

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

EVALUACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE TRAZABILIDAD FORESTAL DE COLOMBIA – SNTFC, RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LA META “IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL APROVECHAMIENTO Y MOVILIZACIÓN” DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL – PNDF.

1. INTRODUCCIÓN

La Oficina de Control Interno en cumplimiento de la Ley 87 de 1993 y sus decretos reglamentarios, programó dentro de su Plan de Auditorías aprobado para el año 2023, realizar una evaluación al Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia – SNTFC, respecto al cumplimiento de la meta de “*Implementación de un sistema de seguimiento y control del aprovechamiento y movilización*”, establecida en el Programa de cadenas forestales productivas, en el Subprograma de aprovechamiento y manejo de bosque natural del Plan Nacional de Desarrollo Forestal – PNDF; a fin de establecer el estado de avance, desarrollo e implementación del SNTFC, identificando los aportes de este sistema al cumplimiento de la meta señalada, de acuerdo con lo establecido en la normativa y procedimientos internos referentes a este tema.

2. OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar el Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia – SNTFC respecto al cumplimiento de la meta de “*Implementación de un sistema de seguimiento y control del aprovechamiento y movilización*”, establecida en el Programa de cadenas forestales productivas, en el Subprograma de aprovechamiento y manejo de bosque natural del Plan Nacional de Desarrollo Forestal; a fin de establecer el estado de avance, desarrollo e implementación del SNTFC. Se hará una revisión de las acciones adelantadas en el marco del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia durante la vigencia 2020 – 2023.

3. MARCO NORMATIVO

La normatividad asociada al procedimiento objeto de evaluación se presenta a continuación:

- ❑ Constitución Política de Colombia. Art. 8, 79, 80, 208, 209 y 269.
- ❑ Ley 80 de 1939. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.
- ❑ Ley 37 de 1989. “Por la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal”.
- ❑ Ley 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 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”.
- ❑ 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”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

- ❑ Ley 1955 de 2019. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo-PND 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”.
- ❑ Proyecto de ley “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 - Colombia potencia mundial de la vida”.
- ❑ Plan Nacional de Desarrollo Forestal - 2000.
- ❑ Decreto Ley 2811 de 1974, Art. 223, 224 y 297. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.
- ❑ Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 “por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.
- ❑ Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015. Capítulo 3 y 4. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.”
- ❑ Decreto 1791 de 1996. “Por el cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal”.
- ❑ 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”.
- ❑ Resolución 438 de 2001. “Por la cual se establece el Salvoconducto Único Nacional para la movilización de espécimen de la diversidad biológica”.
- ❑ Resolución 1909 de 2017. “Por la Cual se establece el Salvoconducto Único Nacional en Línea para la movilización de especímenes de la diversidad biológica”.
- ❑ Resolución 1971 de 2019. “Por la cual se establece el Libro de Operaciones Forestales en Línea y se dictan otras disposiciones”.
- ❑ Documentación de los antecedentes del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas. Programa FAO UE FLEGT.
- ❑ Documentación de procedimientos dentro del Sistema Integrado de Gestión.
- ❑ Advertencia ADV-2022-12-8 del 21 de noviembre de 2022 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, provista en el Sistema General de Advertencia Público – SIGAP de la Contraloría General de la República, en materia de control a la deforestación.
- ❑ Demás normas vigentes que regulan la materia.

4. ANÁLISIS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.

A. ANÁLISIS DEL ESTADO DEL SISTEMA NACIONAL DE TRAZABILIDAD FORESTAL DE COLOMBIA.

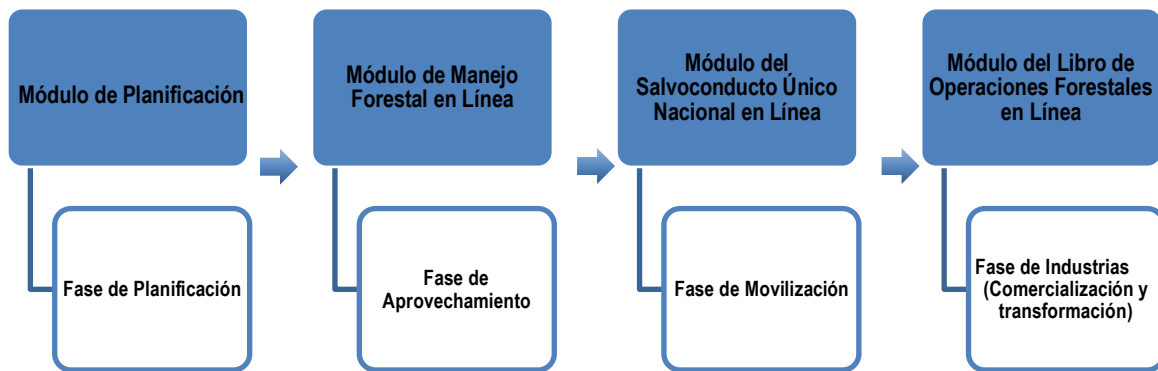
El Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia – SNTFC “es el conjunto de elementos que permiten la trazabilidad de productos del bosque, a través de su identificación y monitoreo, mediante procesos de marcación y registro de datos coherentes a lo largo de su cadena productiva a nivel local y nacional”¹, para lo cual se plantean cuatro módulos integrados, que se encuentran enmarcados en

¹ **Recuperado de:** Bohórquez, Mora, Pérez et al. (2022). Sistema Nacional de Trazabilidad en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas. Programa FAO UE FLEGT. https://asocars.org/lofi/wp-content/uploads/2022/06/TRAZABILIDAD_FORESTAL_COLOMBIA_130622_pliegos.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

cuatro fases que representan los eslabones de la cadena productiva forestal, como se muestra a continuación:

Gráfico 1. Módulos del SNTFC



Fuente: Elaboración propia a partir del SNTFC, OCI 2023.

MÓDULO DE PLANIFICACIÓN

La fase de planificación del Sistema de Nacional Trazabilidad Forestal comprende lo relacionado con el proceso de ordenación forestal, en donde se realiza la preparación y proyección de acceso al recurso forestal. En el documento “*Sistema Nacional de Trazabilidad en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas*”² elaborado en el marco del Programa FAO UE FLEGT, se menciona que para este módulo se prevé generar un aplicativo con contenido cartográfico que permita identificar y ubicar las áreas forestales delimitadas por las autoridades ambientales del país, que serán objeto de aprovechamiento en sus respectivas jurisdicciones. Adicionalmente, en este documento se señala que su desarrollo informático se iniciará a la par con el módulo de aprovechamiento.

Este módulo es una herramienta que servirá como complemento para los otros tres (3) módulos del SNTFC, permitiendo optimizar los procesos de seguimiento y control de los productos forestales a lo largo de la cadena productiva forestal, controlando desde la proyección de las áreas a aprovechar hasta el posterior aprovechamiento, transporte, transformación y comercialización de los productos forestales obtenidos. Su desarrollo y puesta en producción permitirán garantizar la coherencia y trazabilidad de los productos forestales en todas las etapas de la cadena de suministro forestal.

Por otra parte, el reporte suministrado por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE a través del memorando 21002023E3006061 del 9 de mayo de 2023, señala que “se tiene proyectado iniciar la fase de planificación del módulo (Fase 1 del ciclo de vida de desarrollo de un sistema de información) para la vigencia 2024”.

² **Recuperado de:** Bohórquez, Mora, Pérez et al. (2022). Sistema Nacional de Trazabilidad en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas. Programa FAO UE FLEGT. https://asocars.org/lofl/wp-content/uploads/2022/06/TRAZABILIDAD_FORESTAL_COLOMBIA_130622_pliegos.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

MÓDULO DE MANEJO FORESTAL EN LÍNEA – MFL

El módulo de Manejo Forestal en Línea se planteó como una herramienta que permite realizar la gestión del aprovechamiento de productos maderables y no maderables a través de la sistematización y digitalización de los trámites para acceder al recurso forestal, que van desde la solicitud del aprovechamiento hasta la respuesta para su otorgamiento; tiene como propósito mejorar la gestión de los trámites y optimizar el tiempo y los recursos invertidos para su implementación.³

Es importante señalar que, el “Informe de implementación del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal (SNTF)” emitido por la DBBSE para la vigencia 2022 en alusión al CONPES 3934 de 2018, menciona que “El módulo fue desarrollado por la empresa Brander Ideas SAS RUC con NIT 900.646.665-5 a través de cooperación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA); las actividades de documentación y desarrollo de este módulo iniciaron en el mes de junio de 2021 y la entrega en producción se dará en el primer semestre del 2023”.

Al respecto, la DBBSE indicó que el módulo “se encuentra en fase de desarrollo y pruebas funcionales” y en “Construcción y actualización de documentación técnica”. Adicionalmente se menciona que “se tiene proyectado la puesta en producción de MFL en el segundo semestre del año 2023. En este mismo semestre, se dará inicio con el proceso de construcción de la resolución que acoja la implementación del módulo MFL”.

MÓDULO DE SALVOCONDUCTO ÚNICO NACIONAL EN LÍNEA – SUNL

El Salvoconducto Único Nacional en Línea – SUNL es un mecanismo que permite la autorización para la movilización, removilización y renovación de especímenes de la biodiversidad biológica dentro del territorio colombiano, abarcando distintos medios de transporte como lo son terrestre, fluvial y marítimo. El SUNL se encuentra integrado en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea – VITAL y es emitido por las Autoridades Ambientales del país.⁴ Según el “Informe de implementación del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal (SNTF)” emitido por la DBBSE para la vigencia 2022:

“El 100% de las Autoridades Ambientales del país hacen uso de la herramienta para autorizar la movilización y removilización de flora maderable y no maderable en el país. Desde la DBBSE de Minambiente se hace acompañamiento permanente en el uso de la herramienta.”, así mismo en este informe indica que “desde el segundo semestre del año 2022 se está realizando un proceso de desacople del módulo de SUNL de VITAL, encontrándose en ambiente de pruebas funcionales”.

Conforme a la información suministrada por la DBBSE con relación a los SUNL, se proporcionaron un total de 309.933 reportes de flora, de los cuales 199.139 corresponden a registros de productos forestales

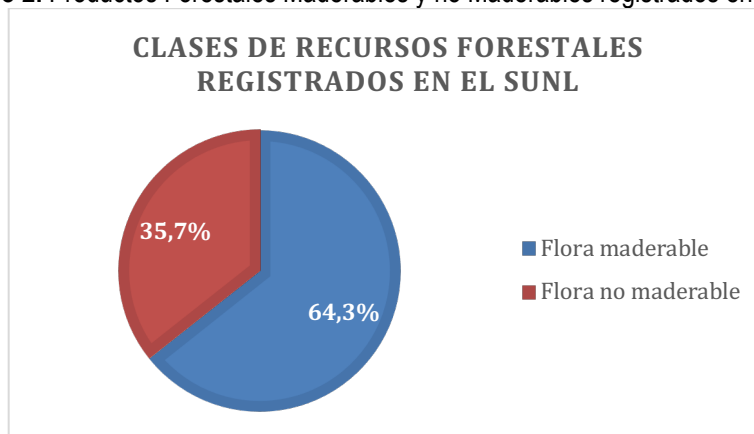
³ **Recuperado de:** Bohórquez, Mora, Pérez et al. (2022). Sistema Nacional de Trazabilidad en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas. Programa FAO UE FLEGT. https://asocars.org/lofl/wp-content/uploads/2022/06/TRAZABILIDAD_FORESTAL_COLOMBIA_130622_pliegos.pdf

⁴ **Recuperado de:** Bohórquez, Mora, Pérez et al. (2022). Sistema Nacional de Trazabilidad en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas. Programa FAO UE FLEGT. https://asocars.org/lofl/wp-content/uploads/2022/06/TRAZABILIDAD_FORESTAL_COLOMBIA_130622_pliegos.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

maderables, es decir, estos reportes abarcan el 64.3% del total de registros. Asimismo, se presentaron 110.794 registros de productos forestales no maderables equivalentes al 35.7%, como se observa en Gráfico 2.

Gráfico 2. Productos Forestales Maderables y no Maderables registrados en el SUNL



Fuente: DBBSE – Minambiente, 2023

De acuerdo con lo anterior, se identificó que, de los 309.933 informes de flora suministrados, 304.104 carecen de información sobre el “Modo de adquisición” y “Forma de otorgamiento”, mientras que 302.860 no incluyen información en el ítem “Usuario emite”. De igual modo, sobre los informes del SUNL suministrados por la DBBSE, se evidenció que los mismos no incluyen información relacionada con la “Finalidad del uso del recurso de flora silvestre”.

Es preciso señalar que, la resolución 1909 de 2017, “Por la cual se establece el Salvoconducto Único Nacional en Línea para la movilización de especímenes de la diversidad biológica”, establece en su ANEXO 3, numeral 7, que el SUNL debe contener:

“Información sobre el aprovechamiento u obtención legal de los especímenes, donde se hace referencia al modo de adquirir el derecho al uso, transporte y/o comercialización de los especímenes, para lo cual se debe especificar: Clase u obtención de flora silvestre”.

Asimismo, el Decreto 1791 de 1996 “Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal”, en el Capítulo XII, “De la movilización de productos forestales y de la flora silvestre”, en el artículo 75, señala:

“Los salvoconductos para la movilización, renovación y removilización de productos del bosque natural, de la flora silvestre, plantaciones forestales, árboles de cercas vivas, barreras rompevientos, de sombrío, o plantaciones forestales asociadas a cultivos agrícolas, deberán contener: g) Clase de aprovechamiento”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

MÓDULO DEL LIBRO DE OPERACIONES FORESTALES EN LÍNEA – LOFL

El Libro de Operaciones Forestales en Línea es una herramienta de control de los procesos adelantados en las Industrias forestales, a través del registro de los inventarios de los productos forestales que entran y salen de las industrias y que son objeto de transformación, comercialización y movilización. Este Instrumento se desarrolla de forma virtual a través de VITAL y tendrá relación directa con los módulos de Aprovechamiento y movilización⁵, permitiendo tener un mayor control y vigilancia de los productos forestales.

Conforme a la información reportada por la DBBSE a esta Oficina, se manifiesta que el LOFL se encuentran en ajustes y mejoras funcionales, y que por lo tanto aún no hay reportes registrados en el LOFL, mencionando:

“Para el periodo del 01 de Enero del 2020 a diciembre del 2021 el Libro de Operaciones Forestales en Línea se encontraba en fase de desarrollo; del periodo del 01 de enero del 2022 a la fecha se encuentra en ajustes e implementación, primero por el proceso de desacople que viene implementado la Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y segundo para el año 2023 la nueva versión del Vital 3.0, por este motivo el aplicativo del Libro de Operaciones en Línea no cuenta con datos para el reporte requerido.”

Por otra parte, dentro de la información documentada por esta Oficina en el marco de la evaluación, y previa consulta realizada a la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – OTIC, mediante el memorando 15002023E3006278 del 12 de mayo de 2023 dicha Oficina señala:

“La OTIC ha realizado el acompañamiento, apoyo y soporte técnico en el desarrollo de los módulos de Aprovechamiento Forestal (Manejo Forestal Sostenible en línea- MFSL) y Libro de Operaciones Forestales en línea - LOFL, aportando en la orientación de los lineamientos de desarrollo de sistemas de información a aplicar, igualmente, se ha encargado de la administración de la infraestructura donde están alojados estos módulos, la custodia y aseguramiento de las bases de datos, la realización de los despliegues en los ambientes de pruebas y producción, la custodia del código fuente y el soporte técnico, asegurando su constante disponibilidad hacia los usuarios.

Se realizó la publicación inicial de LOFL en entorno de pruebas y de producción. Los siguientes son los accesos:
a. Entorno de pruebas: <http://test-librooperaciones.minambiente.gov.co/> b. Entorno de producción: <http://librooperaciones.minambiente.gov.co/>.”

(...) “En cuanto a las futuras mejoras, estas son definidas por DBBSE, dependencia administradora funcional encargada de identificar y analizar aspectos de mejora funcional para estos módulos, al igual, que para los procesos y procedimientos derivados de la gestión del SNTFC.”

Es importante anotar que, en el Informe de “Implementación del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal (SNTF)” para la Vigencia 2022 entregado por la DBBSE, se señala que el 31 de diciembre del 2021 se terminó el desarrollo del LOFL y el 13 de junio del 2022 se esperaba terminar la fase de producción, para

⁵ **Recuperado de:** Bohórquez, Mora, Pérez et al. (2022). Sistema Nacional de Trazabilidad en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas. Programa FAO UE FLEGT. https://asocars.org/lofl/wp-content/uploads/2022/06/TRAZABILIDAD_FORESTAL_COLOMBIA_130622_pliegos.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

posteriormente iniciar la fase de Implementación y mejora. De acuerdo con lo reportado por la DBBSE, el ambiente de pruebas ha presentado incidencias en su implementación y el ambiente de producción aún no es funcional, estas dificultades se están tratando de solucionar sincronizando los dos ambientes.

De igual modo, en el artículo 19 de la Resolución 1971 del 5 de diciembre de 2019 se estableció que *“El Libro de Operaciones Forestales en Línea – LOFL estará disponible en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea -VITAL, 3 meses después de expedida la presente resolución”*. Debido a dificultades operativas, este plazo no se cumplió. En respuesta a esta situación, se emitió la Resolución 200 del 2020 por parte de Minambiente, la cual estableció que el *“LOFL estará disponible en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea - VITAL a más tardar el 28 de abril de 2020”*, fecha que tampoco se acató, dado que aún no se encuentra en funcionamiento, ni generando reportes en VITAL.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Oficina observó:

- Dentro de los reportes presentados, se evidenciaron registros incompletos o con datos faltantes en lo referente a *“Modo de adquisición”*, *“Forma de otorgamiento”*, *“Usuario emite”* y *“Finalidad de uso del recurso de Flora silvestre”*; datos que debe contener el Salvoconducto Único Nacional en Línea - SUNL, conforme a lo establecido en el marco normativo que regula la materia.
- El módulo de Manejo Forestal en Línea - MFL aún se encuentra en proceso de desarrollo. Esta situación pone de manifiesto debilidades en términos de planificación⁶, conforme a lo expuesto en el *“Informe de implementación del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal (SNTF)”* - 2022, donde se estableció que su entrega en producción tendría lugar en el primer semestre de 2023, condición que a la fecha no se ha cumplido.
- A pesar de que la OTIC realizó los despliegues iniciales en los ambientes de pruebas y producción del módulo del Libro de Operaciones Forestales en Línea - LOFL, actualmente no se encuentra operando; lo que no ha permitido generar reportes por parte de las autoridades ambientales en el aplicativo, retrasando su correcto funcionamiento e implementación.

Se han realizado ajustes y mejoras en el entorno de pruebas y producción del LOFL por parte de la OTIC y la DBBSE, se identificó una falta de planificación⁷ y coordinación en relación con la implementación del LOFL en la plataforma VITAL. Esto ha resultado en el incumplimiento de los plazos establecidos por la ley, tal como se establece en la resolución 1971 de 2019 y la resolución 200 de 2020.

Frente a lo anteriormente expuesto, la DBBSE mediante memorando 21002023E3009111 del 14 de julio de 2023 presenta comentarios y aclaraciones acerca de lo observado por esta Oficina, así:

- En lo referente a la información contenida en el SUNL y el módulo SUNL en VITAL:

⁶ Aludiendo al principio de planeación establecido en los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política de Colombia.

⁷ Aludiendo al principio de planeación establecido en los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política de Colombia.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

“La Resolución 1909 de 2017 que reglamenta el SUNL, establece el contenido mínimo para este documento, el cual fue adoptado en el Módulo de SUNL embebido en VITAL y que deben ser diligenciados por la autoridad ambiental o usuario interesado del mismo (según aplique). Así mismo el Anexo 3 de la citada resolución establece el contenido mínimo del SUNL para ejemplares preimpresos.

En los dos casos, el contenido del SUNL guarda correspondencia con el origen de los productos objeto de movilización, en este caso, los campos “Modo de adquisición”, “Forma de otorgamiento”, “Usuario emite” y “Finalidad de uso del recurso de Flora silvestre”, se asocian a actos administrativos que son otorgados por la autoridad ambiental para productos provenientes del aprovechamiento de flora maderable, flora no maderable y flora silvestre o guadua, en correspondencia con las disposiciones del Decreto 1076 de 2015, dentro del que solo se relacionan aquellos que se otorgan bajo los siguientes modos: permiso, autorización, concesión o asociación, bajo las clases de aprovechamiento: árboles aislados, persistente, único y doméstico. Este acto administrativo constituye el soporte bajo el que se emiten los SUNL.

No obstante, existen casos en los que el SUNL no se ampara en un acto administrativo que otorga el aprovechamiento de la flora maderable, flora no maderable y flora silvestre o guadua, sino que se sustenta en otras actuaciones administrativas tales como: Actas de Control al Tráfico, CITES, NO CITES, Convenios, Documento Técnico (generado por la autoridad ambiental), los cuales tienen una estructura diferente y no necesariamente asocian información relacionada con: “Modo de adquisición”, “Forma de otorgamiento”, “Usuario emite” y “Finalidad de uso del recurso de Flora silvestre”; esta opción se creó en atención a las disposiciones del artículo 8 de la Resolución 1909 de 2017, y que integra otras actuaciones administrativas; por ello, solo en estos casos no aplica el ingreso de esa información asociada al área de aprovechamiento.

Es importante indicar que en 2023 se tiene en proceso la actualización de las Resoluciones 1909 de 2017 y 0081 de 2018, asociadas al Salvoconducto Único Nacional en Línea - SUNL, en donde serán incluidas las excepciones asociadas a cada documento señalado”.

- Frente al Módulo de Manejo Forestal en Línea – MFL:

“Teniendo en cuenta los nuevos lineamientos de la OTIC para la vigencia 2023, el proyecto se debe ajustar a dichos lineamientos. Por lo anterior, la culminación del desarrollo y documentación técnica y funcional debe adaptarse a lo requerido. Por lo anteriormente expuesto, se planteó la puesta en producción para el segundo semestre del 2023”.

- En lo relacionado con las actividades adelantadas por la OTIC y la DBBSE en el marco de los ambientes de pruebas y producción del módulo del Libro de Operaciones Forestales en Línea – LOFL:

“Teniendo en cuenta los nuevos lineamientos de la OTIC para los proyectos de sistemas de información de la entidad, se realizó la puesta en producción del Libro de Operaciones Forestales en Línea en el mes de junio de 2022. Posterior a esta puesta en producción, la DBBSE realizó nuevamente socialización a las Autoridades Ambientales y ejercicios de pruebas en ambiente de pruebas, dando

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

así también cumplimiento al artículo 20 de la Resolución 1971 de 2019 del proceso de migración
ARTÍCULO 20. TRANSICIÓN. *Las empresas forestales que ya cuentan con el registro de su libro de operaciones forestales, contar con un plazo máximo de cuatro (4) meses, para solicitar el registro ante la autoridad ambiental competente del Libro de Operaciones Forestales en Línea (LOFL) en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL), una vez el LOFL se encuentra disponible en VITAL.*

Sin embargo, para la vigencia 2023, ambiente de pruebas y producción presentaron fallas los cuales impactaron funcionalmente el módulo; por lo anterior, la OTIC y la DBBSE trabajaron en conjunto para la solución de los errores funcionales, los cuales a fueron solucionados el 10 de julio del 2023.

La DBBSE debe realizar pruebas en ambiente de pruebas, para dar la aprobación de este ambiente y que dicha versión sea la disponible en ambiente de producción. De acuerdo con lo proyectado, se estima que para el 31 de julio de 2023 se cuente con el ambiente estable nuevamente”.

Teniendo en cuenta el marco normativo que regula el Salvoconducto Único Nacional en Línea – SUNL, precisamente en lo referente a su contenido mínimo, y conforme a lo expuesto por la DBBSE donde indica que frente a los reportes generados existen algunas excepciones, toda vez que, persisten casos en los que el SUNL no se ampara en un acto administrativo que otorga el aprovechamiento sino que se sustenta en otras actuaciones administrativas que tienen una estructura diferente; es preciso señalar que, actualmente el aplicativo del SUNL no permite efectuar dicha diferenciación dentro de sus reportes, lo que genera imprecisión a la hora de evaluar y analizar la información allí contenida.

La anterior situación no permite evidenciar la trazabilidad de los productos amparados bajo el salvoconducto de movilización, siendo este el fundamento o uno de los objetivos principales de los módulos del Salvoconducto Único Nacional en Línea SUNL y del Libro de Operaciones Forestales en Línea LOFL.

En lo referente a los módulos de Manejo Forestal en Línea - MFL y Libro de Operaciones Forestales en Línea – LOFL, se confirma que actualmente se encuentran en proceso de ajuste frente a los nuevos lineamientos de la OTIC para los proyectos de sistemas de información de la entidad, y que la DBBSE debe avanzar en los ambientes de pruebas de estos módulos para dar la aprobación y que esta versión se encuentre disponible en ambiente de producción.

Conforme a lo anteriormente señalado, esta Oficina mantiene las observaciones y recomienda llevar a cabo los procesos de actualización del marco normativo señalado por la DBBSE con relación al Salvoconducto Único Nacional en Línea - SUNL, donde serán incluidas las excepciones mencionadas. Así mismo, dichos ajustes sean armonizados con los módulos del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal SUNL – LOFL, encargados del diligenciamiento de los salvoconductos, generar reportes y evidenciar trazabilidad de los diferentes productos.

De igual manera, implementar puntos de control y realizar revisiones periódicas que permitan llevar a cabo un seguimiento continuo de la información suministrada en los reportes generados a través del SUNL; de manera que se garantice la integridad y confiabilidad de los datos registrados en el sistema.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

Así mismo, es necesario definir las acciones que permitan avanzar en los ambientes de prueba de los diferentes módulos conforme a los lineamientos establecidos por la OTIC, y de esta manera garantizar que las versiones finales se encuentren formalmente disponibles y en ambiente de producción.

B. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN REGISTRADA EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS CONPES – SISCONPES.

Considerando que los documentos CONPES permiten coordinar y orientar a las entidades estatales en la implementación de estrategias para el desarrollo del país; La Oficina de Control Interno – OCI solicitó a la Oficina Asesora de Planeación – OAP copia de la información reportada en el Sistema de Gestión de Documentos CONPES – SisCONPES, en lo referente a la consolidación del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia – SNTFC, en el cumplimiento de lo establecido de las siguientes líneas de acción:

- Línea de acción 7 de la “Política de Crecimiento Verde”, correspondiente del documento CONPES 3934 de 2018.
- Línea de acción 10 de la “Política Nacional Para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques” adoptada mediante el documento CONPES 4021 de 2020.

La Oficina Asesora de Planeación mediante el memorando 12042023E3006427 expuso:

“El Sistema de Seguimiento a documentos Conpes SisConpes, es una herramienta tecnológica con la cual el Departamento Nacional de Planeación, como secretaría técnica del Consejo de Política Económica y Social – CONPES, realiza para llevar el seguimiento de los documentos aprobados por el órgano colegiado. Los reportes para su seguimiento son realizados semestralmente y están a cargo principalmente de las dependencias misionales de cada entidad, quienes una vez realizan su reporte, son sometidos a un flujo de evaluación, de varios actores al interior no solo del sector, sino que además del DNP, que termina con la evaluación del grupo Conpes en el Departamento Nacional de Planeación”.

Adicionalmente, la OAP presenta un informe del cumplimiento de las líneas de acción anteriormente mencionadas, presentes en el CONPES 3934 y CONPES 4021; Las acciones relacionadas con el SNTFC, que son reportadas por la OAP se presentan a continuación:

• CONPES 3934 Política de Crecimiento Verde - Economía forestal - Línea de acción 7

(...) **“Acción 1.38:** Consolidar y generalizar el uso de sistemas de trazabilidad, incluyendo el salvoconducto único nacional en línea y demás instrumentos de movilización de productos forestales (Economía forestal - Línea de acción 7).

Responsable de la ejecución: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Estado de la acción: sin aprobación (La acción, aunque fue reportada por parte de la dependencia técnica cada semestre, no cuenta con aprobación por parte del DNP desde 2019-1, se recomienda realizar ajustes requeridos para normalizar su reporte).

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

Porcentaje de avance: 61% sin aprobación.”

- **CONPES 4021 -Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques - Línea de acción 10**

(...) **“Acción 3.7:** Actualizar el sistema de trazabilidad forestal para productos provenientes de bosque natural y plantaciones forestales (Línea de acción 10).

Responsable de la ejecución: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Estado de la acción: Sin aprobación (La acción, aunque fue reportada por parte de la dependencia técnica cada semestre, no cuenta con aprobación por parte del DNP desde 2021-1, se recomienda realizar ajustes requeridos para normalizar su reporte).

Porcentaje de avance: 23.20% sin aprobación.”

En este mismo sentido, la OCI solicitó señalar la información reportada en SisCONPES a la DBBSE, en el cumplimiento de lo establecido en la línea de acción 7 de la “Política de Crecimiento Verde”, adoptada por medio del documento CONPES 3934 de 2018 y en la línea de acción 10 de la “Política Nacional Para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques” adoptada mediante el documento CONPES 4021 de 2020, en lo referente a la consolidación del sistema de trazabilidad forestal y a la optimización de la operatividad y funcionamiento de los módulos del sistema. La DBBSE remitió el porcentaje de cumplimiento de cada uno de los Hitos del SNTFC, Señalando:

(...) Cada uno de los módulos corresponde a un 25% del sistema para un total del 100%, a partir de lo anterior, se generaron los seis (6) reportes de avance durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2022; respecto a lo cual a continuación se presenta el consolidado de cumplimiento:

Tabla 1. Información reportada en SisCONPES sobre el SNTFC

CONPES	ACCIÓN	INDICADOR	HITOS	ÚLTIMO % DE REPORTE	PORCENTAJE ACUMULADO
3934	1.38 Consolidar y generalizar el uso de sistemas de trazabilidad, incluyendo el salvoconducto único nacional en línea y demás instrumentos de movilización de productos forestales. (Economía forestal - Línea de acción 7)	Porcentaje de avance en el proceso de implementación del sistema de trazabilidad	HITO 1: Finalización del diseño del sistema de trazabilidad: 30%	30 %	70 %
			HITO 2: Implementación del sistema: 20%	15 %	
			Hito 3: Entrada en operación del sistema fase 2: 50%	25 %.	
4021	3.7. Actualizar el sistema de trazabilidad forestal para productos	Porcentaje de avance de la	Hito 1. Desarrollar los módulos de aprovechamiento y planificación forestal para	5 %	23.02 %

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

CONPES	ACCIÓN	INDICADOR	HITOS	ÚLTIMO % DE REPORTE	PORCENTAJE ACUMULADO
	provenientes de bosque natural y plantaciones forestales (Línea de acción 10).	actualización del sistema de trazabilidad forestal.	el seguimiento y control, dentro de la plataforma VITAL=20% [2021 al 2024].		
			Hito 2. Estructuración del proyecto de integración para asegurar la interoperabilidad entre los sistemas de información del sector Ambiente y de Desarrollo Rural. [MinAgricultura - MinAmbiente]=40% [2024].	0 %*	
			Hito 3. Implementar una estrategia para el control de los requisitos aduaneros en las exportaciones, previamente establecidos en los listados de productos de la flora silvestre desarrollado por MinAmbiente, con sus partidas arancelarias acorde al Decreto 2153 de 2016 [MinAmbiente, DIAN]=20% [2021].	16,02 %	
			Hito 4. Capacitación y acompañamiento a las entidades de control y seguimiento sobre la gestión de la información generada a través del sistema de trazabilidad = 10% [2021 al 2030].	2 %	
			Hito 5. Implementar el sistema unificado de trazabilidad = 10% [2024 al 2030].	0 %*	

Fuente: DBBSE – Minambiente, 2023

“A nivel general el reporte de los hitos asociados a cada CONPES se desarrolla de la siguiente manera:

- CONPES 3934: El porcentaje del último reporte es acumulativo respecto al porcentaje de avance total del indicador, respecto al cual el hito 1 se alcanzó en 2022-1. El hito 2, corresponde a la implementación de 4 de los 5 módulos (SUNL, LOFL, MFSL). El hito 3 relaciona la entrada en operación de 2 de los 5 módulos (SUNL, LOFL). Para 2023 se espera entrar en operación del módulo AFL y dar continuidad a la operación de los otros dos módulos.
- CONPES 4021: El porcentaje del último reporte es acumulativo respecto al porcentaje de avance total del indicador, respecto al cual el hito 1 se mantuvo constante en 2022-1 y 2022- 2, ya que si bien se avanzó en la construcción del módulo MFSL no se ha completado su desarrollo, para el módulo PFL no se realizaron avances; respecto al hito 2 no se han realizado avances, se espera en 2023 dar avances sobre el mismo; respecto al hito 3, se realiza reporte equivalente al avance en el proceso; Respecto al hito 4 el porcentaje de avance se mantuvo constante para el año; respecto al hito 5, este proceso es resultado de la implementación de la totalidad de los módulos, por tanto solo serán reportados avances una vez se cuente con el desarrollo e implementación del SNTF en su totalidad.”

De acuerdo con la información reportada por la DBBSE y la OAP, se observó que el SNTFC presenta un avance del 70% (según la DBBSE) y del 61% (según la OAP) de acuerdo con la información emitida de la línea de acción 7 del documento CONPES 3934. Asimismo, en el documento CONPES 3934 se indica que

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

los módulos del SUNL y LOFL están en operación (HITO 3), a pesar de que se han experimentado dificultades con el módulo LOFL y en la actualidad no han generado reportes en el mismo.

C. ANÁLISIS DE LAS INVERSIONES REALIZADAS PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL SNTFC

La OCI solicitó a la DBBSE indicar las inversiones realizadas por Minambiente para el desarrollo e implementación del SNTFC durante el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2020 a la fecha, determinando las fuentes de financiación del proyecto y la destinación de estos recursos (Contratación de prestación de servicios, convenios, consultorías, entre otros). Al respecto, la DBBSE manifestó:

“Durante el periodo del 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2022 fueron ejecutadas las siguientes acciones en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Trazabilidad:

- Operación administrativa y funcional del módulo de SUNL.
- Desarrollo, operación administrativa y funcional del módulo de LOFL.
- Desarrollo del módulo MFSL.

En el marco de lo anterior, se realizó contratación anualmente de un equipo técnico que brindará soporte a las acciones requeridas, las cuales fueron ejecutadas a través de contratos de prestación de servicios. La fuente de los recursos en su mayoría procedía del Presupuesto General de la Nación (PGN), aunque se contó con contribuciones de organizaciones internacionales que fueron asignados a través de contribución financiera no reembolsable.”

A continuación, se presentan las inversiones reportadas por la DBBSE para el desarrollo e implementación del SNTFC:

Tabla 2. Inversiones ejecutadas para la implementación del SNTFC

NÚMERO DE CONTRATO	VALOR TOTAL DEL CONTRATO (COP)	FUENTE DE LOS RECURSOS
509	16.500.000	PGN
526	19.404.000	PGN
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – KfW/MLR/045/2020	52.000.000	Contrato de contribución financiera no reembolsable para países miembros de la OTCA
CD-112-2022	69.800.000	PGN
CD-116-2022	81.433.333	PGN
CD-117-2022	63.561.300	PGN
CD-201-2022	53.564.841	PGN
CD-415-2022	91.733.333	PGN

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

NÚMERO DE CONTRATO	VALOR TOTAL DEL CONTRATO (COP)	FUENTE DE LOS RECURSOS
CD-118-2022	67.028.280	PGN
CD-202-2022	72.806.580	PGN
CD-201-2022	56.324.242	PGN
CD-214-2022	56.324.242	PGN
CD-220-2022	90.118.780	PGN
CD-821-2022	64.331.740	PGN
CD-946-2022	15.023.580	PGN
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – KfW/JH/056/2021	413.797.776	Contrato de contribución financiera no reembolsable para países miembros de la OTCA
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – KfW/JH/057/2021	362.995.604	Contrato de contribución financiera no reembolsable para países miembros de la OTCA
CPS - 385-2021	50.490.000	PGN
CPS - 389-2021	50.490.000	PGN
CPS - 404-2021	42.549.300	PGN
FAOCO-2018-LC065 Contrato 2305202	512.487.000	FAO
CD-115-2022	90.640.000	PGN
CD – 672 – 2022	67.980.000	PGN
CD – 807 – 2022	43.260.000	PGN
CD – 1000 – 2022	9.892.944	PGN
CD – 136 – 2021	78.000.000	PGN
CD – 524 – 2021	42.000.000	PGN
CD – 517 – 2020	27.500.000	PGN
CD – 509 – 2020	16.500.000	PGN
CD – 526 – 2020	19.404.000	PGN

Fuente: DBBSE – Minambiente, 2023

De acuerdo con la Tabla No2, se observa que el valor total de la contratación empleada para la implementación y desarrollo del SNTFC corresponden al valor total de **2.678.536.875 COP**.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

Tabla 3. Fuente de los recursos invertidos en el SNTFC

FUENTE DE LOS RECURSOS	VALOR TOTAL DEL CONTRATO (COP)	PORCENTAJE %
PGN	1.337.256.495	50 %
Contrato de contribución financiera no reembolsable para países miembros de la OTCA	828.793.380	31 %
FAO	512.487.000	19 %
Total general	2.678.536.875	100 %

Fuente: DBBSE – Minambiente, 2023

Asimismo, mediante los reportes financieros documentados en el CONPES 3934 (línea de acción 7) y CONPES 4021 (Línea de Acción 10), se determinó el valor ejecutado para cada semestre como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 4. Valor ejecutado semestralmente para la implementación del SNTFC

CONPES	DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	PERIODO	VALOR TOTAL EJECUTADO EN EL CORTE (COP)
CONPES 3934 de 2020	Consolidar y generalizar el uso de sistemas de trazabilidad, incluyendo el salvoconducto único nacional en línea y demás instrumentos de movilización de productos forestales. (Economía forestal – Línea de acción 7)	2020 – 1	-
		2020 – 2	87.904.000
		2021 – 1	-
		2021 – 2	111.438.790
		2022 – 1	294.063.839
		2022 – 2	138.005.024
CONPES 4021	3.7. Actualizar el sistema de trazabilidad forestal para productos provenientes de bosque natural y plantaciones forestales	2021 – 1	3.721.130
		2021 – 2	101.380.701
		2022 – 1	57.421.776
		2022 – 2	136.577.277
Valor total ejecutado			930.512.537

Fuente: DBBSE – Minambiente, 2023

De acuerdo con la información presentada, se observa que de las fuentes de los recursos invertidos en el SNTFC (ver la tabla 3), aproximadamente el 50 % de las inversiones provienen del presupuesto general de la Nación, mientras que el 31 % se obtiene a través de contratos de contribución financiera no reembolsable

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

para países miembros de la OTCA. Por otro lado, el 19 % restante proviene de recursos de la FAO. Esto evidencia que la mitad de las inversiones proviene de recursos públicos del país, mientras que la otra mitad corresponde a contribuciones de organizaciones internacionales.

Adicionalmente, como se aprecia en la tabla 4, el total del valor ejecutado para la vigencia 2020 – 2023 corresponde a 930.512.537 COP; los periodos que no presentan valores son a causa de que en algunos casos no se presentaron avances en el cumplimiento de las actividades planteadas, por lo cual no se requirió hacer uso del presupuesto asignado.

D. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN CON EL SNTFC

La información recopilada a través del SNTFC contribuye al fortalecimiento de los sistemas de información existentes. El documento “Sistema Nacional de Trazabilidad en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas”⁸ del programa FAO UE FLEGT indica que el SNTFC se relaciona con varios sistemas de información y herramientas digitales. Estos incluyen el Sistema de Información Ambiental de Colombia – SIAC, el Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF, el Sistema de Información de Biodiversidad – SIB y el Aplicativo Forestal desarrollado por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, en el caso de las plantaciones forestales.

Partiendo de lo anterior, la OCI solicitó a la DBBSE establecer el estado de articulación del SNTFC con los sistemas de información mencionados; al respecto, la DBBSE manifestó que actualmente solo se cuenta con articulación del SNTFC con Aplicativo Forestal desarrollado por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, aludiendo lo siguiente:

“El aplicativo Forestal desarrollado por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA tiene integración con el Libro de Operaciones Forestales en Línea – LOFL. El aplicativo del ICA expone al LOFL los datos del certificado de movilización (ICA) a través de un servicio web.”

Para los demás sistemas de información, se indica que actualmente no hay integración de estos con los módulos del SNTFC, señalando para cada uno lo siguiente:

Sistema de Información Ambiental de Colombia – SIAC

(...) “Una vez se culmine el desarrollo y estabilización de los módulos que se están sistematizando; se realizará la validación y análisis de datos para la viabilidad de la integración con el SIAC”.

Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF

(...) “Se tiene contemplado para el módulo del Libro de Operaciones Forestales en Línea – LOFL, una vez se culminen los ajustes y mejoras funcionales; iniciar comunicación con el IDEAM quien administra técnicamente el SNIF para integración entre estos sistemas”.

Sistema de Información de Biodiversidad – SIB.

⁸ Recuperado de: Bohórquez, Mora, Pérez et al. (2022). Sistema Nacional de Trazabilidad en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas. Programa FAO UE FLEGT. https://asocars.org/lofl/wp-content/uploads/2022/06/TRAZABILIDAD_FORESTAL_COLOMBIA_130622_pliegos.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

(...) “Una vez se culmine el desarrollo y estabilización de los módulos que se están sistematizando; se realizará la validación y análisis de datos para la viabilidad de la integración con el SIB”.

Con el propósito de documentar de manera transversal y objetiva la información suministrada por la DBBSE con relación a este componente, la Oficina de Control Interno solicitó al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA (Oficio 16002023E2013211) y al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM (Oficio 16002023E2013205), información relacionada con proceso de articulación entre el SNTFC, el Aplicativo Forestal del ICA y el Sistema Nacional de Información Forestal - SNIF. A continuación, se presentan los datos documentados:

- **Instituto Colombiano Agropecuario - ICA**

Sobre la información del estado de articulación del Aplicativo Forestal con el Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia, el ICA mediante Oficio ICA 20232107997, señaló:

“El Instituto Colombiano Agropecuario ICA en el año 2018, a solicitud de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, creó un servicio WEB en la plataforma Aplicativo Forestales del ICA que permite la interoperabilidad y consumo de información por parte del Libro de Operaciones Forestales en Línea LOFL. Con la interoperabilidad entre estas dos plataformas se permite la exportación de datos en tiempo real de los certificados de movilización expedidos por el instituto a nivel nacional, la cual es utilizada y consumida por las Autoridades Ambientales en sus actividades de control y seguimiento a empresas forestales.

Este desarrollo tecnológico facilita elementos de trazabilidad y verificación de información de los certificados de movilización y de los productos de transformación primaria provenientes de plantaciones forestales comerciales registradas en el ICA, movilizadas en el territorio nacional desde la plantación hasta su destino inicial.

La entrega formal del desarrollo se realizó en reunión del 21 de febrero de 2019 en instalaciones del ICA. A la fecha el desarrollo se encuentra disponible para consumo por el LOFL, de requerirse alguna revisión informar ya que a la fecha no contamos cómo solicitudes al respecto. Se adjunta acta de la reunión mencionada”.

Adicionalmente, el ICA suministró el consolidado de los certificados de movilización de productos de transformación primaria, expedidos para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2020 al 30 de abril de 2023. Indicando la información contenida conforme a lo dispuesto en el Artículo 11. “Contenido del Certificado de Movilización”, de la Resolución No. 071641 del 2020.

Se registra un total de 445.863 reportes para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2020 al 30 de abril de 2023, a continuación, se evidencia el número de reportes de certificados generados por trimestre durante cuatro (4) años analizados:

Tabla 5. Remisiones de movilización

NÚMERO DE REPORTES DE CERTIFICADOS DE MOVILIZACIÓN				
TRIMESTRE	2020	2021	2022	2023
I	30.888	33.390	36.052	36.673
II	26.117	28.011	35.431	10.481

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

NÚMERO DE REPORTES DE CERTIFICADOS DE MOVILIZACIÓN				
TRIMESTRE	2020	2021	2022	2023
III	34.912	36.925	38.284	-
IV	32.639	34.154	35.434	-
Total por año	124.556	132.480	145.201	47.154
Número total de reportes	449.391			

Fuente: ICA, 2023

Como se observa en la tabla el número de reportes de certificados de movilización presenta una tendencia a aumentar en transcurso de los años evaluados, presentándose el mayor número de reportes en el primer trimestre del año 2023. Es importante destacar que, los reportes solo abarcan hasta abril de 2023, por lo que los datos del segundo semestre del año se limitan a ese mes.

Conforme a los datos obtenidos, se observa un flujo significativo de información recopilada a través de los certificados de movilización provenientes de plantaciones forestales, con un total de 445,863 registros. Esta cifra supera la obtenida de los salvoconductos de movilización generados a través del SUNL, que asciende a 309,933 registros, provenientes principalmente de bosque natural, para el período 2020-2023.

Asimismo, mediante el análisis los reportes suministrados, se observa que los registros cumplen los parámetros propuestos en el Artículo 11. “*Contenido del Certificado de Movilización*”, de la Resolución No. 071641 del 2020, determinándose que los datos de los reportes se encuentran completos y son coherentes con lo dispuesto en el artículo 11 de la resolución No. 071641 del 2020.

La información proporcionada por el ICA respalda lo mencionado por la DBBSE, confirmando que el aplicativo forestal y el LOFL son herramientas complementarias que facilitan el flujo constante de información y mejoran el control de los productos forestales provenientes de plantaciones forestales, siendo un instrumento de amplia importancia en el fortalecimiento del SNTFC.

● Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM

Sobre la información del estado de articulación del Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF, con el Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia, el IDEAM mediante el oficio 20235030034671 indicó:

“Para el desarrollo de este proceso de articulación, se realizó la propuesta del modelo entidad relación PLANTACIONES FORESTALES, el cual contendrá la información de plantaciones comerciales acopiada por el ICA y la Ventanilla Única Forestal – VUF de Minagricultura, como base fundamental para la estructuración de los canales de integración de la información de plantaciones comerciales y certificados de movilización, entre el SNIF de IDEAM y la VUF.

También se han realizado sesiones entre IDEAM, ICA y Minagricultura con el fin de hacer la activación de la mesa técnica de revisión y consolidación conjunta de las bases de datos alfanuméricas y geográficas, de plantaciones forestales en Colombia.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

Es importante resaltar que los procesos de interoperabilidad conllevan en primera medida consolidar, validar y estructurar la información a integrar o compartir para que posteriormente se pueda realizar el desarrollo de la propuesta y definición del proyecto de integración y finalmente la implementación de la interoperabilidad la cual tiene unas sub-fases antes de dar el paso a producción.

Por otra parte, se ha realizado la búsqueda de recursos y generado los estudios previos del profesional informático que adelantará los procesos de interoperabilidad para consolidar, validar y estructurar la información de los diferentes sistemas.”

Asimismo, la OCI solicitó información relacionada con las mesas de trabajo efectuadas con la DBBSE, referente a la socialización del SNIF para la vigencia 2021⁹. Al respecto, el IDEAM indicó:

“En el enlace https://drive.google.com/drive/folders/1iIQz4OI3jA8OiyuBTN7ccqSwwP7tWCs_ se encuentran cargados los soportes de las mesas de trabajo llevadas a cabo en el año 2021 entre el Grupo de Bosques del IDEAM y los contratistas de la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que si bien, tenían como objetivo principal hacer seguimiento a la estrategia de verificación de las metas de restauración establecidas en el periodo presidencial anterior, se incluía también ocasionalmente la socialización del sistema en cuanto a funcionamiento y estado del reporte, enfocando el módulo de restauración”.

Se solicitó copia de las sabanas de datos sobre los aprovechamientos, movilizaciones, decomisos y plantaciones forestales productoras a nivel nacional, registrados en el Sistema Nacional de Información Forestal – SNIF¹⁰, para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2020 a la fecha. A lo que el IDEAM aludió:

“Se adjunta en formato Excel, las sabanas de información de la temática decomiso forestal desde el 1 de enero a la fecha, para lo cual se debe tener en cuenta que los registros dónde la entidad que reporta es “IDEAM”, no deben ser considerados ya que son registros de prueba que se diligenciaron en actividades de socialización del sistema o para conocer el funcionamiento del mismo.

En el caso de la sabana de información de los módulos de aprovechamiento y movilización forestal, debido a que actualmente se están desplegando acciones en pro de la mejora continua del sistema, el mismo se encuentra en mantenimiento desde el área de informática, por lo que no puede ser descargada recientemente, sin embargo, una vez sea posible su descarga, le será oportunamente entregada. De igual manera ocurre con la temática de plantaciones forestales productoras de competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo módulo en el SNIF se encuentra en desarrollo y el cual actualmente no cuenta con información, salvo la que es entregada por dicha entidad directamente al IDEAM para conocimiento y análisis de la misma.”

De la sabana de datos de decomisos, se calcularon 2.452 reportes excluyendo los registros generados por el IDEAM (registros de prueba). De lo anterior, se evidenció que el 66% corresponden a decomisos causados por no contar con el Salvoconducto respectivo, siendo CORPONARIÑO, la CAM y CORTOLIMA las corporaciones que mayores decomisos reportaron y las especies más decomisadas conciernen a *Guadua angustifolia* Kunth, *Cedrela odorata* L. y *Eucalyptus globulus* Labillardiere.

⁹ Conforme a la información suministrada por la DBBSE mediante la reunión realizada por la OCI el día 19 de abril de 2023

¹⁰ **Recuperado de:** IDEAM (s.f). MÓDULO 2. Captura de información en el Sistema Nacional de Información Forestal ¿SNIF y conocimiento del Georeporteador, sabanas de datos y sus aplicaciones. <http://www.ideam.gov.co/web/siac/modulo-dos-snif>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

Es importante destacar que, el ejercicio adelantado por el IDEAM sobre articulación del SNIF con otros sistemas, incluye el proceso de integración de los datos de plantaciones forestales comerciales recopilados por el ICA y la Ventanilla Única Forestal (VUF) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el SNIF. Por otra parte, no se evidencia un desarrollo similar para la integración con el Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, la Oficina de Control Interno observó que presentan debilidades en el proceso de articulación entre el SNTFC y los sistemas de información existentes en el país (SIAC, SNIF, SIB y Apicativo Forestal ICA); dado que por ahora solo existe enlace de información entre el Libro de Operaciones forestales en Línea y el aplicativo forestal empleado por el ICA.

E. ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL – PNDF

El PNDF se configura como una política de estado de largo plazo, con una visión estratégica que se extiende por un periodo de 25 años desde su formulación. En este plan se establecen estrategias y programas que abordan diversas temáticas, tales como la conservación, restauración, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. Además, abarca aspectos relacionados con la zonificación, reforestación comercial, desarrollo industrial y comercio de productos forestales. Asimismo, se contemplan los aspectos financieros e institucionales necesarios para la adecuada implementación del PNDF.¹¹

De conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Minambiente, es una de las entidades responsables de coordinar la elaboración e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal – PNDF, como se muestra a continuación:

Ley 99 de 1993, Artículo 5, parágrafo 4. “El Ministerio del Medio Ambiente coordinará la elaboración del proyecto del Plan Nacional de desarrollo Forestal de que trata la Ley 37 de 1989. Igualmente, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional creado por la ley”.

Decreto 3570 de 2011. Artículo 16. Funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. “son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos: Aportar los elementos técnicos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y coordinar su implementación”.

El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT durante la vigencia 2009 – 2010 planteó la actualización del PNDF¹², señalando:

¹¹ **Recuperado de:** Ministerio del Medio Ambiente; Ministerio de Comercio Exterior; Ministerio de Desarrollo Económico; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2000). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL https://archivo.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Plan-Nacional-de-Desarrollo-Forestal/553_plan_nal_des_forestal.pdf

¹² **Recuperado de:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (s.f). Plan Nacional de Desarrollo Forestal. <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/desarrollo-sostenible-de-bosques/plan-nacional-de-desarrollo-forestal>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

“Como consecuencia de los resultados obtenidos después de transcurridos diez años del PNDF, y considerando los cambios institucionales ocurridos a nivel nacional, así como la adopción de diferentes instrumentos sectoriales dirigidos a la competitividad y al comercio internacional, la consolidación de procesos de titulación de áreas forestales a comunidades étnicas y campesinas y el surgimiento a nivel internacional de aspectos relevantes a los bosques, como es el caso de su rol para mitigar el cambio climático, y las contribuciones para el contribuir a los objetivos del milenio se considera indispensable tal actualización.

Para hacer más factible el proceso de actualización del Plan, se generó un espacio de múltiples interesados, por lo que se reactivó la Mesa Nacional Forestal como instancia que promueve el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno nacional, y facilitar la actualización del PNDF. De esta manera, en noviembre de 2009 se adelantó una primera reunión de la Mesa Nacional Forestal, siete reuniones temáticas y de grupos de interesados y una segunda reunión de la Mesa Nacional Forestal en junio del 2010.”

Por su parte, en el Informe de auditoría de cumplimiento de control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019 referido por la Contraloría General de la República – CGR¹³, como resultado del análisis del Hallazgo No. 1. Sobre el Plan Nacional de Desarrollo Forestal la CGR establece:

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

Según el proceso de auditoría realizado por la CGR¹⁴, se determinó que no se ha realizado un seguimiento adecuado a los avances y resultados de las metas establecidas en el PNDF. Esta falta de seguimiento dificulta la obtención de información relevante para alcanzar los objetivos establecidos en la política y fortalecer la gestión de las coberturas forestales.

A pesar de las reuniones llevadas a cabo entre las comunidades y el gobierno nacional para actualizar el PNDF, mediante la Mesa Nacional Forestal durante el periodo 2009-2010¹⁵, dicho proceso aún no se ha llevado a cabo y, hasta la fecha, no se ha realizado la actualización o ajuste del plan; confirmándose el hallazgo identificado por la CGR.

¹³ **Recuperado de:** Contraloría General de la Republica. (2020). Informe auditoría de cumplimiento control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Auditoria-Control-a-la-Deforestacion-en-la-Amazonia-Colombiana-PNHIC_compressed.pdf

¹⁴ **Recuperado de:** Contraloría General de la Republica. (2020). Informe auditoría de cumplimiento control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Auditoria-Control-a-la-Deforestacion-en-la-Amazonia-Colombiana-PNHIC_compressed.pdf

¹⁵ **Recuperado de:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (s.f). Plan Nacional de Desarrollo Forestal. <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/desarrollo-sostenible-de-bosques/plan-nacional-de-desarrollo-forestal>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

Dentro de la información solicitada por esta Oficina, se requirió reporte de las acciones adelantadas por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para realizar el proceso de actualización del PNDF. Al respecto, la DBBSE manifestó:

“A partir de los resultados de la evaluación realizada entre 2010 y 2011, el gobierno impulso una serie de acciones en el marco de los temas estratégicos abordados en la agenda internacional, y en especial en lo referente al rol que tiene los bosques naturales para la mitigación al cambio climático. De manera especial, entre el año 2014 y 2018 con el apoyo del Programa ONU REDD, del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y el Proyecto de Conservación de Bosques y Clima – REDD+ de GIZ, en junio de 2018 se publicó la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de Bosques - EICDGB; que corresponde a la Estrategia Nacional REDD+, la cual hace parte de los compromisos asumidos por los países en la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático – CMNUCC para REDD+ que se conoce como el marco de Varsovia.”

“Se destaca además que la estrategia constituye el puente del crecimiento verde compatible con el clima (adaptación y mitigación), en el marco de los acuerdos internacionales que el país ha ratificado, y en estrecha articulación con la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) y la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), así como en la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), el CONPES 3680 del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), la Política de Gestión Sostenible del Suelo (PGSS), el Plan Nacional de Restauración (PNR), y la Política de Bosques (PB), el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF). En tal sentido, la EICDGB constituye un instrumento de gran relevancia para la toma de decisiones políticas, técnicas y de inversión en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido el PNDF hace parte del marco de las políticas nacionales de la EICD-GB.”

“Posteriormente, en diciembre de 2020 se expidió el Conpes 4021 con el que se adopta la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques. Este CONPES brinda lineamientos de política para contrarrestar la deforestación y promover la gestión sostenible de los bosques. Mediante el análisis de las causas que inciden en los procesos de cambio de uso de suelo y pérdida de bosque natural, se identifican las acciones que el Gobierno nacional debe desarrollar de manera articulada con los sectores, comunidades, entre otros actores para que, desde el reconocimiento de las particularidades y necesidades de los territorios, se controle esta problemática y al mismo tiempo se promueva la conservación y manejo sostenible de los bosques.”

“(…) A partir de lo anterior, como se puede ver a partir de la expedición de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de Bosques y del Conpes 4021 de 2020 – Política de control a la deforestación y gestión de los bosques, los programas considerados en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a las acciones estratégicas de ordenación, conservación y restauración de ecosistemas forestales, el fomento a las cadenas forestales productivas y el desarrollo institucional del sector forestal, se han ido actualizando, fortaleciendo e innovado conforme a la dinámica de la problemática nacional y los compromisos asumidos en el marco de la agenda internacional. (...)”

Si bien, la DBBSE manifiesta que el PNDF se encuentra enmarcado dentro de otras estrategias y políticas, como lo son la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de Bosques y la Política de control a la deforestación y gestión de los bosques, adoptada mediante el CONPES 4021 de 2020; es importante mencionar que, aunque algunas políticas se basan en el PNDF para su formulación, estas no reemplazan los programas y/o metas establecidas en el PNDF.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

En este mismo sentido, la OCI consultó a la Oficina Asesora de Planeación – OAP sobre el seguimiento al cumplimiento de los programas y metas establecidos en el PNDF por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes argumentaron lo siguiente:

“De conformidad con lo establecido en el 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’ las dependencias técnicas, tienen como función el de además de Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la política y la regulación que en su campo de acción se requiera, tienen como objetivo además el de realizar el seguimiento y evaluación de los programas o políticas que desde la dependencia se formulen.

De igual manera se aclara, que esta dependencia a la fecha no tiene dentro de su agenda de formulación, como tampoco dentro del listado de Políticas Públicas Ambientales Prioritarias, el documento Plan Nacional De Desarrollo Forestal, como tampoco a la fecha, se tiene conocimiento que el mencionado documento se haya convertido en Política Pública ambiental aprobada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que al respecto se recomienda entrar directamente en contacto con la dependencia encargada, para recibir los correspondientes insumos a los que haya lugar.”

Frente a lo anterior, esta Oficina observó:

- Actualmente el PNDF no cuenta con un mecanismo de seguimiento y evaluación al interior de la entidad, que permita evidenciar el cumplimiento y/o avance a las metas propuestas.
- No se evidenciaron actividades relacionadas con el ejercicio de actualización o ajustes del PNDF, conforme lo expuesto en el Informe de auditoría de cumplimiento de control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019 referido por la Contraloría General de la República – CGR¹⁶, como resultado del análisis del Hallazgo No. 1. Sobre el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

F. ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL - PNDF Y EL SISTEMA NACIONAL DE TRAZABILIDAD FORESTAL DE COLOMBIA- SNTFC

La Oficina de Control Interno elevó consulta a la DBBSE acerca del marco normativo que estructura y/o regula el SNTFC y su relación con las metas propuestas en el PNDF y otras políticas ambientales. Al respecto, la DBBSE mediante el memorando 21002023E3006061, manifestó:

“Conforme a lo establecido por el artículo 200 del Decreto Ley 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, para proteger la flora silvestre se podrá: a.- Intervenir en el manejo, aprovechamiento, transporte y comercialización de especies e individuos de la flora silvestre y de sus productos primarios, de propiedad pública o privada; (...)
En tal sentido, la Ley 99 de 1993, en su artículo 31 haya establecido como una de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, las de:

¹⁶ **Recuperado de:** Contraloría General de la Republica. (2020). Informe auditoría de cumplimiento control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Auditoria-Control-a-la-Deforestacion-en-la-Amazonia-Colombiana-PNHIC_compressed.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

(...) 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. (...)

14. Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables; (...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, el Decreto 1971 de 1996 Régimen de Aprovechamiento Forestal, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector Ambiente, reglamentó lo concerniente a las actividades de la administración pública y de los particulares respecto al uso, manejo, aprovechamiento y conservación de los bosques y la flora silvestre con el fin de lograr un desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las distintas etapas de la cadena forestal, a saber: Aprovechamiento, Movilización, Comercialización.

Respecto al aprovechamiento, el Artículo 2.2.1.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015, determina las clases de aprovechamiento forestal dentro de las cuales se encuentran el Único, Persistente y Doméstico. Así mismo, el precitado Decreto establece que todo producto forestal primario de la flora silvestre, que entre, salga o se movilice en el territorio nacional, deberá contar con un Salvoconducto Único Nacional que ampare su movilización, desde el lugar del aprovechamiento hasta su destino de transformación y comercialización, o desde su ingreso al país hasta su destino final.

Ahora bien, a través de la Resolución 1909 de 2017, esta cartera Ministerial, estableció el Salvoconducto Único Nacional en Línea - SUNL, como una herramienta tecnológica que permite verificar la movilización de los especímenes de la biodiversidad biológica en el territorio nacional.

Continuando con los eslabones de la cadena forestal, es decir el de la comercialización se hizo necesario expedir la Resolución 1971 del 2019, mediante la cual se estableció el Libro de Operaciones Forestales en Línea, el cual al igual que el SUNL se encuentra en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea VITAL. Cabe aclarar que esto obedece a que conforme a lo ordenado por el artículo 2.2.1.1.11.3, todas las empresas forestales de transformación primaria, de transformación secundaria de productos terminados, de comercialización y transformación secundaria y las integradas deben llevar un libro de operaciones.

Respecto a los módulos de Manejo Forestal en Línea – MFSL y Planificación Forestal; la reglamentación respectiva será desarrollada posterior a la puesta en producción."

Para esta Oficina llama la atención que dentro de la información proporcionada por la DBBSE no se menciona o destaca el Plan Nacional de Desarrollo Forestal como instrumento que estructura, articula o regula al Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia; lo que sugiere que no se tuvo en cuenta para su desarrollo e implementación, o no mantiene una relación directa, situación que fue corroborada en las mesas de trabajo sostenidas entre la OCI y la DBBSE en el desarrollo del proceso auditor.

Frente a lo anterior esta Oficina observó:

- No fue posible establecer una interrelación analítica entre el Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia – SNTFC y la meta de "Implementación de un sistema de seguimiento y control del

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

aprovechamiento y movilización" señalada en el PNDF, a pesar de que estos instrumentos están direccionados a promover la gestión forestal sostenible y responsable, operan de manera independiente.

La falta de articulación de este tipo de iniciativas impide la racionalización de procesos, la optimización de recursos y a su vez, limitan el impacto que debe generar dichas iniciativas.

- Teniendo como premisa que el SNTFC se concibe como una herramienta que permite realizar seguimiento y control a los productos forestales a lo largo de los eslabones de la cadena productiva, y que el PNDF estableció como una de sus metas la *"Implementación de un Sistema de Seguimiento y Control al aprovechamiento y movilización"*; se evidenciaron dos situaciones: la falta de articulación entre estos dos instrumentos; toda vez que este sistema podría considerarse como un aporte o contribución al cumplimiento de la meta señalada anteriormente; y desde el punto de vista del principio de planeación, en el diseño y puesta en marcha de los dos instrumentos, a fin de que éstos contribuyan al cumplimiento de la meta señalada anteriormente.

Frente a lo anteriormente expuesto por esta Oficina, la DBBSE y Servicios Ecosistémicos mediante memorando 21002023E3009111 del 14 de julio de 2023 presenta algunos comentarios frente a lo observado por esta Oficina, así:

"El Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal, constituye un instrumento de seguimiento y control para la gestión del recurso forestal en cabeza de las autoridades ambientales, el cual se articula con el Subprograma de Administración de los Recursos Forestales del PNDF (2000).

De igual manera, corresponde con un mecanismo de implementación de la línea estratégica DESARROLLO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTOS DE APOYO del CONPES 3125 de 2001 "ESTRATEGIA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL – PNDF –"; dentro del cual, atiende a las acciones instrumentales:

a. Desarrollo Institucional y Normativo: Por cuanto integra las disposiciones del Decreto 1076 de 2015 en materia de planificación (módulo de planificación), régimen de aprovechamiento (módulo de manejo forestal en línea), movilización (módulo de salvoconducto único nacional en línea) con la generación de la Resolución 1909 de 2017; y comercialización (módulo de libro de operaciones en línea) con la generación de la Resolución 1971 del 2019.

b. Sistemas de Información: Considerando la necesidad de generar información actualizada y confiable sobre la dinámica asociada a cada uno de los eslabones de la cadena forestal (planificación, manejo sostenible, movilización y comercialización) la implementación del sistema nacional de trazabilidad constituye un sistema que interoperara con el SNIF en el marco de lo establecido por el Decreto 1655 de 2017 y para el cual la interoperabilidad busca generar un reporte inmediato de la información de productos forestales, maderables y no maderables en las temáticas de: Aprovechamientos, movilizaciones, plantaciones productoras y protectoras.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

Lo anterior guarda correspondencia directa con la meta de “Implementación de un sistema de seguimiento y control del aprovechamiento y movilización”, que permite en tiempo real acceder a los reportes de emisión de salvoconductos que amparan la movilización de productos en primer grado a nivel nacional por parte de Minambiente, la autoridad ambiental competente y los organismos de control, lo que optimiza los procesos de seguimiento y control asociados; en cuanto, al manejo forestal sostenible el sistema el módulo optimizara el trámite de acceso al recurso una vez comience su implementación.

(...)

Como se explica anteriormente, el Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal si se articula con la meta del PNDF correspondiente a la “Implementación de un Sistema de Seguimiento y Control al aprovechamiento y movilización”, por cuanto el mismo, permite el seguimiento y control sobre los procesos que la autoridad ambiental adelanta para emitir el salvoconducto requerido para movilización, el trámite de aprovechamiento forestal, y el registro del libro de operaciones forestales requerido para la transformación y comercialización de los productos forestales obtenidos de la flora maderable, flora no maderable y flora silvestre o guadua; complementariamente con el módulo de planificación forestal se espera aportar a la sistematización de la ordenación forestal requerida a nivel nacional.”

Tal y como se señaló en el informe preliminar, dentro de la información proporcionada por la DBBSE no se mencionó o destacó el Plan Nacional de Desarrollo Forestal – PNDF como instrumento que estructura, articula o regula al Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia – SNTFC; situación que hace inferir que no se tuvo en cuenta para su desarrollo e implementación o no mantiene una relación directa; lo cual fue corroborado en las mesas de trabajo sostenidas entre la OCI y la DBBSE en el desarrollo del proceso auditor.

Por otra parte, se evidenció que el SNTFC no se concibió como una herramienta o elemento que contribuya al cumplimiento de una de las metas del PNDF. Si bien está direccionado el SNTFC a promover la gestión forestal sostenible y responsable al igual que el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, es una herramienta que opera de manera independiente.

Estas observaciones se mantienen teniendo como fundamento, el resultado de esta evaluación, se evidenció actualmente ante el PNDF no se cuenta con un mecanismo de seguimiento y evaluación al interior de la entidad que permita evidenciar el cumplimiento y/o avance a las metas propuestas; por lo que en ninguna instancia sería posible evidenciar que el SNTFC forma parte del cumplimiento de las metas del PNDF; y máxime cuando la DBBSE indicó que no realizará ni observación, ni aclaración al respecto. Es preciso señalar que, la falta de articulación de este tipo de iniciativas o instrumentos impide la racionalización de procesos, la optimización de recursos y a su vez, limitan el impacto que debe generar dichas iniciativas.

Esta Oficina recomienda establecer mecanismos de seguimiento y evaluación sobre las metas formuladas dentro del PNDF, a fin de establecer el estado actual de cumplimiento, identificar de actores responsables y según sea el caso, formular acciones de mejora o su actualización. Asimismo, informar a la Alta Dirección acerca del estado actual de cumplimiento, tanto de las metas propuestas dentro del PNDF, como del avance que se registra sobre las actividades enmarcadas dentro de la puesta en producción del SNTFC.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

Adicionalmente, es importante establecer los mecanismos de seguimiento y control con ocasión a las actividades que se llevan a cabo en el marco el SNTFC, conforme a los términos y tiempos definidos en su formulación; de manera que se permita cumplir con el objetivo de la herramienta, optimizar recursos y articular su operación con otros sistemas de información que impulsen la iniciativa.

De igual manera, considerar la integración del SNTFC con otros sistemas de información, toda vez existe un gran potencial para aprovechar la interconexión de datos, dado que el SNTFC proporciona información crucial para monitorear y controlar el estado de las áreas forestales en el país, optimizando la gestión de la información forestal.

Finalmente, con relación al análisis de los aspectos generales de los riesgos relacionados con el desarrollo e implementación del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia en el control del aprovechamiento y movilización forestal, y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo Forestal PNDF, tras revisar el mapa de riesgos institucional (riesgos de gestión asociados al proceso de Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales) tenemos:

- Posibilidad de afectación reputacional y económica por pérdida de credibilidad del Ministerio respecto a su misionalidad y sanciones de los Entes de Control debido a políticas que no estén acordes con las prioridades del país, compromisos internacionales y normativa vigente.
- Posibilidad de afectación reputacional y económica por incumplimiento de las acciones definidas en el plan de acción y sanciones de los Entes de Control debido al inadecuado seguimiento a la gestión en las políticas públicas.

Teniendo en cuenta que no se evidencia claramente el cumplimiento de las disposiciones o lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y en el Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal, se pone de manifiesto la posibilidad de que se materialicen riesgos asociados a la falta de gestión, situación que puede derivar en posibles sanciones por incumplimiento.

Finalmente, es necesario señalar que frente a las demás observaciones presentadas por esta Oficina en el informe preliminar y sobre las cuales no se presenta análisis o comentarios adicionales en este informe; la DBBSE manifestó que *“No se realizará ni observación, ni aclaración al respecto”*; motivo por el cual esta Oficina las mantiene.

5. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anteriormente analizado y observado nos es dado concluir lo siguiente:

- La evaluación del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia – SNTFC respecto al cumplimiento de la meta de “Implementación de un sistema de seguimiento y control del aprovechamiento y movilización” establecida en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal – PNDF, reveló que transcurridos 23 años desde la formulación del PNDF, no ha sido objeto de revisión ni actualización,

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	INFORME FINAL	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Evaluación Independiente	
Versión: 4	Vigencia: 17/11/2022	Código: F-C-EIN-04

y se identificó que actualmente no se lleva a cabo un proceso de seguimiento para evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en el PNDF.

La falta de mecanismos de reportes y de información actualizada oficial, impide realizar un análisis de los resultados o avances frente al cumplimiento de la meta y limita evaluar o evidenciar su impacto.

Para el proceso auditor no fue posible establecer una interrelación analítica entre el Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia – SNTFC y la meta *"Implementación de un sistema de seguimiento y control del aprovechamiento y movilización"* señalada en el PNDF.

- El SNTFC y el PNDF actúan como instrumentos que están direccionados a promover la gestión forestal sostenible y responsable, pero operan de manera independiente; y el PNDF establece las políticas y estrategias para el desarrollo del sector, mientras que el Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal proporciona las herramientas y mecanismos para verificar y garantizar la legalidad de los productos forestales en el marco de esas políticas.

La falta de articulación de este tipo de iniciativas o instrumentos impide la racionalización de procesos, la optimización de recursos y a su vez, limitan el impacto que debe generar dichas iniciativas.

- El estado de implementación del Sistema Nacional de Trazabilidad Forestal de Colombia al corte del primer semestre de 2023, aún se encuentra en una etapa inicial donde los cuatro módulos del Sistema de momento solamente está operando el módulo del Salvoconducto Único Nacional en Línea – SUNL, contrastando el horizonte trazado desde la implementación de los cuatro módulos al diciembre de 2021, en el documento doctrinal *"Sistema Nacional de Trazabilidad en Colombia, principales avances y lecciones aprendidas. Programa FAO UE FLEGT"*; situación que limita el cumplimiento al propósito general del SNTFC en la obtención de los datos que el Sistema debía proveer desde diciembre de 2021.