiza el fortalecimiento de control y monitoreo a la movilización y comercialización ilegal de flora y fauna en el departamento de Vaupés, a través de puestos de control de

verificación de los principales puntos de acceso vía terrestre o fluvial en el departamento, con en el apoyo de la Fuerza Pública. Es así como, se viene desarrollando 4 puestos de control mensuales fijos, con alternancia de operativos esporádicos, en apoyo con la comunidad del departamento, quienes forman parte de la identificación de acciones ilegales que afecten la dinámica natural de los ecosistemas. En el transcurso de la presente vigencia, se han desarrollado 18 puestos de control con resultados concretos de decomiso definitivo o preventivo de productos forestales maderables.

Así mismo, en articulación con el Ejército Nacional y la Policía Nacional, se viene adelantando y desarrollando, seguimiento, control y verificación del ingreso y comercialización de productos forestales de transformación primaria y secundaria a los establecimientos madereros; en el cual también se realiza una revisión del registro de libro de operaciones por parte de dichos establecimientos. Es así como, con la coordinación con las Fuerzas Militares, se accede a zonas de difícil acceso pertenecientes a la jurisdicción de la CDA en el departamento de Vaupés. Lo anterior, con el fin de identificar las acciones de aprovechamiento ilegal y los principales actores de dichas intervenciones a los ecosistemas, estableciendo canal directo con la Fiscalía General, al cual se remite por medio de Concepto Técnico y proceso administrativo sancionatorio, las pruebas de la presunción de las actividades ejecutadas ilegalmente.

Por lo tanto, la CDA, ha desarrollado estrategias de fortalecimiento al control de la deforestación en el marco de la Burbuja ambiental y el Comité de Control y Vigilancia Forestal, desarrollado desde el año 2016 a través del acto administrativo, Resolución DSV- 082-16 emitido por la CDA "Por medio de la cual se crea el comité de control y vigilancia forestal en el departamento de Vaupés", de los cuales se han desarrollado reuniones a fin de establecer estrategias de prevención y corrección, con el fin de contrarrestar esta problemática. Que, además la CDA, en un trabajo articulado con los miembros del precitado comité formularon un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, en una lucha contra la tasa de deforestación y la mitigación de las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM en el Departamento de Vaupés.

Adicionalmente, viene realizando acciones de sensibilización al público en general y a las instituciones en tomo a los recursos naturales y al cambio climático a través de los proyectos de educación ambiental durante cada vigencia. Actualmente se está llevando a cabo un Diplomado presencial en los 3 departamentos, a través de un Convenio entre la CDA con la Universidad de la Amazonia, dirigido específicamente a las acciones de mitigación frente al cambio climático en el territorio. Así mismo, desde las Direcciones Seccionales se realizan acciones de seguimiento y control para propender por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en la jurisdicción de la CDA. Se adjunta como soportes magnéticos de las mesas de trabajo llevadas a cabo desde el 05 de abril de 2018 al 25 de octubre de 2022.

En síntesis, esta Corporación ha realizado actividades constantes y evidentes en desarrollo de sus funciones y capacidades logrando un acompañamiento interinstitucional muy acorde a lo señalado en la Directiva 004 de 2019 de la PGN, mostrando situaciones previas y actuales a esta.

Igualmente, esta Corporación por su objeto y función continuará siempre en el mejoramiento de sus políticas, planes y proyectos en virtud de adecuar a las necesidades de su jurisdicción y proporcionando o coadyuvando a los esfuerzos interinstitucionales ya que no es un proceso a corto plazo. Por lo que la observación administrativa se atiende en el sentido de continuar con el trabajo realizado y fortalecerlo de manera constante. Se adjuntan 17 actas soporte de las acciones realizadas".

- **Análisis de la CGR**

Analizados los argumentos y anexos de la situación detectada; la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente amazónico, (CDA); argumenta que desde las Direcciones Seccionales se han realizado acciones de seguimiento y control para propender por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en la jurisdicción de la CDA, por otro lado, adjuntan los soportes de las mesas de trabajo llevadas a cabo desde el 05 de abril de 2018 al 25 de octubre de 2022; finalmente expresan que, han realizado actividades constantes y evidentes en desarrollo de sus funciones y capacidades logrando un acompañamiento interinstitucional.

De la respuesta dada por la Entidad auditada, no hay una coordinación continua y efectiva para el control de la deforestación; por parte de los Comités Departamentales y Locales de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables de la Jurisdicción CDA. Para su vigilancia

ambiental, estos comités, se deben reunir por lo menos dos veces al año, para tomar resultados concretos, responsables y decisorios; verificado las actas que anexan, no se evidencia estos compromisos, demostrando su baja efectividad para el control de la Deforestación, especialmente para los departamentos del Guainía y Vaupés.

De acuerdo con lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

- Corpoamazonia

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado interno 3590 de octubre 31 de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

"[...] Respecto a los criterios referidos para emitir esta observación, CORPOAMAZONIA para la jurisdicción, anualmente, adopta un Plan Operativo Anual de Control y Vigilancia, orientando así a las Direcciones Territoriales, para que en el marco de los comités departamentales y locales de Control y Vigilancia, realicen las coordinaciones necesarias para entre otras cosas: Adelantar operativos móviles y fijos con el objeto de verificar la movilización legal e ilegal de productos forestales, adelantar recorridos de control y vigilancia, realizar inspecciones a las actividades de transformación y comercialización adelantadas por empresa forestales, adelanta actuaciones de educación ambiental, fortalecer los conocimientos en control y vigilancia de los integrantes de fuerza pública, entre otras actividades tendientes a disminuir el impacto de las causa que originan la deforestación.

Así las cosas, CORPOAMAZONIA, adelanta acciones de articulación interinstitucional con las demás entidades que tienen funciones que aportan al control y vigilancia de los recursos naturales y que están presentes en la jurisdicción, sin desconocer la existencia de los diferentes comités y estrategias (CICOD, CONALDEF, ARTEMISA) que el gobierno lidera a nivel nacional y en los que esta autoridad no participa de manera directa, pero que siempre se ha encontrado dispuesta para articularse en las actividades que se requieran.

Ahora bien, respecto a los reportes de deforestación, en los departamentos que conforman la jurisdicción de CORPOAMAZONIA, si bien las cifras en los últimos años han presentado variaciones tendientes a la disminución y aumento, esta autoridad ambiental, ha realizado diferentes esfuerzos, no solo relacionados con el control y vigilancia sino con la implementación de estrategias como: Acuerdos de conservación, Incentivo Forestal Amazónico, Instrumentos Financieros Verdes, Formulación e Implementación de Planes de Manejo para el aprovechamiento sostenible de productos forestales maderables y no maderables, proyectos de restauración ecológica, actualización de planes de ordenación forestal, entre otras.

Todas estas estrategias, buscan generar alternativas ambiental y económicamente viables para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, entendiendo que en el territorio existen comunidades con necesidades, donde históricamente las instituciones del orden nacional no han hecho presencia y en donde las condiciones de seguridad dificultan la intervención de la autoridad ambiental por el alto riesgo que representa la presencia en territorio de grupos al margen de la ley, forzando a que en términos de intervenciones de control sea necesario contar con el acompañamiento de fuerza pública, a lo que se le suma la dificultad en términos de acceso a los sitios afectados, los cuales en su gran mayoría son distantes y requieren grandes esfuerzos logísticos de las partes involucradas.

Para el caso de Corpoamazonia, se presentan condiciones limitantes como: Poca personal profesional para cubrir aspectos técnicos y jurídicos, limitantes de recursos económicos (Bajo presupuesto para atención de problemática ambiental), dificultades en la accesibilidad fluvial y terrestre, áreas con problemas de seguridad física, deficiencia en telecomunicaciones, desarticulación y baja presencia institucional. Solo hasta que se aborden y gestionen de forma adecuada los anteriores asuntos, se podrá cumplir la tan anhelada meta de reducción de la deforestación".

- Análisis de la CGR

En su respuesta Corpoamazonia, da cuenta de la vulnerabilidad de la región, en materia de orden público, de las debilidades en la infraestructura de la institución, para afrontar el problema de la deforestación y señala los avances que se han realizado; sin embargo, hay que considerar el

incremento de la deforestación de la Amazonía, pasando de 109.302 ha en el año 2020 a 112.899 ha en el año 2021, según reporte del IDEAM 2022, y de igual forma las áreas de cambio en la cobertura de bosque natural se concentra principalmente en la región de la Amazonía, en un 64,8% según reporte del Instituto, en el monitoreo de la superficie deforestada para el año 2021, lo cual implicaría que pese a los esfuerzos realizados por la autoridad ambiental, sus acciones no han sido efectivas.

De acuerdo con todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

- Corporinoquía

Verificados los canales de recepción de documentos tales como correos institucionales y Sistema de gestión documental de la CGR, no se evidenció respuesta al oficio de comunicación de observaciones con Sigedoc 2022EE0190571 del 28 de octubre del 2022 dentro del término establecido, por lo que esta observación se valida como hallazgo administrativo, en los términos de la Guía de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR³⁶.

Hallazgo 8. COMITÉS DEPARTAMENTALES Y LOCALES [CORPOAMAZONÍA]

Resumen:

Se evidenció que los compromisos fijados en las actas de los comités departamentales y locales de control y vigilancia de los recursos naturales renovables y de las burbujas ambientales, no cuentan con mecanismos de seguimiento que permitan conocer el cumplimiento por parte de los actores institucionales que tienen parte en estas instancias.

También se evidenció baja articulación en la asistencia a las reuniones convocadas.

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

³⁶ De conformidad con el numeral 1.1.4.8 Conformación y tratamiento de hallazgos de auditoría, Literal e), de la Guía de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR-En el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores -ISSAI, de mayo de 2017.

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.

- Decreto 2811 de 1974³⁷

Artículo 2. 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. [...]

- Ley 99 de 1993³⁸

Artículo 31. Funciones. (Adicionado por el art. 9. Decreto 141 de 2011). Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: [...]

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

10. Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

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 a 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; [...]

³⁷ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

³⁸ 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 87 de 1993³⁹

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

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

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. [...]

- Directiva 4 de 2019 (Procuraduría General de la Nación)

- Resolución DG-1348 de 2017 [Corpoamazonia]⁴⁰

Artículo 1. Creación comités. Crear los Comités Departamentales y Locales de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, con el objeto de realizar esfuerzos comunes para prevenir y controlar la afectación de los recursos naturales renovables y la protección del ambiente con fundamento en las normas vigentes, en el área de jurisdicción de CORPOAMAZONIA.

Parágrafo. El Comité Departamental tiene jurisdicción en la superficie territorial de los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo, y el Comité Local Corresponde al territorio de uno o varios municipios o corregimientos bajo jurisdicción de los departamentos mencionados.

Artículo 2. Integración comité departamental. El Comité Departamental de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, estará integrado por:

- 1. Gobernador del Departamento o su delegado.*
- 2. Director General o Territorial de CORPOAMAZONIA o su delegado.*
- 3. Director Territorial de Parques Nacionales Naturales o su delegado.*
- 4. Procurador Judicial Ambiental y Agrario del Departamento.*
- 5. Comandante de la Policía Nacional del Departamento.*
- 6. Comandante de la Brigada del Ejército o su delegado.*
- 7. Comandante de la Fuerza Aérea o su delegado.*
- 8. Comandante de la Armada Nacional o su delegado.*
- 9. Aeronáutica Civil o su delegado.*
- 10. Director Defensa Civil Colombiana o su delegado.*
- 11. Gerente Seccional Instituto Colombiano Agropecuario — ICA o su delegado.*
- 12. Director de la DIAN o su delegado.*
- 13. Director Seccional de la Fiscalía General de la Nación o su delegado.*
- 14. Director de la Inspección Fluvial o su delegado.*
- 15. Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio del Departamento.*
- 16. Un representante de comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el departamento.*
- 17. Un representante de la sociedad civil.*
- 18. Un representante del Cuerpo de Bomberos Voluntarios.*

Artículo 3. Integración comité local. El Comité Local de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, estará integrado por:

- 1. Alcalde Municipal o Inspector o Corregidor o su delegado.*
- 2. Director Territorial de CORPOAMAZONIA o su delegado.*
- 3. Director Territorial de Parques Nacionales Naturales o su delegado.*

³⁹ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

⁴⁰ Por la cual se crea los Comités Departamentales y Locales de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, en el área de jurisdicción de CORPOAMAZONIA, y se deroga la resolución Nro. 0859 del 30 de junio de 2017.



4. Director Seccional de la Fiscalía General de la Nación o su delegado.
5. Comandante de Policía Municipal.
6. Comandante del Ejército o su delegado.
7. Comandante de la Fuerza Aérea o su delegado.
8. Comandante de la Armada Nacional o su delegado.
9. Director de la Inspección Fluvial o su delegado.
10. Personero municipal.
11. Director Defensa Civil Colombiana o su delegado.
12. Un representante de la sociedad civil.
13. Un representante del Cuerpo de Bomberos Voluntarios.

CONDICIÓN

Como resultado de la visita realizada a Corpoamazonía, por este ente de control, donde fueron revisadas las actas de los comités departamentales y locales de control y vigilancia de los recursos naturales renovables creados mediante Resolución DG 1348 del 13 de octubre de 2017, así como de las burbujas ambientales, a partir del año 2020 a junio de 2022, se pudo evidenciar que los compromisos fijados en las actas, por los actores institucionales donde se establecen estrategias y actividades a desarrollar, en el marco del Control a la Deforestación, reflejados en el Plan de Acción generan incertidumbre, dado que no hay mecanismos de seguimiento que permitan conocer el cumplimiento de los mismos. También se evidenció baja articulación en la asistencia a las reuniones convocadas.

CAUSA

Debilidades en la coordinación, articulación y funcionalidad institucional por parte de las entidades que integran los comités, tanto departamentales como locales, inciden en el cumplimiento del objeto de los comités de prevenir y controlar la afectación de los recursos naturales renovables y la protección al ambiente, con impacto en la efectividad de los mismos.

EFFECTO

Riesgo de que los comités departamentales y locales no cumplan con su objeto de prevenir y controlar la afectación de los recursos naturales renovables.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado interno 3590 de octubre 31 de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

"[...] CORPOAMAZONIA, en cumplimiento de su misión institucional y de las normas que establecen la creación de comités de control y vigilancia que permiten realizar un trabajo conjunto y coordinado de acuerdo con las funciones legales de las diferentes entidades y según la normativa vigente en materia ambiental, ha trabajado articuladamente con otras entidades como Fuerza Pública, Alcaldías, Gobernaciones, Parques Nacionales Naturales, Fiscalía General de la Nación, ICA, DIAN, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Defensa Civil, Comunidades Étnicas, sociedad civil, personeros municipales, inspección fluvial, entre otros, en temas de control y vigilancia de los recursos naturales renovables con el objeto de realizar esfuerzos comunes para prevenir y controlar su afectación y la protección del ambiente en el área de jurisdicción de la entidad.



Se resalta que el trabajo conjunto y articulado con las demás entidades se realiza atendiendo las dinámicas y problemáticas de cada uno de los municipios y departamentos, ya que es muy difícil generalizar el actuar institucional debido a la complejidad del territorio de la jurisdicción.

CORPOAMAZONIA, en su actuar insitucional y con el fin de dinamizar los comités de control y vigilancia, anualmente planifica, ejecuta y verifica las diferentes acciones e indicadores que se establecen en el Plan Operativo Anual de CVR como ruta de trabajo de los comités de control y vigilancia, lo que ha permitido de forma concreta realizar acciones articuladas con otras entidades, tales como:

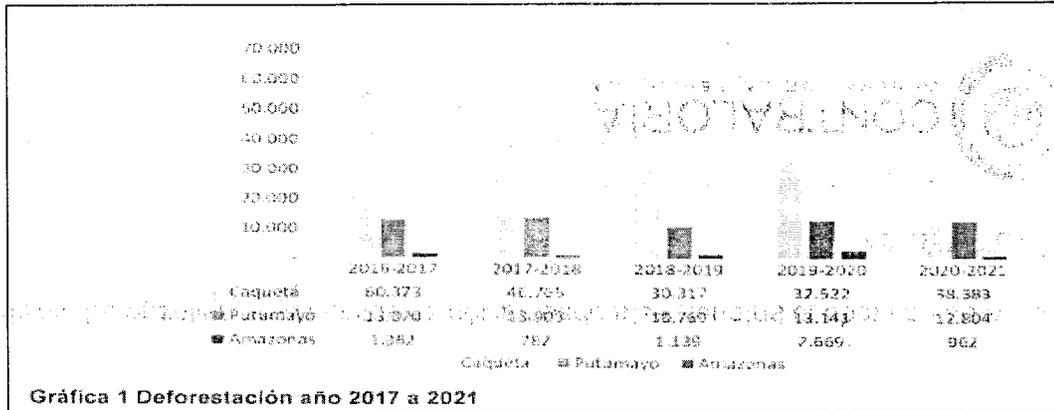
Operativos de control a la movilización, visitas a empresa forestales para verificar la trazabilidad de la cadena forestal, incautaciones de flora y fauna silvestre, emisiones radiales realizadas con la colaboración de las emisoras de Policía Nacional, Comunitaria, y del Ejército Nacional, donde se han tratado temas de control y vigilancia de los recursos naturales, importancia de los bosque y ecosistemas, alertas tempranas de deforestación, acceso legal al recurso flora, fauna silvestre, registro de motosierras, entre otros. A continuación, se relaciona algunas cifras de los resultados del periodo entre el año 2020 a 30 de septiembre de 2022.

Tabla 1. Resultados acciones de Control y vigilancia año 2020 a 30 de septiembre 2022

Nº	Descripción	Total
1	Comités departamentales y locales-CVR	118
2	Reunión Burbuja Ambiental	56
3	Operativos de control a la movilización (móviles y fijos)	1.217
4	Nº de vehículos y embarcaciones monitoreados en los operativos	20.703
5	Volumen de madera elaborada monitoreada (m3) operativo CVR	6567 97 m3
6	Nº de capacitaciones a Fuerza Pública	377
7	Nº de personas capacitaciones de la Fuerza Pública	5.725
8	Nº de capacitaciones a comunidad	252
9	Nº de personas capacitaciones de la comunidad	3.920
10	Emisiones radiales	98
11	Seguimiento a Libro de Operaciones Forestales	286
12	Volumen de madera monitoreada en los seguimientos LOF	3.303 m3

Igualmente, se ha realizado capacitaciones a la Fuerza Pública y comunidad en temas de Sentencia 4360/2018, Libro de operaciones, SUNL, normatividad ambiental, procesos de licenciamiento ambiental, control y vigilancia recursos naturales, productos forestales no maderables del bosque, residuos sólidos, recurso agua, extracción ilegal de yacimientos mineros, entre otros. Además, se ha trabajado en temas de liberación de fauna silvestre, recorridos a zonas de amortiguación de Parques Nacionales Naturales en conjunto con los profesionales de esta entidad, verificación de alertas tempranas de deforestación, peritajes en acompañamiento a la Fiscalía General de la Nación para verificación de zonas deforestadas y de afectación ambiental, sembratones como una medida de recuperación de áreas degradadas, actividades de educación ambiental, entre otros.

De lo anterior, se puede evidenciar que las metas alcanzadas en el cumplimiento de las diferentes actividades que se programan en el marco de los comités de control y vigilancia se logran gracias al trabajo planificado y articulado con las demás instituciones o entidades que conforman y participan de estos comités. Si bien es cierto que hay oportunidades de mejora, no se puede desconocer el trabajo que hasta el momento se ha logrado, lo que ha permitido de alguna manera controlar el ilícito y las afectaciones al ambiente, como prueba de ello, es que, si se observa la deforestación desde el 2017, la tendencia es a disminuir, especialmente si se observa el caso del Departamento de Caquetá (en otras palabras, para los últimos periodos se puede considerar cifras de áreas de deforestación evitada).



Gráfica 1 Deforestación año 2017 a 2021

Pese a que no es fácil lograr que las diferentes entidades que tienen incidencia y competencia en el control y vigilancia de los recursos naturales renovables se congreguen y trabajen articuladamente. Debido a las ocupaciones propias de cada entidad, CORPOAMAZONIA, comprometida con su misión institucional, ha liderado estos procesos de articulación entre las diferentes entidades que actúan en la jurisdicción, y por ello, mediante la emisión de la Resolución DG-1348 de 2017 Por la cual se crea los Comités Departamentales y Locales de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, en el área de jurisdicción de CORPOAMAZONIA, y se deroga la resolución Nro. 0859 del 30 de junio de 2017, busca precisamente generar alternativas que permitan que las diferentes entidades se vinculen de manera directa para realizar un trabajo conjunto y abordar la problemática ambiental de cada región de acuerdo a la norma ambiental vigente. Sin embargo, no se puede desconocer que se necesita de la voluntad de las diferentes entidades para participar y apoyar estos procesos.

Por otro lado, se recuerda que la Burbuja Ambiental es una estrategia liderada por el Ejército Nacional, creada a finales de 2016, en el departamento del Caquetá, posteriormente, se creó el 31 de enero de 2017 en Putumayo y el 28 de febrero de 2017 en Amazonas, como una estrategia que permite actuar de manera interagencial ante la amenaza por deforestación, donde el área de influencia es la Sexta División del Ejército Nacional (Amazonas, Caquetá, Cauca y Putumayo Puesto de mando en la ciudad de Florencia, Caquetá), la cual está integrada por la Décima Segunda Brigada, con puesto de mando en la ciudad de Florencia, Caquetá; Vigésima Sexta Brigada, con puesto de mando en Leticia, Amazonas y la Vigésima Séptima Brigada, con sede en Mocoa, Putumayo. Esta instancia, tiene su propio Plan de Acción que permite planificar las diferentes acciones en el marco de los ejes estratégicos de gestión e intervención, sensibilización y prevención y mitigación. CORPOAMAZONIA es un aliado estratégico que ha participado activamente de estos espacios, buscando la articulación y el apoyo para realizar acciones concretas en zonas álgidas y de difícil acceso, donde los profesionales y técnicos de la entidad difícilmente pueden actuar y tomar acciones pertinentes, por ello la importancia de este espacio de articulación.

Finalmente, las acciones que se han logrado, muestran que hay un trabajo articulado y que día a día se está trabajando para mejorar y fortalecer las entidades para cumplir con la misión institucional.

Además, se realiza seguimiento a los compromisos asumidos por las diferentes entidades de acuerdo a la planeación que se haya establecido en los comités, que en algunos casos es trimestral, semestral o anual, y cada año, cuando se activa los comités, se da un informe general de los resultados obtenidos, al igual que de las dificultades en terreno, se realiza retroalimentación, y se socializa y concreta el nuevo Plan Operativo Anual para el trabajo a desarrollarse durante cada vigencia".

ANÁLISIS DE LA CGR

Teniendo en cuenta la respuesta emitida por CORPOAMAZONIA, que da cumplimiento a la Resolución DG 1348 de 2017: "Por la cual se crea los Comités Departamentales y Locales de Control y Vigilancia de los Recursos Naturales Renovables, en el área de jurisdicción" y la burbuja ambiental "[...] una estrategia liderada por el Ejército Nacional, creada a finales de 2016, en el departamento de Caquetá, posteriormente, se creó el 31 de enero de 2017 en Putumayo y el 28 de febrero de 2017 en Amazonas"; sin embargo,

con respecto a la Directiva 04 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación en su ítem 3.3, durante la visita de la CGR evidentemente se encontraron actas con compromisos asumidos por las diferentes entidades articuladas de acuerdo a la planeación establecida en los comités, que se hacen en algunos casos trimestral, semestral o anual, no obstante, se evidenció que no hay seguimiento permanente a los compromisos establecidos en dichas actas trimestrales y semestrales, al igual que fue notorio la falta de compromiso por parte de las entidades de la fuerza pública y de algunas instituciones, según los registros de asistencia que sirven de anexos en las Actas de reuniones:

- Reunión No. 14 de la burbuja ambiental, Acta 438964 del 03/11/2020. (virtual Meet)
- Reunión No. 15 de la burbuja ambiental, Acta 453569 del 17/11/2020. (virtual Meet)
- Primera Reunión Burbuja Ambiental del Departamento del Caquetá, con los integrantes de las instituciones que hacen parte de la estrategia burbuja ambiental, con el fin de definir el plan de acción para la vigencia 2021, Acta 0151 del 12/01/2021. (virtual Meet)
- Décima segunda reunión de la Burbuja Ambiental del departamento del Caquetá, con los integrantes de las instituciones que hacen parte de la estrategia burbuja ambiental, Acta 2021612005270956 del 31/08/2021. (virtual Meet)
- Comité municipal de control y vigilancia de los recursos naturales renovables – solano Caquetá, Acta 0100 del 17/02/2022
- Seguimiento al comité local de control y vigilancia de los recursos naturales, Acta 0048 del 09/09/2022
- Primera Reunión Burbuja Ambiental del Departamento del Caquetá, con los integrantes de las instituciones que hacen parte de la estrategia burbuja ambiental, Acta 2022612001628436 del 24/02/2022.
- Sexta Reunión Burbuja Ambiental del Departamento del Caquetá, con los integrantes de las instituciones que hacen parte de la estrategia burbuja ambiental, con el objetivo de evaluar avances de actividades y tareas, en el marco del Plan de Acción 2022, Acta 2022612005196886 del 15/07/2022.

La entidad en su respuesta presentó unas cifras de deforestación en el departamento del Caquetá, para el periodo del 2017 a 2021; sin embargo, es notable el incremento de la deforestación en la amazonia, pasando de 109.302 ha en el año 2020 a 112.899 ha en el año 2021 según reporte del IDEAM 2022, constituyéndose la región con el más alto impacto de deforestación en el país.

De acuerdo con todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

3.4. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
4. Revisar el cumplimiento por parte de las corporaciones que hubieren realizado el inventario detallado de los bosques públicos y de propiedad privada existente en el ámbito de su jurisdicción, conforme al numeral 3.5 de la Directiva 04 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación.

En desarrollo de este objetivo la auditoría determinó un hallazgo:

Hallazgo 9. [D6] CUMPLIMIENTO DIRECTIVA 4 DE 2019 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN [CDA, CORPOAMAZONÍA, CORPORINOQUÍA]

Resumen:

Se determinó que las corporaciones de la región amazónica no cuentan aún con el inventario detallado de los bosques públicos y de propiedad privada existente dentro de sus jurisdicciones, conforme a lo dispuesto en la Directiva 4 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación.

CRITERIOS

- Directiva 4 de 2019 (Procuraduría General de la Nación)

En el numeral Segundo, se dispone para:

3. Corporaciones Autónomas Regionales

3.5. elaboren el inventario detallado de los bosques públicos y de propiedad privada existente en el ámbito de su jurisdicción.

- Ley 734 de 2002⁴¹

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

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

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones,

⁴¹ Las presuntas conductas que se presentan en el informe tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario". Los artículos 27 y 34 de la Ley 734 de 2002 corresponden a los artículos 27 y 38 respectivamente de la Ley 1952 de 2019.



las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

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

- Ley 1952 de 2019⁴²

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

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

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

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

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

CONDICIÓN

La Contraloría General de la República – CGR - En el marco de la auditoría, revisó y verificó la información suministrada por las corporaciones con jurisdicción en la región Amazónica, donde se evidenció que no cuentan con el inventario detallado de los bosques públicos y de propiedad privada existente dentro de las jurisdicciones de la entidad, conforme a lo dispuesto por la Procuraduría General de la Nación, mediante Directiva 4 de 2019.

CAUSA

Incumplimiento de la Directiva 4 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación, derivado en parte por la falta de articulación y armonía entre el nivel nacional y territorial, las limitaciones administrativas y carencia de recursos físicos y financieros, aunado a los inconvenientes de orden público en la región.

EFFECTO

La ausencia de información del inventario de bosques públicos y privados impide conocer el estado de los recursos forestales del país y a partir de allí, poder planificar eficazmente la ordenación y gestión de estos recursos.

⁴² Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

La vigencia de esta norma fue diferida hasta el 29 de Marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de Junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 entrará a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES Y ANÁLISIS CGR

- CDA

La entidad dio respuesta mediante comunicación con radicado DG-362 del 4 de noviembre de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

Como entidades coordinadoras del Inventario Forestal Nacional (IFN), están:
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM).

El IFN es una iniciativa a gran escala, cuya puesta en marcha en campo se inició en el 2015. El Decreto No.1655 de 2017 define al IFN, como la operación estadística que, mediante procesos, metodologías, protocolos y herramientas, realiza el acopio, almacenamiento, análisis y difusión de datos cuantitativos y cualitativos que permiten conocer el estado actual y la composición de los bosques del país y sus cambios en el tiempo. El IFN cuenta con una metodología sólida que proporciona una estrategia para la toma de datos en los diferentes tipos de bosques y en las coberturas no boscosas. Para el diseño del IFN se subdividió el territorio continental del país en una grilla conformada por celdas de 24 x 24 km, donde, en cada una de ellas se ubicó aleatoriamente un punto para establecer una unidad de muestreo.

El Documento de Política Económica y Social CONPES 2834 de 1996 expide la Política Nacional de Bosques y establece la necesidad de formular y poner en marcha los criterios para la definición y manejo de las áreas forestales; modernizar el sistema de administración de los bosques y poner en marcha los criterios para la definición y manejo de las áreas forestales que garanticen su aprovechamiento sostenible, conservación y adecuada administración.

El Decreto compilatorio 1076 de 2015, en el Artículo 2.2.1.1.1., define como Plan de Ordenación Forestal, "el estudio elaborado por las corporaciones que, fundamentado en la descripción de los aspectos bióticos; abióticos, sociales y económicos, tiene por objeto asegurar que el interesado en utilizar el recurso en un área forestal productora, desarrolle su actividad en forma planificada para así garantizar el manejo adecuado y el aprovechamiento sostenible del recurso".

El citado Decreto en el Artículo 2.2.1.1.7.16., menciona que "las Corporaciones, a fin de planificar la ordenación y manejo de los bosques, reservarán, alinderarán y declararán las áreas forestales productoras y protectoras-productoras que serán objeto de aprovechamiento en sus respectivas jurisdicciones" y que "cada área contará con un plan de ordenación forestal que será elaborado por la entidad administradora del recurso".

El día 12 de junio de 2020 se firmó el contrato de consultoría N° VA-CCON-019-2020, cuyo objeto es: formular el Plan de Ordenación Forestal del Departamento del Guaviare en el Bloque 1 Integrado por los Bloques Norte A, Norte B, Occidente A y Occidente B, en un área de 706.846 hectáreas; de conformidad con las normas, lineamientos vigentes y los términos de referencia, se formuló el "Plan de Ordenación Forestal del Departamento del Guaviare en un área de 706.846 hectáreas.

Adjuntan el polígono de la ordenación general y detallada con la que cuenta la Corporación CDA, en el Departamento del Guaviare.

Finalmente, frente a la solicitud: "Documento soporte que evidencie la justificación, estudios de mercado y/o económicos pormenorizados del valor de los contratos suscritos por la Corporación para la administración y operación de los CAVFS Terrestre y CAVR marino".

La Corporación para el Desarrollo Sostenible el Norte y el Oriente Amazónico no cuenta con contratos suscritos para la administración y operación de los CAVFS Terrestre y CAVR marino. Sin embargo, la CDA presentó el 25 de enero de 2022 ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS el proyecto denominado "IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE GUAINÍA, GUAVIARE Y VAUPÉS", dicho proyecto es susceptible a ser financiado con recursos del Fondo Nacional Ambiental- FONAM por un valor de doce mil millones de pesos moneda corriente (\$12.000.000.000 m/cte); dentro del cual incluye las actividades de construcción de infraestructura y dotación del Centro de Valoración

de Flora (CAVF) y Vivero. Dicho proyecto ha presentado ajustes y modificaciones por parte del MADS y del DNP que han impedido su viabilidad y la CDA continúa gestionando a la fecha los recursos para su ejecución.

En este orden, esta Corporación atendiendo la invitación de garantizarnos el derecho de defensa, se presentan los argumentos de controversia desvirtuando las observaciones, con base a las fuentes existentes conforme a lo solicitado.

- **Análisis de la CGR**

Analizados los argumentos y anexos de la situación detectada; La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente amazónico, (CDA); expresa que, el día 12 de junio de 2020 se firmó el contrato de consultoría N° VA-CCON-019-2020 entre Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Consorcio IMA — AMCA cuyo objeto es: formular el Plan de Ordenación Forestal del Departamento del Guaviare en un área de 706.846 hectáreas.

De la respuesta dada por la Entidad auditada, La corporación CDA, no presenta un marco y/o parcelas de muestras sobre la zonificación y ordenación forestal de los Departamentos del Guainía (Municipios de Puerto Inírida, y Barrancominas) y Vaupés (Municipios de Mitú, Taraira y Carurú). Para el Guainía y Vaupés, no se evidenció el análisis de los Focos o núcleos de colonización y deforestación para identificar los bosques y los lugares en los cuales se están presentando los procesos de degradación o de tala; como soporte al sistema de monitoreo de la deforestación y el carbono, mediante seguimientos con el apoyo del IDEAM. (Institución pública de apoyo técnico y científico al sistema nacional ambiental), que genera conocimiento, produce información confiable, consistente y oportuna, sobre el estado y las dinámicas de los recursos naturales y de medio ambiente.

De acuerdo con lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

- **Corpoamazonia**

La entidad dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado interno 3590 de octubre 31 de 2022, remitida mediante correo electrónico. Manifiesta:

"[...] La jurisdicción de CORPOAMAZONIA comprende el territorio de los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo, con una extensión de 22.558.321 ha que representa el 20% de la extensión del país, de los cuales de acuerdo con cifras del IDEAM año 2021 el 83.2% (18.760.756 ha) corresponde a Bosques naturales, distribuidos en Áreas protegidas —RUNAR (6.023.129 ha), Resguardo indígenas (10.246.074 ha), Reserva Forestal Ley 2/59-Amazonia (15.717.122 ha), Reserva Forestal Ley 2/59- Central (31.055 ha), Sustracciones a la Reserva de Ley 2/59 (2.716.555 ha).

En este contexto, la entidad ha venido avanzando en diferentes estrategias y estudios para analizar y conocer la realidad de los bosques naturales de su jurisdicción, en cuanto a extensión, estado actual, potencial de recursos maderables y no maderables y servicios ecosistémicos. Se destacan de manera general los siguientes resultados:

- *Como resultado del análisis realizado para el año 2021, se tiene que CORPOAMAZONIA cuenta con un potencial de bosques de 18.760 756 ha, distribuidos así: Áreas protegidas —RUNAP (6.023.129 ha), Resguardo indígenas (10.246.074 ha), Reserva Forestal Ley 2/59-Amazonia (15.717.122 ha). Reserva Forestal Ley 2/59-Central (31.055 ha). Sustracciones a la Reserva de Ley 2/59 (2.716.555 ha).*
- *Otra estrategia de CORPOAMAZONIA, y que permite conocer sobre los bosques naturales presentes en la jurisdicción, es la formulación de las 8 determinantes ambientales; de las cuales la información referente a los bosques naturales se encuentra en la determinante 4) los ecosistemas estratégicos de coberturas naturales (Bosques Naturales Remanentes y en Riesgo de Deforestación y Áreas Forestales Protectoras).*



- Los Planes de Ordenación Forestal-POF, en donde se ha logrado estudiar y ordenar los bosques naturales de acuerdo con el uso de protección, conservación, restauración, producción, destacándose el Plan de ordenación Forestal Yará Caguán realizado sobre un área de 686.771,76 hectáreas de bosque natural, en el municipio de Cartagena del Chairá, departamento del Caquetá y el Plan de Ordenación Forestal Tarapacá en un área de 425.471,11 hectáreas, localizadas en el departamento de Amazonas.
- Estudios y análisis de bosques naturales, para fines de manejo, uso y aprovechamiento sostenible de recursos forestales maderables y no maderables, para 10.000 hectáreas en el municipio de Solano, 30.000 hectáreas en Cartagena del Chaira, 3.000 hectáreas en Tarapacá, y 6.186,19 hectáreas en los municipios de Puerto Guzmán y Leguizamo.
- **ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL EN LA RESERVA FORESTAL DE LEY 2a AMAZONIA Y ÁREA DE SUSTRACCIÓN - BAJO CAGUÁN, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ.** OBJETIVO: Zonificación Ambiental y el Ordenamiento de la zona de Reserva Forestal de la Amazonia (ZRFA) y Área Sustraída del Bajo Caguán en 38.749,8 has como parte de las estrategias de comanejo para la reducción de la deforestación, en cumplimiento de la Sentencia 4360 de 2018, en las veredas Peñas Blancas, Zabaleía Alta, Villa Nueva, Suncillas Medio, Nueva Ilusión.
- Acuerdos de conservación y no deforestación, incentivo forestal amazónico (pago por servicios ambientales), Instrumento financiero verde. Estas estrategias contemplan acuerdos de conservación y pago por servicios ambientales, con el fin de garantizar la conservación de una determinada área de bosque natural y/o de realizar restauración. Se destaca por cada estrategia las áreas de bosque natural concertadas para conservación, así:
 - ✓ Acuerdos de conservación, restauración y no deforestación (estrategia de PSA no monetario): En el municipio de Cartagena del Chaira se ha beneficiado 182 familias y se ha conservado 3.318 hectáreas y 854 hectáreas en restauración activa y pasiva.
 - ✓ Incentivo Forestal Amazónico (pago por servicios ambientales): Mediante esta estrategia se han firmado un total de 759 acuerdos para la conservación de 50.605 ha de bosque natural, de los cuales 471 acuerdos y 42.287,4 ha corresponden al departamento del Caquetá (Cartagena del Chaira, Solano, San Vicente del Caguán), y 288 acuerdos y 8.318,2 ha al departamento del Putumayo (Puerto Guzmán, Leguizamo)".
- Análisis de la CGR

En cuanto a la respuesta emitida por la entidad auditada, con respecto a la Directiva 04 de 2019 emanada por la Procuraduría General de la Nación en el ítem 3.5 "[...] Elaboren el inventario detallado de los bosques públicos y de propiedad privada existente en el ámbito de su jurisdicción", la entidad ha implementado estrategias que llevan a un conteo general de deforestación y reforestación en las zonas de su jurisdicción; sin embargo, las cifras presentadas no garantizan con exactitud la cuantificación del bosque detallado por municipio en cada departamento como lo exige la Directiva 04 de 2019, lo que impide conocer el estado de los recursos forestales de la Amazonia Colombiana.

De acuerdo con todo lo anterior, esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

- Corporinoquía

Verificados los canales de recepción de documentos tales como correos institucionales y Sistema de gestión documental de la CGR, no se evidenció respuesta al oficio de comunicación de observaciones con Sigedoc 2022EE0190571 del 28 de octubre del 2022 dentro del término establecido, por lo que esta observación se valida como hallazgo administrativo con presunta

incidencia disciplinaria, en los términos de la Guía de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR⁴³.

3.5. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
5. Atender las denuncias asignadas, incluso hasta el cierre de la fase de ejecución.

A esta auditoría no fueron asignadas denuncias ni peticiones ciudadanas.

[Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page]

⁴³ De conformidad con el numeral 1.1.4.8 Conformación y tratamiento de hallazgos de auditoría, Literal e), de la Guía de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR-En el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores -ISSAI, de mayo de 2017.



4. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Nombre	A	E	D	P	OI	IP	PAS
Hallazgo 1.- Coordinación interinstitucional para el cumplimiento de la Sentencia STC4360 de 2018 [MADS]	1						
Hallazgo 2. [D1] Cumplimiento orden primera Sentencia STC4360 de 2018 [MADS]	2		1				
Hallazgo 3. [D2] Cumplimiento orden segunda Sentencia STC4360 de 2018 [MADS]	3		2				
Hallazgo 4. [D3] Cumplimiento de la Sentencia STC4360 de 2018, actualización Plan de acción [CDA]	4		3				
Hallazgo 5. [D4] Notificaciones de los actos administrativos [Corporinoquía]	5		4				
Hallazgo 6. [D5] Procesos administrativos sancionatorios [CDA]	6		5				
Hallazgo 7. Instrumentos de lucha contra la deforestación [MADS, PNNC, CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]	7						
Hallazgo 8. Comités departamentales y locales [Corpoamazonia]	8						
Hallazgo 9. [D6] Cumplimiento Directiva 4 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación [CDA, Corpoamazonia, Corporinoquía]	9		6				
Totales	9		6				