

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO A INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS - DBBSE.

1. INTRODUCCIÓN.

La Oficina de Control Interno en cumplimiento de la Ley 87 de 1993 y sus decretos reglamentarios, programó dentro del Plan de Auditorías aprobado para el año 2022, realizar una evaluación sobre los procesos de Instrumentación Normativa y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con lo establecido en las normas legales referentes a este tema, a cargo de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos - DBBSE, con el fin de verificar el cumplimiento y gestión dada a los mismos, de acuerdo con la normatividad vigente que rige la materia.

2. OBJETIVO Y ALCANCE.

Verificar el cumplimiento de los Instrumentos Normativos y/o Políticas Públicas Ambientales formulados a cargo de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos - DBBSE, de acuerdo con los requisitos de ley aplicables, a fin de que cuente con la consistencia y coherencia de todo proceso en relación a este procedimiento y que su gestión se adelante acorde a las normas vigentes que lo rigen.

La evaluación se enmarcará en la verificación del cumplimiento de los objetivos señalados dentro del instrumento y/o política objeto de seguimiento, de acuerdo con los compromisos establecidos a cargo del Ministerio a través de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; esto para el periodo o vigencia señalada como termino de cumplimiento y/o de reporte.

Se hará la revisión de las actividades propuestas para el cumplimiento de los objetivos, teniendo en cuenta indicadores y cumplimiento de metas, así como la documentación de los soportes que dan cuenta del cumplimiento de dichas actividades; así mismo, lo relacionado con la identificación y valoración del impacto normativo del instrumento.

3. MARCO NORMATIVO.

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 80 de 1939 “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.
- Ley 099 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”.

Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

- Ley 489 de 1998, Art 59. “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 790 de 2002, Art 4. “Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.
- Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo-PND 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”.
- Decreto 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Guía Metodológica Para El Seguimiento Y La Evaluación A Políticas Públicas - Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación – 2014.
- Informe De Seguimiento Políticas Públicas Ambientales 2021 – I , 2020II MADS.
- Manual de contratación MADS.
- Documentación del Procedimiento dentro del Sistema Integrado de Gestión.
- Demás normas vigentes que regulan la materia.

4. ANÁLISIS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.

A. Análisis del Marco Normativo.

En virtud de lo establecido la Ley 489 de 1998 señala en el artículo 59, entre otros:

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

1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo. (...)
3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto. (...)
5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.
6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución...”

Adicionalmente, teniendo en cuenta el marco legal que define las funciones y estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentado mediante el Decreto 3570 de 2011¹, a través de sus artículos 1°, 2°, 10° y 16°, el cual cita:

¹ “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

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

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

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

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

- 1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.*
- 2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.(...)*

Artículo 10. Funciones de la Oficina Asesora de Planeación. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, las siguientes:

- 1. Diseñar y coordinar el proceso de planeación del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los aspectos técnicos, económicos y administrativos.*
- 2. Elaborar, en coordinación con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector, el Plan de Desarrollo Sectorial, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, los planes estratégicos y de acción, el Plan operativo anual y plurianual, los Planes de Desarrollo Administrativo Sectorial e institucional, y someterlos a aprobación del Ministro.*
- 3. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal de los planes, programas y proyectos del Ministerio y del Sector Administrativo.*
- 4. Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos del Ministerio y de las entidades del Sector y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajustes a los mismos.*

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

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

(...)

9. Elaborar, consolidar y presentar los informes requeridos por organismos del Estado y demás agentes externos.

10. Planificar, mantener y hacer el control de gestión de los procesos y procedimientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

11. Orientar y coordinar la implementación y desarrollo del Sistema Integrado de Gestión Institucional.” (...)

“ARTÍCULO 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos. Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos:

1. Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la política y la regulación de la biodiversidad y realizar el seguimiento y evaluación de las mismas.

2. Proponer, con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector Administrativo, las políticas, regulaciones y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal y la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

3. Rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacional y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.

4. Aportar los elementos técnicos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y coordinar su implementación.

5. Participar en los procesos de definición de las metodologías de valoración de los costos ambientales por el deterioro y/o conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles.

6. Proponer, en los temas de su competencia, los criterios técnicos que deberán considerarse en el proceso de licenciamiento ambiental.

7. Diseñar, con las demás dependencias del Ministerio, los lineamientos y las estrategias para promover la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en los procesos productivos que afecten la biodiversidad y los servicios eco sistémico.

(...)

10. Proponer los criterios y metodologías a fin de establecer las especies y cupos globales para el aprovechamiento de bosques naturales y especies de flora y fauna silvestres.

11. Proponer las bases técnicas para la regulación de las condiciones generales del uso sostenible, aprovechamiento, manejo, conservación y restauración de la diversidad biológica tendientes a prevenir, mitigar y controlar su pérdida y/o deterioro, en coordinación con las otras dependencias.

(...)

16. Imponer las medidas preventivas y sancionatorias en los asuntos de su competencia.

17. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de las recomendaciones en el ámbito de su competencia.

18. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.”

Finalmente, los procedimientos para la Planeación; Diagnostico; Formulación y Adopción; Promoción y Difusión; y Seguimiento de Políticas propias de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

Sostenible, se encuentran identificados y documentados dentro del Sistema Integrado de Gestión MADSIG, en el mapa de procesos misionales para la “*Formulación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Ambientales*”, bajo los formatos con códigos: P-M-PPA-01, P-M-PPA-02, P-M-PPA-03, P-M-PPA-04 y P-M-PPA-05 en su orden; y el Procedimiento para Elaborar Instrumentos Normativos identificado con el código: P-M-INA-09

B. Análisis de las Generalidades en el cumplimiento de los Instrumentos Normativos formulados, a cargo de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos DBBSE.

Revisada la información aportada tanto por la Secretaría General, la Oficina Asesora de Planeación y la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con relación a los instrumentos normativos expedidos por la entidad entre el periodo 2018 a la fecha; y las políticas públicas ambientales que actualmente se encuentran vigentes y son objeto de seguimiento por parte de esta cartera y son lideradas por la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, se reportaron entre otros:

- **Resolución 1483** de 2018 “*Por medio de la cual se precisa el límite de la Reserva Forestal Protectora Nacional El Páramo “El Atravesado”, declarada mediante el Acuerdo No. 12 de 1972 delINDERENA, aprobado por la Resolución Ejecutiva No. 122 de 1973 del Ministerio de Agricultura*”.
- **Resolución 1971** de 2019 “*Por la cual se establece el Libro de Operaciones Forestales en Línea y se dictan otras disposiciones*”

Estos instrumentos fueron seleccionados como muestra objeto de evaluación, y sobre los cuales se realizó el proceso de verificación de cumplimiento de compromisos, así como la revisión y análisis documental de los avances reportados dentro sus seguimientos. Dicho lo anterior, teniendo en cuenta las consideraciones normativas de la Resolución 1483 de 2018, en las que se señala:

“Que ante la necesidad de precisar la información cartográfica de la mencionada área protegida, este Ministerio suscribió con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC el contrato interadministrativo No. 538 del 2012, para brindar apoyo técnico en la documentación de los nombres geográficos relacionados en el artículo primero del Acuerdo No. 12 del 08 de septiembre de 1972, aprobado por resolución No. 122 del 26 de mayo de 1973 del Ministerio de Agricultura; de esta manera se obtuvo los insumos para realizar la precisión a la materialización cartográfica de la Reserva Forestal Protectora Nacional el Páramo “El Atravesado”.

Que el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 2.2.2.1.2.3 del Decreto 1076 de 2017, determinaron que es competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales “Administrar las reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”. Lo que nos permite concluir que la obligación de inscribir en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos los actos de declaratoria de las reservas forestales es una función de las autoridades ambientales regionales En el arco de la administración y manejo de dichas áreas.

Que la Resolución 12611 de 2011² de la Superintendencia de Notariado y registro, en su parte considerativa establece que la obligación de inscribir en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos los actos de

² “Por la cual se modifica la Resolución No. 10551 del 02 de octubre de 2013, se crean y adoptan los nuevos códigos para la inscripción de actos jurídicos a través de los cuales se reservan y alinderan algunas zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP”

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

declaratoria de las reservas forestales es de la autoridad competente en su administración; “dependiendo del área protegida ante la que nos encontremos, la autoridad legal competente en su administración, debe solicitar el correspondiente registro del acto administrativo de creación, ante el círculo registral que competa la zona declarada y alinderada como área protegida, y debe solicitar también la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la limitación o afectación sobre el predio de propiedad privada de quien se trate”.

Que no obstante lo anterior, y en el marco de las funciones asignadas en los numerales 2 y 3 del artículo 16 del Decreto 3570 de 2011 le corresponde a la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

La misma, precisa para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible una serie de compromisos impartidos a través de los artículos 5 y 6, así:

“Artículo 5. La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA- deberá obtener la información catastral acompañada de los registros 1 y 2 de los predios que se encuentren al interior del límite precisado en la presente resolución. Así mismo deberá solicitar las inscripciones de los actos administrativos que declaren, reservan, alinderan, realinderan, integran o recategorizan la Reserva Forestal, en los folios de matrícula inmobiliaria con el fin de generar las limitaciones o afectaciones sobre los predios que se encuentren al interior del área protegida en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que corresponda.

Parágrafo. - La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizará seguimiento bimestral a las afectaciones solicitadas por la Corporación Autónoma regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA-, con el ánimo de verificar que las anotaciones registrales reflejen la situación real de los predios que se encuentran al interior de la Reserva Forestal Protectora.

Artículo 6. La Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, comunicará la presente resolución a la Gobernación de Cundinamarca, al municipio de Guayabetal, a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA-, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a Parques Nacionales de Colombia, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, a la Agencia Nacional de Infraestructura y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios”.

De esta manera, dando aplicación a los formatos de recolección y análisis de información diseñados por esta Oficina, y habiendo solicitado los documentos que contienen la información y soportes relacionados con el seguimiento del instrumento normativo, se realizó la evaluación de las mismas donde se tuvo en cuenta los siguientes aspectos:

Mediante memorando 2102-E2-2022-00873 la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos manifestó:

“En cumplimiento a lo dispuesto mediante la Resolución No.1483 de 2018 de Minambiente, en lo relacionado con el articulado nos permitimos informar:

Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

Dando cumplimiento al parágrafo del artículo 5, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Orinoquía – CORPORINOQUÍA, la información del estado de las afectaciones de los folios de matrícula inmobiliaria requeridas por la misma corporación, oficio que procederemos a remitirlo a la oficina de Control Interno como evidencia de la gestión adelantada”.

Posteriormente, la DBBSE remite a la Oficina de Control Interno, copia del oficio 2102-E2-2022-02985 con asunto: *“Solicitud de información del estado de las afectaciones de los folios de matrícula inmobiliaria requeridas por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía- CORPORINOQUIA”,* mediante el cual solicita a la Corporación Autónoma Regional de Orinoquía – CORPORINOQUIA, informe y los soportes correspondientes sobre el avance en el proceso de inscripción ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la anotación por afectación ambiental en los folios de matrícula de los predios que se encuentran al interior de la Reserva Forestal Protectora Nacional El Páramo “El Atravesado”, en el marco de lo establecido en el parágrafo del artículo 5 de la Resolución No. 1483 de 2018.

Ahora bien, en cuanto a las consideraciones normativas de la Resolución 1971 de 2018, en las que se señala:

“Que el artículo 2.2.1.1.11.2. del Decreto 1076 de 2015, establece que las empresas forestales deberán realizar sus actividades teniendo en cuenta, además de las políticas de desarrollo sostenible que para el efecto se definan, los siguientes objetivos: a) Aprovechamiento técnico de los productos del bosque, conforme a las normas legales vigentes; b) Utilización óptima y mayor grado de transformación de dichos productos; e) Capacitación de mano de obra; d) Protección de los recursos naturales renovables y del ambiente, conforme a las normas legales vigentes; e) Propiciar el desarrollo tecnológico de los procesos de transformación de productos forestales. (Decreto 1791 de 1996 Art.64). (...)

Que por su parte el artículo 2.2.1.1.11.3. el precitado decreto, ordena a las empresas de transformación primaria de productos forestales, las de transformación secundaria de productos forestales o de productos terminados, las de comercialización forestal, las de comercialización y transformación secundaria de productos forestales y las integradas deberán llevar un libro de operaciones que contenga como mínimo la siguiente información: a) Fecha de la operación que se registra; b) Volumen, peso o cantidad de madera recibida por especie; c) Nombres regionales y científicos de las especies; d) Volumen, peso o cantidad de madera procesada por especie; e) Procedencia de la materia prima, número y fecha de los salvoconductos; f) Nombre del proveedor y comprador; g) Número del salvoconducto que ampara la movilización y/o adquisición de los productos y nombre de la entidad que lo expidió.

Que por su parte el artículo 2.2.1.1.11.4. ibidem, ordena a las referidas empresas a presentar un informe anual de actividades de actividades ante la Corporación Autónoma Regional del domicilio de la empresa, relacionando como mínimo lo siguiente: a) Especies, volumen, peso o cantidad de los productos recibidos; b) Especies, volumen, peso o cantidad de los productos procesados; c) Especies, volumen, peso o cantidad de los productos comercializados; d) Acto Administrativo por el cual se otorgó el aprovechamiento forestal de donde se obtiene la materia prima y relación de los salvoconductos que amparan la movilización de los productos; e) Tipo, uso, destino y cantidad de desperdicios;

Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

Que el artículo **2.2.2.3.10.1.** del mismo decreto señala, que la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) es un sistema centralizado de cobertura nacional través del cual se direccionan y unifican todos los trámites administrativos de licencia ambiental, planes de manejo ambiental, permisos, concesiones y autorizaciones ambientales, así como la información de todos los actores que participan de una u otra forma en el mismo, lo cual permite mejorar la eficiencia y eficacia de la capacidad institucional en aras del cumplimiento de los fines esenciales de Estado; a la par ordena que, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) comunicará a las autoridades ambientales los trámites, permisos y autorizaciones ambientales que se encuentran disponibles en la Ventanilla Única de Trámites Ambientales en línea (VITAL), para lo cual las autoridades ambientales tendrán un plazo de tres (3) meses contados a partir de dicha comunicación, para empezar a incorporarlo. Igualmente, las autoridades ambientales deberán desarrollar estrategias de divulgación para que los usuarios internos y externos de cada autoridad hagan uso de la herramienta. (...)

Que la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) tiene su origen en la Estrategia de Gobierno en Línea del Estado Colombiano, que busca contribuir a la construcción de Estado más eficiente, transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos y empresas a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.

De igual modo, la resolución objeto de seguimiento imparte para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, una serie de compromisos a través de los artículos 10 y 12, así:

“Artículo 10. Roles para la administración del Libro de Operaciones Forestales en Línea LOFL. El LOFL será administrado de la siguiente manera:

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (MINAMBIENTE - DBBSE). Encargado del seguimiento al correcto uso del mismo por parte de las Autoridades Ambientales competentes en la plataforma de Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea VITAL. (...)

Artículo 12. Usuarios y contraseña. Para acceder a la Ventanilla Integral de trámites Ambientales en Línea – VITAL, donde se encontrará alojado el módulo del Libro de Operaciones Forestales en Línea – LOFL, cada autoridad ambiental contará con sus usuarios y respectivas contraseñas, previamente asignadas por la ANLA.

En caso de requerir nuevos usuarios, la autoridad ambiental competente lo solicitará a Minambiente, anexando la siguiente información:

1. Nombre completo y sigla de la autoridad ambiental competente.
2. Dependencia (s) que tendrá a cargo la responsabilidad de registrar el Libro de Operaciones Forestales – LOFL.
3. Oficina (s) y/o sede (s) territorial (es) que registrará el Libro de Operaciones Forestales en Línea – LOFL.
4. Nombre Completo, documento de identidad y cargo del funcionario (s) designado (s) como responsable (es) del uso de los usuarios y contraseñas.
5. Correo electrónico institucional y del funcionario (s) designado.

En caso de requerir modificaciones y/o actualizaciones de los usuarios y contraseñas, se solicitará mediante comunicación escrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que informará de la misma a la ANLA.”

Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

De esta manera, dando aplicación a los formatos de recolección y análisis de información diseñados por esta Oficina, y habiendo solicitado los documentos que contienen la información y soportes relacionados con el seguimiento del instrumento normativo, se realizó la evaluación de las mismas donde se tuvo en cuenta los siguientes aspectos:

Mediante memorando 2102-E2-2022-00873 la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos manifiesta: *“En relación a la descripción y soportes de avances de roles, usuarios y contraseñas de LOFL:*

- *El módulo del libro de Operaciones Forestales en Línea, cuenta con la especificación de los roles requeridos para el libro: coordinador, industria y técnico; para el uso y gestión del aplicativo, los cuales aún no están disponibles de acceso dado que el módulo no se encuentra en producción.*
- *Así mismo, los usuarios y contraseñas no han sido entregadas, dado que están supeditados a la puesta en producción del aplicativo”.*

Teniendo en cuenta la información suministrada por la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, con relación a las acciones adelantadas en el marco del cumplimiento a los instrumentos normativos objeto de seguimiento, esta Oficina observó:

- A la fecha el objetivo principal y las obligaciones impuestas mediante Resoluciones 1483 de 2018 y 1971 de 2019, no se está cumpliendo, situación que evidencia debilidades en la gestión de supervisión y seguimiento a la implementación de los instrumentos normativos, en aras de dar cumplimiento a los compromisos que por ley tiene la entidad.
- Analizado el alcance de la normatividad materia de evaluación frente a el reporte efectuado por la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, no es posible determinar o evidenciar el impacto generado por las propuestas normativas.

Por otra parte, es importante señalar lo dispuesto por el Departamento Administrativo de la Función Pública mediante Decreto 2106 del 22 de noviembre de 2019 *“Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”*, así:

... “Artículo 124. Uso obligatorio de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales -VITAL. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el responsable de administrar la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea - Vital.

Las autoridades ambientales deberán habilitar la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales - VITAL para la recepción de las solicitudes de trámites ambientales.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, establecerá dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, la gradualidad requerida para la implementación del presente artículo.”

Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante memorando 2102-E3-2022-00933 del 14 de junio de 2022, la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, presentó comentarios y aclaraciones frente a las observaciones expuestas por esta Oficina, así:

En lo referente al articulado de la Resolución 1483 de 2018:

“En cumplimiento al párrafo del artículo 5), la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE mediante radicado No. 2102-E2-2022-02985 de 20 de mayo de 2022 solicitó a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE ORINOQUIA – CORPORINOQUIA, información del estado de las afectaciones de los folios de matrícula inmobiliaria requeridas por la misma corporación, es así que teniendo en cuenta lo requerido, esta dirección realizará el seguimiento pertinente a la respuesta que remita la corporación teniendo en cuenta los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

En dado caso que, cumplido el tiempo la corporación no remita lo solicitado, esta dirección procederá a reiterar la solicitud a la corporación.

Por otra parte, se enviará memorando a la Dirección de Ordenamiento y de Coordinación del SINA solicitando apoyo para dar cumplimiento a la obligación a través del delegado a la junta directiva de CORPORINOQUIA.

Con relación al artículo 6 de la Resolución No. 1483 de 2018:

Artículo 6. La Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, comunicará la presente resolución a la Gobernación de Cundinamarca, al municipio de Guayabetal, a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA-, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a Parques Nacionales de Colombia, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, a la Agencia Nacional de Infraestructura y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.”

Respuesta: *En lo que respecta a los soportes documentales con los cuales se comunicó la Resolución No. 1483 de 2018, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos solicitará los respectivos soportes al Archivo General de la Nación, Oficina Asesora Jurídica – OAJ y al Archivo Central de Gestión Documental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y una vez recibamos respuestas de estas, se le informará a la oficina de Control Interno”.*

Ahora bien, en lo relacionado con lo dispuesto mediante Resolución 1791 de 2019, la DBBSE manifestó dentro de sus aclaraciones:

Es así, como la DBBSE en cumplimiento de las funciones establecidas por el marco normativo ambiental vigente inicia en el año 2018, se ocupa de la formulación del instrumento normativo que reglamentará el uso de la herramienta digital LOFL, teniendo en cuenta que, por parte de la cooperación se daría apoyo financiero para el desarrollo informático. Dicha cooperación financiera se materializó según procesos propios del cooperante FAO y la empresa desarrolladora de software “Software estratégico SAS”, en adelante SE, a través del contrato (FAOCO-2018-LC065 Contrato 2305202), cuyo objeto principal obedecía al desarrollo y puesta en producción en la ventanilla VITAL del módulo de Libro de Operaciones Forestales en Línea – LOFL, con un tiempo de ejecución de 10 meses. (...)

Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

En consecuencia, desde la DBBSE se estableció el contenido del articulado de la resolución 1971 de 2019, relacionado con las funciones y competencias de cada una de las dependencias de Minambiente y de la ANLA frente a la implementación del módulo informático LOFL y tiempos de puesta en producción e implementación de la misma.

Sin embargo, en el proceso de levantamiento de información y construcción de requerimientos para el desarrollo del módulo de LOFL, realizado por la empresa contratada desde FAO para su desarrollo, se identificó que algunas de las actividades requerían mayor tiempo de análisis. Motivo por el cual se solicitó mediante oficio radicado al MADS 01-20202-05394 del 28 de febrero del 2020,+ ampliar el plazo para dar cumplimiento a lo establecido en la resolución 1971 de 2019. Situación conocida por la OTIC, ANLA y DBBSE y que motivo la expedición de la Resolución de Minambiente 200 del 2020 que modifica el artículo 19 de la Resolución 1971 de 2019 ampliando el pazo de disponibilidad del LOFL en VITAL.

Pese a lo anterior la herramienta LOFL, no estuvo lista en el plazo señalado por la empresa desarrolladora, quien en consecuencia se vio enfrentada a responder por los incumplimientos contractuales frente a la FAO y la aseguradora del respectivo contrato. (...)

En tal sentido, para el mes de diciembre de 2021 se culminó el ciclo de las pruebas funcionales de manera exitosa, y la revisión documental técnica y funcional del LOFL, se creó por parte de la OTIC el ambiente de producción en VITAL para el módulo LOFL y se iniciaron las pruebas funcionales sobre este ambiente.

Posterior a estas acciones, en el mes de febrero de 2022, desde la DBBSE se propuso realizar la puesta en producción de manera oficial ante las industrias forestales y Autoridades Ambientales del país, para lo cual se entregó a la Oficina de Tecnología de la Información y la Comunicación – OTIC del Minambiente el memorando de solicitud de puesta en producción con las respectivas actas de aprobación por parte del equipo funcional de la DBBSE y así mismo generar el acta de aceptación y cierre del proyecto.

No obstante, la OTIC solicito ajustar la herramienta LOFL antes de salir a producción a los lineamientos de diseño, usabilidad y experiencia de usuario requeridos y expuestos en el Decreto 620 de 2020 y resolución 1519 de 2020 y actualizados mediante Decreto 088 de 2022, labores que están siendo adelantadas en la actualidad, soportadas en acta de cierre del proyecto (FT-044-OP Acta de cierre_LOFL3978_V2_Firmada) firmados entre la OTIC, DBBSE y SE.

Pese a lo anterior la herramienta LOFL, se encuentra en ambiente de producción y disponible en VITAL a través del siguiente enlace: http://vital.minambiente.gov.co/silpa_ut_pre/Default.aspx y su lanzamiento oficial se realizará en evento presencial el próximo 13 de junio de 2022, en cabeza de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Minambiente, y la participación de sus usuarios principales: Autoridades Ambientales, representantes de las industrias forestales firmantes del PIMLC, tales como, Federación Nacional de Industriales de la Madera - FEDEMADERAS, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, entre otros”.

Teniendo en cuenta lo anterior, y revisadas las consideraciones expuestas por la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios ecosistémicos, esta Oficina mantiene sus observaciones en el sentido de que, el objetivo principal y las obligaciones impuestas mediante los instrumentos normativos objeto de seguimiento no se ha cumplido. Esta situación evidencia debilidades en la gestión de supervisión y seguimiento a la implementación de los instrumentos normativos, en aras de dar cumplimiento a los compromisos que por ley tiene la entidad. De igual manera, a la fecha no fue posible determinar o evidenciar el impacto generado por las propuestas normativas.

Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

Ahora bien, en lo referente al módulo del Libro de Operaciones Forestales en Línea – LOFL, la DBBSE dentro de sus aclaraciones señaló que se encuentra en ambiente de producción y disponible en VITAL a través del enlace: http://vital.minambiente.gov.co/silpa_ut_pre/Default.aspx y su lanzamiento oficial se realizó en evento presencial el pasado 13 de junio de 2022, en cabeza de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Minambiente. Es así, que en el entendido de que las aclaraciones fueron presentadas mediante memorando 2102-E3-2022-00933 del 14 de junio de 2022, se esperaba que estas comprendieran o incluyeran los respectivos soportes o evidencias de dicha actividad (lanzamiento oficial), situación que no se dio.

Por otra parte, los diferentes hechos ocurridos dentro del proceso de puesta en producción del LOFL en VITAL, evidenciaron desarticulación y falta de planificación, al no generar las condiciones necesarias para implementar y poner en marcha dicha herramienta; esto teniendo en cuenta que desde el 2019 se dispuso esta obligación y se incumplieron todos los plazos fijados por la Ley para la implementación de la misma.

De esta manera, se recomienda establecer puntos de control que permitan realizar seguimiento al cumplimiento oportuno de las obligaciones impartidas en los diferentes instrumentos normativos a través de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de tal manera que se permita tomar decisiones o medidas correctivas de manera oportuna y evitar incumplimientos que conduzcan a posibles sanciones.

Así mismo, se recomienda establecer mecanismos de control que permitan dar estricto cumplimiento a los objetivos y metas propuestas en el marco del proceso de formulación tanto de instrumentos normativos como de las políticas públicas ambientales. Así mismo, para futuros procesos de construcción de dichos instrumentos, hacer una revisión detallada a la definición de los parámetros de unidades de gestión y medida, de manera tal que se permita evidenciar el impacto o gestión generado en el cumplimiento de su aplicabilidad.

Finalmente, y en cuanto a las generalidades asociadas a los riesgos sobre el procedimiento de Instrumentación Normativa, y una vez revisado el mapa de riesgos institucional, se identificaron los siguientes riesgos asociados al proceso de Instrumentación Ambiental.

Riesgos de Gestión:

- Posibilidad de afectación reputacional y económica por pérdida de credibilidad del Ministerio respecto a su gestión ambiental y sanciones de los Entes de Control debido a Instrumentos Ambientales (normativos) formulados que no sean coherentes con las políticas emitidas por el Ministerio.
- Posibilidad de afectación reputacional por no contar con la disponibilidad del acervo documental técnico y científico del Ministerio y del sector Ambiente para consulta de las partes interesadas debido a la no continuidad del servicio de la biblioteca especializada.

Código: F-C-EIN-04

INFORME FINAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Proceso: Evaluación Independiente	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 3	Vigencia: 30/09/2021	Código: F-C-EIN-04

Riesgos Corrupción:

- Instrumentos normativos formulados para beneficio particular o de un tercero.
- Otorgamiento de trámites para beneficio propio o de un tercero.

En tal sentido, y bajo el entendido de que no se está dando cumplimiento oportuno a lo dispuesto en los instrumentos normativos objeto de seguimiento, se evidencia que existe una posible materialización del riesgo asociado a la falta de gestión, situación que puede ocasionar tomar a tiempo decisiones tendientes a emprender acciones correctivas en pro de la mejora continua y del impacto negativo que puede acarrear el posible incumplimiento.

5. CONCLUSIONES.

Una vez realizado el análisis tanto del marco normativo que rige el procedimiento, como de la documentación asociada al trabajo adelantado dentro del proceso de seguimiento de instrumento normativo podemos concluir lo siguiente:

- Falta de cumplimiento de los compromisos impartidos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, situación que debe ser corregida e informada de manera inmediata a la alta Dirección en aras de tomar medidas de manera oportuna y así evitar incurrir en posibles sanciones y/o perjuicios por incumplimiento a la entidad.
- Debilidades en el ejercicio de seguimiento a la implementación de instrumentos normativos; esta situación además de contravenir las normas de calidad y control interno, en el sentido de que todo actuar debe enmarcarse dentro de un procedimiento documentado y aprobado dando cumplimiento a lo dispuesto en el marco legal que rige la materia, dificulta tomar a tiempo decisiones tendientes a emprender acciones correctivas en pro de la mejora continua y del impacto negativo que puede acarrear el posible incumplimiento.

Código: F-C-EIN-04