

FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO AMBIENTAL

Estrategia de Fortalecimiento de
Capacidades Institucionales para prevenir
la Corrupción asociada a la Deforestación

Contenido

	Pág.
Presentación	4
1. Marco Metodológico	6
2. Déficit Institucionales en materia de prevención y lucha contra la Corrupción asociada a la Deforestación.	12
2.1 Déficit Institucionales Transversales.	14
2.1.1 Déficit en el ambiente Macro-Institucional	14
2.1.2 Déficit en el ambiente Micro-Institucional	14
2.2 Déficit Institucionales Particulares.	15
2.2.1 Fuerza Pública	15
2.2.2 Poder Judicial	15
2.2.3 Sector Administrativo	15
2.2.4 Asesoría y Coordinación Territorial	16
2.3 Déficit Institucionales de acuerdo al Contexto de Operación Institucional.	16
2.4 Déficit Institucionales Priorizados.	17
3. Recomendaciones/Líneas de Acción para Fortalecer las Capacidades Institucionales para prevenir y enfrentar la Corrupción asociada a la Deforestación.	19
3.1 Recomendaciones/Líneas de Acción de carácter Estructural	19
3.2 Recomendaciones/Líneas de Acción de Gestión interna Común	20
3.3 Recomendaciones/Líneas de Acción Focalizadas	21
3.3.1 Fuerza Pública	21
3.3.2 Poder Judicial	21
3.3.3 Asesoría y Coordinación Territorial	22
Bibliografía	23

Índice de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Valoración porcentual diferencial – Criterios de Priorización.	7
Tabla 2. Puntaje/Valor Variables de Ponderación.	7
Tabla 3. Categorías de Déficit Institucionales de acuerdo a Escala de Ponderación	8
Tabla 4. Encuentros de Trabajo Territorial – Validación y Reflexión Déficit Institucionales y Recomendaciones.	10
Tabla 5. Interrogantes (Taller) Encuentro de Trabajo Territorial.	11
Tabla 6. Priorización Déficit Institucionales de acuerdo a Escala de Ponderación definida en el marco metodológico.	17

Índice de Figuras

	Pág.
Figura 1. Ejemplo Metodología – Priorización Déficit Institucionales.	8
Figura 2. Actores Institucionales identificados en la lucha contra la Deforestación en territorios priorizados.	12

PRESENTACIÓN

En el año 2020, el Reino Unido puso en marcha el Programa de Cooperación por los Bosques con el objetivo de apoyar a los países en vía de desarrollo en la reducción de la deforestación y la degradación forestal, así como en la gestión sostenible de los bosques. En Colombia, la iniciativa fue desplegada bajo el Programa de Territorios Forestales Sostenibles -TEFOS-, el cual busca apoyar al Gobierno Nacional en sus esfuerzos por hacer frente a la deforestación y el cambio climático, mediante el fortalecimiento de la gobernanza forestal y la gestión sostenible de los recursos forestales.

TEFOS se sustenta en tres (3) pilares fundamentales, como lo son (i) el mejoramiento de los Sistemas de Registro de Tierras, mediante la implementación del Catastro Multipropósito; (ii) la promoción de oportunidades económicas sostenibles de manejo forestal en áreas estratégicas del país, y (iii) el **fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental para hacer frente a los delitos ambientales relacionados con la deforestación**.

En este último pilar, el cuál contiene nueve (9) componentes esenciales de desarrollo¹, uno de los propósitos fundamentales es fortalecer las capacidades de las Instituciones nacionales y locales en materia de prevención y lucha contra la problemática asociada a la deforestación, considerando **la corrupción como uno de los principales factores que facilita la degradación ambiental**, al presentarse una serie de prácticas no legales² en las que participan múltiples actores (instituciones, élites políticas, sector privado, crimen organizado) en detrimento del sector forestal.

Bajo este marco, en el año 2022 el Equipo Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la región Andina y el Cono Sur,

¹ Entre los nueve (9) componentes del Pilar de Fortalecimiento del Estado de Derecho se destacan (i) El fortalecimiento de la capacidad de planificación, coordinación y comunicación de las Instituciones encargadas de hacer cumplir la Ley en materia ambiental; (ii) La participación y movilización por parte del Gobierno Nacional en un escenario internacional que refuerce el conocimiento, respecto a la prevención, control, investigación y judicialización de las conductas contra el medio ambiente relacionadas con la pérdida de ecosistemas estratégicos; (iii) El fortalecimiento de la Fiscalía General, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, en materia de capacidades para la investigación y control de delitos contra los recursos naturales; (iv) El fortalecimiento de la Rama Judicial para la judicialización de delitos, faltas o infracciones contra los recursos naturales y el medio ambiente, asociados a la deforestación; (v) El fortalecimiento de las capacidades de cooperación y lucha contra la deforestación de la Procuraduría General de la Nación y las CARs; (vi) El mejoramiento de las capacidades de las autoridades locales y regionales para hacer frente a los mercados especulativos de tierras y su uso no sostenible; (vii) El mejoramiento de la producción, calidad y distribución de datos de medio ambiente; (viii) El mejoramiento de las capacidades del Estado colombiano en materia técnica y operativa para investigar y afectar la cadena financiera de la deforestación.

² La corrupción asociada a la deforestación puede presentarse bajo diversas prácticas entre las que se encuentran *“la aprobación de contratos irregulares con empresas privadas, falsificación y venta ilegal de permisos de aprovechamiento forestal, alteración de volúmenes de madera extraída y/o volúmenes de posesión de ganado con fines comerciales, tala de árboles en zonas protegidas, contrabando de madera, permisividad de la tala ilegal y procesamiento de materias primas forestales sin licencia, entre otros”* (UNODC, 2021. Plan preventivo de tratamiento interinstitucional para los riesgos de corrupción alrededor de la deforestación).

desarrolló un Diagnóstico de las capacidades Institucionales en los Municipios de San Vicente del Caguán (Departamento de Caquetá); San José del Guaviare (Departamento de Guaviare) y La Macarena (Departamento del Meta), *-como territorios con mayor afectación de deforestación-* para abordar, prevenir y mitigar posibles hechos o prácticas de corrupción asociados y alrededor de la deforestación.

El precitado Diagnóstico *-elaborado a partir de una metodología que incluyó visitas in situ a los territorios priorizados, y la recolección de información a partir de entrevistas semiestructuradas y Encuestas de percepción-* permitió reconocer una serie de brechas y déficits institucionales que tienen su origen en variables exógenas de orden económico, social y hasta criminal, las cuales intervienen y/o afectan la gestión ambiental interna de las Instituciones, contribuyendo a la generación de un escenario propicio para la anidación y configuración de redes de poder que fomentan los motores de la deforestación, y por ende la corrupción.

Bajo este contexto, el Diagnóstico logró identificar déficits en el ambiente macro-institucional³, y el ambiente micro-institucional⁴ de las principales Entidades con responsabilidades directas e indirectas en materia ambiental, junto con brechas estructurales derivadas de variables de orden externo (contexto socioeconómico del territorio y la incidencia de organizaciones criminales) que afectan la gestión institucional y sus resultados, y facilitan la corrupción asociada a la deforestación.

Como complemento de dicho Diagnóstico, el presente documento responde a una serie de recomendaciones (líneas de acción) que le permita a la Institucionalidad de los tres territorios señalados, fortalecer y modernizar sus acciones con el objetivo de prevenir, mitigar y dar respuesta a la corrupción como elemento que facilita la deforestación, y reducir la probabilidad de ocurrencia de riesgos de corrupción, a partir de acciones de prevención y respuesta bajo el fortalecimiento de sus procesos y capacidades internas.

En este marco, el documento se divide en tres capítulos fundamentales; el primero de ellos, aborda el marco metodológico bajo el cual fueron definidos y priorizados los déficits institucionales, así como las recomendaciones y/o líneas de acción establecidas con el fin de fortalecer las capacidades institucionales para la prevención y lucha contra la corrupción asociada a la deforestación. El segundo capítulo, expone de manera específica los déficits institucionales hallados en el Diagnóstico y validados con los actores estratégicos a nivel territorial, para culminar con las recomendaciones con las cuales se espera contribuir en el fortalecimiento de las capacidades de la Institucionalidad de los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta que permita prevenir y hacer frente, de manera efectiva, a cualquier hecho o práctica de corrupción asociada a la deforestación.

³ Los déficits macroinstitucionales, se relacionan con la existencia de normas, leyes y "reglas de juego" que condicionan o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto político y macroeconómico y a las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores que integran su entorno.

⁴ Los déficits microinstitucionales, guardan relación con la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas.

1. Marco Metodológico

Cualquier estructuración o lineamiento de recomendaciones y/o acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales en Colombia debe considerar y tener presente que si bien existen fenómenos criminales, como la corrupción asociada a la deforestación, que deben ser enfrentados de manera integral con todos los recursos disponibles del Estado, su accionar no se presenta de forma única u homogénea a nivel nacional, sino que existen una serie de territorios con mayores vulnerabilidades a exteriorizar la problemática, lo que conlleva a reconocer las dinámicas externas en las cuales opera la institucionalidad, y a establecer estrategias diferenciales y con enfoque territorial que se adapte a las realidades socioeconómicas, culturales e institucionales de cada uno de los territorios.

Este elemento resulta fundamental en el cierre de brechas institucionales para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación, pues implica que las acciones que el Estado colombiano implemente para fortalecer las capacidades institucionales no sólo deben contar con un enfoque regional, sino hacer frente, quizá, a una de las principales brechas existentes como lo es la desarticulación entre el nivel central y los Departamentos/Municipios, y las limitaciones de estos últimos para formular, desarrollar y poner en marcha políticas internas diferenciales de impacto que cuenten con un apoyo político, técnico y financiero de las entidades a nivel nacional, especialmente aquellas con un rol operativo, y de investigación y judicialización.

Bajo este marco y con el objetivo de diseñar las recomendaciones y líneas de acción para el fortalecimiento de capacidades institucionales, el Proyecto siguió un estricto marco metodológico basado en tres (3) fases que se exponen a continuación y que permitieron reconocer las falencias de la institucionalidad en el territorio para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación, aunado a las debilidades en materia de gestión ambiental y lucha contra la deforestación que implicó integrar en el ejercicio a entidades de orden nacional.

Fase I: Priorización de déficits institucionales:

A partir de los resultados del Diagnóstico de Capacidades Institucionales desarrollado en los Municipios de San Vicente del Caguán, San José del Guaviare y La Macarena, en primera instancia se realizó una priorización de los déficits institucionales hallados, con el objetivo de seleccionar aquellos que, por su grado de relevancia ante la problemática, puedan ser intervenidos en un corto y mediano plazo con el fin de cerrar las brechas y fortalecer las capacidades necesarias para abordar y prevenir hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación.

Dicha priorización de déficits se realizó a partir de una "Matriz de Priorización", la cual fue estructurada bajo tres criterios fundamentales:

- 1. Magnitud/Gravedad:** Hace referencia al impacto, intensidad del daño o interferencia que ocasiona el déficit institucional hallado para prevenir y/o mitigar la corrupción asociada a la deforestación.

Variables de Ponderación: Medianamente grave – Grave – Muy grave.

- 2. Capacidad:** Se refiere a la capacidad de la Institucionalidad para resolver el problema en el corto plazo, es decir para intervenir el déficit. ¿Qué posibilidad de solución se tiene en el corto plazo?

Variables de Ponderación: Nula – Baja – Mediana – Alta – Muy alta.

- 3. Beneficio:** Indica el nivel de utilidad que la solución al déficit institucional aporta en materia de prevención y/o mitigación de la corrupción asociada a la deforestación.

Variables de Ponderación: Bajo – Medio – Alto – Muy alto.

Con el fin de realizar una valoración objetiva de cada uno de los *criterios de priorización*, se les fue asignado un valor porcentual diferencial (%), así como a las *variables de ponderación*, a las cuales se les otorgó un puntaje fijo estandarizado, tal y como se muestra en las Tablas adjuntas:

Tabla 1. Valoración porcentual diferencial Criterios de Priorización

Criterios de Priorización	Magnitud/ Gravedad	Capacidad	Beneficio
Valor porcentual (%)	20%	50%	30%

Fuente: Elaboración propia

**Resulta importante señalar que la valoración se realizó teniendo en cuenta que existen criterios con alta influencia en la priorización de los déficits institucionales hallados, especialmente el Criterio de Capacidad, el cual es esencial en el momento de intervenir una brecha o déficit institucional, teniendo en cuenta las posibilidades técnicas, financieras, humanas, etc., que puede poseer una institución.*

Tabla 2. Puntaje/Valor Variables de Ponderación

Variables de Ponderación	Criterio de Priorización: Magnitud/Gravedad		
	Medianamente Grave	Grave	Muy Grave
Valor/Puntos	3	6	10

Variables de Ponderación	Criterio de Priorización: Capacidad				
	Nula	Baja	Mediana	Alta	Muy Alta
Valor/Puntos	0	2	5	8	10

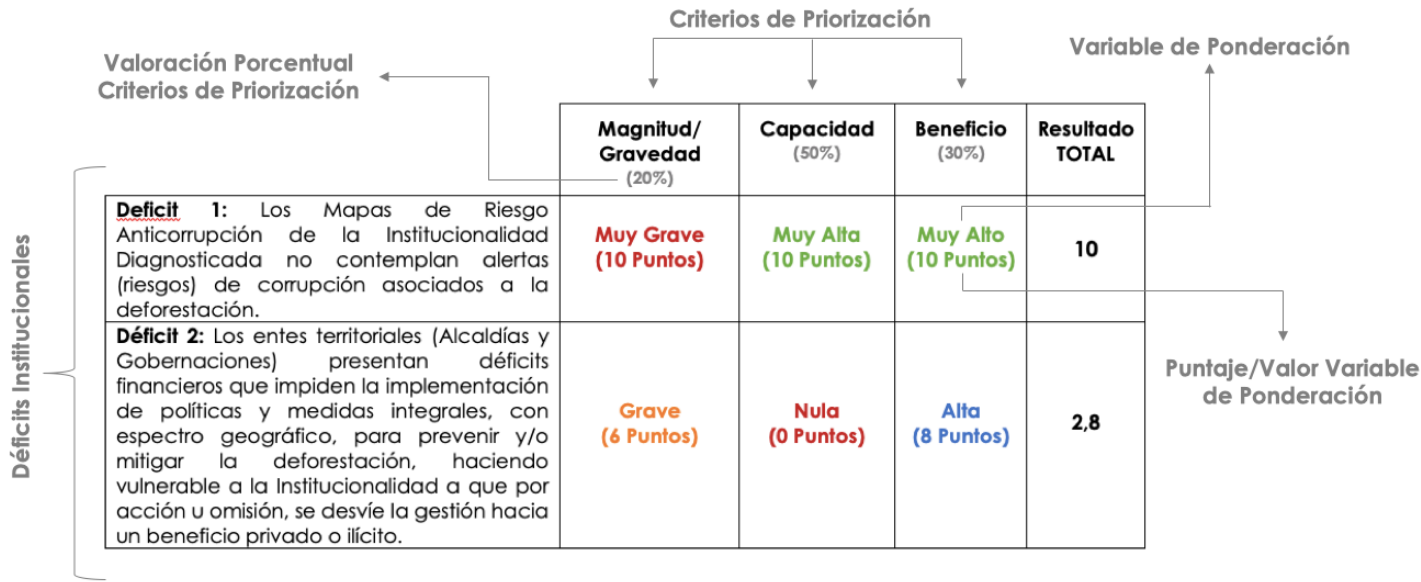
Variables de Ponderación	Criterio de Priorización: Beneficio			
	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
Valor/Puntos	2	5	8	10

Fuente: Elaboración propia

Bajo la valoración porcentual de los *criterios de priorización*, y el puntaje de cada *variable de ponderación*, se logró obtener un resultado cuantitativo que permitió a su vez obtener valores (numéricos) generales por cada uno de los déficits, y con ello alcanzar un grado de objetividad para la priorización de los déficits institucionales a intervenir.

Para una mejor comprensión de la metodología utilizada, se adjunta un ejemplo a partir de algunos déficits institucionales identificados en el Diagnóstico:

Figura 1. Ejemplo Metodología – Priorización Déficit Institucionales



Fuente: Elaboración propia

Finalmente y teniendo en cuenta la ponderación efectuada para cada uno de los déficits institucionales hallados, se completó el proceso de priorización de los mismos, teniendo en cuenta el puntaje total obtenido en la sumatoria de los tres criterios de priorización (Magnitud/Gravedad; Capacidad; Beneficio) -Máximo Valor posible por déficit 10 puntos-, dando paso a la definición de tres categorías de déficits institucionales, de conformidad con lo establecido en la siguiente escala de ponderación:

Tabla 3. Categorías de Déficit Institucionales de acuerdo a Escala de Ponderación

Valor	Ponderación	Resultado
Entre 7 y 10	ALTO	Déficit Institucional Estratégico: Dado el resultado, deberá considerarse <u>prioritario</u> dentro de la Estrategia que se construya para prevenir y mitigar la corrupción asociada a la deforestación, teniendo en cuenta el grado de daño que ocasiona en la prevención y lucha

		contra la corrupción asociada a la deforestación, y que se cuenta con las capacidades para subsanar dicho déficit.
Entre 4 y 6	MEDIO	Déficit Institucional Importante: Dado el resultado, deberá <u>analizarse</u> la oportunidad de incluirlo dentro de la Estrategia que se construya para prevenir y mitigar la corrupción asociada a la deforestación, evaluando el grado de daño que ocasiona en la prevención y lucha contra la corrupción asociada a la deforestación, y la capacidad para subsanar dicho déficit.
Entre 0 y 3	BAJO	Déficit Institucional no prioritario: Dado el resultado, <u>no se considera relevante</u> incluirlo dentro de la Estrategia que se construya para prevenir y mitigar la corrupción asociada a la deforestación, toda vez que, a pesar de contar con un grado importante de afectación, o no se está en la capacidad para mitigarlo de forma rápida, o el grado de utilidad de intervención es baja.

Fuente: Elaboración propia

Fase II: Definición líneas de acción y/o recomendaciones:

Una vez priorizados y definidos los déficits institucionales, se procedió a construir las recomendaciones que le permita a las Instituciones de los territorios priorizados, fortalecer sus capacidades para prevenir y mitigar la corrupción asociada a la deforestación, las cuales se agruparon en las siguientes categorías:

- Recomendaciones / Líneas de Acción Transversales:* como aquellas que deben ser consideradas y adoptadas por la totalidad de las instituciones de los territorios priorizados, sin importar su rol misional o competencias particulares en materia de gestión ambiental (deforestación), investigación y/o sanción de hechos de corrupción o deforestación.
- Recomendaciones / Líneas de Acción Focalizadas:* como aquellas que deben ser consideradas por ciertas entidades (específicas) de acuerdo a los déficits hallados y el rol misional que tienen en materia de gestión ambiental (deforestación), investigación y/o sanción de hechos de corrupción o deforestación.

Fase II: Validación y Reflexión Déficit Institucionales y Recomendaciones para el Fortalecimiento de capacidades Institucionales:

Finalmente y con el objetivo de validar los déficits institucionales hallados en el Diagnóstico, la priorización de los mismos, y las recomendaciones y/o líneas de acción, el Equipo Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la región Andina y el Cono Sur, realizó cuatro (4) espacios de trabajo con actores estratégicos de los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta, que incluyó la institucionalidad pero también actores de la academia y organizaciones de la Sociedad Civil, que bajo un trabajo conjunto y co-creativo permitió obtener un resultado final y consensuado con los actores en territorio.

Tabla 4. Encuentros de Trabajo Territorial – Validación y Reflexión Déficit Institucionales y Recomendaciones

Territorio	Fecha del Encuentro	Actores Institucionales Participantes
Villavicencio, Meta	22 de febrero	Gobernación del Meta; Alcaldía de Mesetas; Parques Nacionales Naturales; CORMACARENA; Policía Nacional; Instituto Colombiano Agropecuario-ICA.
San José del Guaviare, Guaviare	16 de marzo	Gobernación del Guaviare; Parques Nacionales Naturales; Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-; Policía Nacional; Ejército Nacional; Instituto Colombiano Agropecuario-ICA; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Personería Municipal de San José del Guaviare, Contraloría-Gerencia Departamental.
Villavicencio, Meta	22 de marzo	Gobernación del Meta; Alcaldía de Villavicencio; Parques Nacionales Naturales; CORMACARENA; Policía Nacional; Ejército Nacional; Instituto Colombiano Agropecuario-ICA; Procuraduría General de la Nación.
Florencia, Caquetá	29 de marzo	Gobernación de Caquetá; Parques Nacionales Naturales; CORPOAMAZONÍA; Policía Nacional; Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Personería Municipal de Florencia; Agencia Nacional de Tierras; Agencia de Renovación del Territorio.

Fuente: Elaboración propia

Los Encuentros de Trabajo Territoriales se desarrollaron bajo dos escenarios principales:

1. Inicialmente en cada uno de los Encuentros de Trabajo se desarrolló una sesión magistral en donde se presentaron los hallazgos territoriales (Diagnóstico de Capacidades) obtenidos a partir de las *visitas in situ* realizadas a los territorios en el año 2022, que incluyeron no sólo los déficits institucionales, sino también las Recomendaciones y/o Líneas de Acción base (preliminares) para el fortalecimiento de capacidades.
2. Posteriormente, se dio paso a sesiones técnicas de trabajo conjunto (tipo Taller), en donde a partir de grupos de trabajo interinstitucional e intersectorial, los actores realizaron una reflexión sobre los Déficit Institucionales hallados y priorizados, así como de las recomendaciones base presentadas.

Con este fin, los actores respondieron cinco (5) interrogantes estratégicos que permitieron validar el trabajo previo realizado, y a la vez, obtener los comentarios, sugerencias y observaciones de la institucionalidad, academia y organizaciones de la Sociedad Civil, lo que permitió contar con una base de insumos estratégicos de

contraste con la información recopilada en el Diagnóstico y los déficits institucionales hallados.⁵

Tabla 5. Interrogantes (Taller) Encuentro de Trabajo Territorial

interrogante 1 Una vez evaluados los 21 Déficit Institucionales hallados, ¿Considera(n) que alguno de ellos no es en realidad un Déficit Institucional por lo que debería eliminarse y no ser tenido en cuenta en la Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades?	Interrogante 2 Una vez evaluados los 21 Déficit Institucionales hallados, ¿Considera(n) que existe algún Déficit Institucional adicional que deba ser tenido en cuenta con el objetivo de prevenir y mitigar la relación corrupción/deforestación y que no haya sido mapeado?	Interrogante 3 Una vez evaluados los 21 Déficit Institucionales hallados ¿Considera que los Déficit priorizados son correctos o debería priorizarse y ser tenido en cuenta otro Déficit de manera estratégico para prevenir y mitigar la relación corrupción/deforestación?
---	--	--

interrogante 4 Una vez evaluadas las Recomendaciones Transversales y Focalizadas, ¿Considera(n) que alguna de ellas no es de utilidad o, no es efectiva en el fortalecimiento de las capacidades institucionales para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación, por lo que debería eliminarse o reformarse (enfoque diferente)?	interrogante 5 Una vez evaluadas las Recomendaciones Transversales y Focalizadas, ¿Considera(n) que existe alguna recomendación adicional que deba ser incluida con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación?
--	--

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, las tres Fases descritas e implementadas como marco metodológico, permitieron formular y proponer las Recomendaciones y/o Líneas de Acción que aquí se presentan, como insumo para la Institucionalidad de los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta en el objetivo de fortalecer sus capacidades, procesos y procedimientos internos y de relación interinstitucional para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación.

⁵ Los aportes e información recibida por los actores territoriales, en respuesta a cada uno de los interrogantes, fue estabilizada y sistematizada en una Matriz que hace parte integral de este documento.

2. Déficit Institucionales en materia de prevención y lucha contra la Corrupción asociada a la Deforestación

Con el propósito de otorgar un marco de contexto frente a las recomendaciones y/o líneas de acción para el Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para enfrentar la Corrupción asociada a la Deforestación, se expondrán en el siguiente capítulo los Déficit Institucionales hallados en el Diagnóstico de Capacidades desarrollado en los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta, y que fueron validados por los actores participantes en los Encuentros de Trabajo, de acuerdo a la metodología expuesta en el primer acápite de este documento.

Bajo este marco, resulta importante señalar que en el precitado Diagnóstico se identificaron 21 actores institucionales que, directa o indirectamente y de acuerdo a su misionalidad, intervienen en la lucha contra la deforestación, participando como tomadores estratégicos de decisión, operatividad de acciones, o roles de investigación penal o disciplinaria de hechos de corrupción en detrimento del sector forestal.

Figura 2. Actores Institucionales identificados en la lucha contra la Deforestación en territorios priorizados



Fuente: Elaboración propia

Los déficits institucionales hallados, 18 en total de acuerdo a los roles institucionales, fueron definidos bajo tres tipologías:

- 1. Déficit Institucionales Transversales:** como aquellos que afectan la totalidad de las Instituciones en los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta, sin importar sus competencias misionales o funciones particulares en la lucha contra la deforestación.

A su vez, los Déficit Transversales fueron divididos en dos macro-categorías siguiendo la Metodología SADCI diseñada por Tobelem (1992), que permite *"identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones, para evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y para establecer las acciones requeridas para ello"*, así como para *"conocer los déficits de capacidad institucional que afecta la gestión rutinaria"* de una Institución (Completa, 2017, p. 126) y que fue desarrollada en el Diagnóstico de Capacidades Institucionales:

- a. Categoría 1: Ambiente macro-institucional** en donde se agrupan los déficits relacionados con la existencia de normas o reglas de procedimiento que obstaculizan la ejecución de las actividades por parte de las Instituciones, así como las interacciones de dicha Institución con los otros actores que lo rodean
- b. Categoría 2: Ambiente micro-institucional** en el cual se agrupan los déficits en materia financiera y física de la Institución, así como las cuestiones de organización pública en términos de funciones, recursos humanos y la capacidad de éste para responder y ejecutar las tareas estratégicas de la Institución (Completa, 2017, p.126).

- 2. Déficit Institucionales Particulares:** como aquellos que afectan a ciertas Entidades en particular, de acuerdo a su rol misional y funciones legales en la lucha contra la deforestación.

Bajo esta tipología de déficits, cada uno de los actores institucionales identificados fueron agrupados en cinco categorías como marco de utilidad para evaluar déficits institucionales, de acuerdo a la misionalidad/función de las Entidades.

- a. Fuerza Pública:** determina las acciones de las Entidades con funciones o rol operativo en el control a la deforestación (Policía Nacional – Ejército Nacional);
- b. Poder Judicial:** determina las acciones de las Entidades con funciones o rol en materia de investigación (proceso acotada para efectos del presente documento a la Fiscalía General de la Nación);
- c. Órganos de Control:** determina las acciones de las Entidades con funciones o rol en materia disciplinaria y vigilancia del actuar de los servidores públicos (proceso acotado para la Procuraduría General de la Nación);
- d. Sector Administrativo:** determina las acciones de las Entidades con responsabilidad en materia de formulación, coordinación y ejecución de políticas públicas en el territorio (Gobernaciones Departamentales; Alcaldías Municipales);

- e. *Órganos de Asesoría y Coordinación Territorial*: determina las acciones de las Entidades territoriales con funciones o rol de autoridad ambiental (Corporaciones de Desarrollo Sostenible).
3. **Déficits Institucionales de acuerdo al Contexto de Operación Institucional**: como aquellos que afectan el ámbito de operación general de las instituciones, de acuerdo al contexto socio-económico y cultural del territorio, así como la incidencia de organizaciones o grupos criminales.

2.1 Déficits Institucionales Transversales

2.1.1 Déficits en el ambiente Macro-Institucional:

- I. La Institucionalidad Diagnosticada presenta déficits en materia de normatividad interna y/o reglas de juego en la que opera, al **no contemplar en sus Mapas de Riesgo Anticorrupción alertas (Riesgos) de corrupción asociados a la Deforestación y controles internos definidos y establecidos** para prevenir, mitigar y dar respuesta a posibles hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación.
- II. La Institucionalidad Diagnosticada presenta déficits en materia de articulación interinstitucional, al **no existir mecanismos de relacionamiento institucional local y regional** con enfoque anticorrupción para prevenir y enfrentar la deforestación.
- III. La Institucionalidad Diagnosticada presenta déficits en materia de relacionamiento externo, al **no disponer de mecanismos o espacios de diálogo con actores estratégicos no institucionales (sociedad civil, academia, sector privado)** para prevenir y enfrentar la deforestación con enfoque anticorrupción.

2.1.2 Déficits en el ambiente Micro-Institucional:

- IV. La Institucionalidad Diagnosticada presenta déficits en materia de estructura organizacional y la distribución de funciones, al **no contar con una estructura interna clara y con capacidad (funciones específicas)** para prevenir y enfrentar la deforestación, lo que indirectamente puede conllevar a la generación de hechos o prácticas de corrupción, al alterar procesos administrativos (formación de redes internas de corrupción) y la imposibilidad de hacer seguimiento y auditoría a actividades misionales y las acciones realizadas por el propio personal.
- V. La Institucionalidad Diagnosticada presenta déficits en materia de capacidades humanas, al **no contar con la capacidad de personal administrativo y técnico con competencias (perfiles aptos) que permita implementar de manera efectiva en los territorios las políticas, programas o acciones de prevención y lucha contra la deforestación**, lo que indirectamente puede conllevar a la generación de hechos o prácticas de corrupción al fomentar la discrecionalidad de los funcionarios públicos en sus acciones, especialmente en los territorios focos de deforestación, y así

mismo destinar personal sin conocimiento de los procesos, normatividad y disposiciones técnicas a la prevención y lucha contra la deforestación y sus motores.

- VI. La Institucionalidad Diagnosticada presenta déficits en materia de capacidades técnicas y tecnológicas, al **no contar con los equipos y herramientas tecnológicas suficientes, adecuados e innovadoras para el desarrollo de actividades directas de control de la deforestación por parte de los funcionarios en campo**, lo que indirectamente puede conllevar a la generación de hechos o prácticas de corrupción, al no contar con sistemas confiables de seguimiento y validación de acciones, procedimientos u operaciones realizados en los territorios focos de deforestación.
- VII. La Institucionalidad Diagnosticada presenta déficits en materia de políticas de personal, al **no contar con mecanismos idóneos de selección de personal y de perfiles profesionales aptos (conocimiento; experiencia; habilidades técnicas)** con responsabilidades en la lucha contra la deforestación, lo que indirectamente puede conllevar a la generación de hechos o prácticas de corrupción, al destinar personal sin conocimiento de los procesos, normatividad y disposiciones técnicas a la prevención y lucha contra la deforestación y sus motores, de acuerdo a las particularidades de los territorios.

2.2 Déficit Institucionales Particulares

2.2.1 Fuerza Pública:

- VIII. Los Órganos Operativos diagnosticados presentan déficits en materia de capacidades técnicas, **al contar con pocos medios de transporte**, que impide la movilización efectiva del personal para desplegar operativos o realizar control permanente en las áreas foco de deforestación.
- IX. Los Órganos Operativos diagnosticados presentan déficits en materia de personal, al **no contar con personal suficiente y capacitado en los territorios focos de deforestación** para prevenir y enfrentar la deforestación.

2.2.2 Poder Judicial:

- X. Los Órganos de Investigación y Judicialización diagnosticados (Fiscalía) presentan déficits en materia de estructura organizacional y habilidades individuales, **al tener poca o nula presencia institucional en los territorios afectados por deforestación con fiscales especializados para la investigación de delitos contra el medio ambiente**, que impide la investigación, y especialmente la judicialización de responsables de este delito y la desarticulación de redes criminales.

2.2.3 Sector Administrativo

- XI. Los Entes Territoriales (Alcaldías y Gobernaciones) diagnosticadas presentan déficits en materia de capacidades humanas, tecnológicas y financieras, al **no contar con los recursos y presupuesto de inversión suficiente y acorde a**

la problemática de deforestación que se presentan en los territorios (no existe relación entre las múltiples responsabilidades asignadas y los recursos financieros destinados u otorgados a los entes territoriales).

- XII. Los Entes Territoriales (Alcaldías y Gobernaciones) diagnosticadas presentan déficits relacionados con leyes, normas y reglas de juego en las que operan, **al presentarse falencias en los Mecanismos de articulación entre el territorio y el Gobierno Nacional** que permita atender de manera efectiva la problemática local de la deforestación y las demandas de la institucionalidad local.

2.2.4 Órganos de Asesoría y Coordinación Territorial

- XIII. Las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible diagnosticadas presentan déficits en materia de estructura organizacional, **al desarrollar sus actividades bajo un diseño institucional no adecuado y en cierto caso ineficiente para las actuales necesidades de gestión ambiental** (Ley 99 de 1993), que limitan los procesos administrativos y presupuestarios de las Corporaciones para prevenir y enfrentar la deforestación, de acuerdo al contexto y particularidades de sus territorios.
- XIV. Las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible diagnosticadas presentan déficits en materia de capacidades financieras, **al presentarse un alto desequilibrio en los recursos financieros que perciben y sus responsabilidades jurisdiccionales (cobrimiento geográfico)** que impiden la prevención y lucha efectiva contra la deforestación.
- XV. Las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible diagnosticadas presentan déficits en materia de capacidades técnicas, **al presentar falencias en los procesos de control y seguimiento de trámites administrativos (especialmente en los permisos de aprovechamiento forestal)**, que pueden derivar en presuntos hechos o prácticas de corrupción al interior de las Corporaciones.

2.3 Déficit de acuerdo al Contexto de Operación Institucional

- XVI. La Institucionalidad **opera en un contexto generalizado de privaciones socioeconómicas, necesidades básicas insatisfechas e índices de pobreza multidimensional, que facilita la anidación y desarrollo de economías criminales y el involucramiento en ellas de la población como medio de subsistencia.**
- XVII. La Institucionalidad **opera en un complejo entramado social y de pautas culturales**, en donde **la sociedad ha normalizado diferentes prácticas ilícitas**, haciendo que la deforestación sea una acción o actividad regular en el territorio.
- XVIII. La institucionalidad **opera en un contexto donde confluyen grupos criminales quienes se disputan el control territorial de los mismos para el dominio de las**

economías ilícitas, y los cuales, en sus propósitos criminales, despliegan un sistema de coerción por medio de la corrupción.

Teniendo en cuenta que una serie de déficits institucionales hallados y expuestos responden a cuestiones estructurales y de debilidad del propio Estado colombiano, resulta oportuno priorizar los mismos, en el propósito de considerar posibilidades de acción e intervención real y oportuna, y cerrar cualquier brecha institucional que impida o fomente hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación.

Así las cosas y de acuerdo al marco metodológico expuesto en el primer acápite del documento, a continuación, se señalan los déficits institucionales priorizados en conjunto con la institucionalidad y actores estratégicos (Academia y Organizaciones de la Sociedad Civil) participantes en los Encuentros de Trabajo llevados a cabo en los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta.

2.4 Déficit Institucionales Priorizados

De acuerdo a la “Matriz de Priorización”, la ponderación efectuada para cada uno de los déficits institucionales hallados, y la validación de los actores estratégicos en territorio, se encontraron 9 déficits institucionales estratégicos; 5 déficits institucionales importantes, y 4 déficits no prioritarios, tal y como se señala en la tabla adjunta:

Tabla 6. Priorización Déficit Institucionales de acuerdo a Escala de Ponderación definida en el marco metodológico

Déficit Institucionales Estratégicos: Dado el resultado, deberán considerarse <u>prioritarios</u> dentro de la Estrategia que se construya para prevenir y mitigar la corrupción asociada a la deforestación, teniendo en cuenta el grado de daño que ocasiona en la prevención y lucha contra la corrupción asociada a la deforestación, y que se cuenta con las capacidades para subsanar dicho déficit.	1. Déficit Transversales A. Déficit en el ambiente Macro-Institucional: ▪ Déficit Institucional Número I ▪ Déficit Institucional Número II ▪ Déficit Institucional Número III B. Déficit en el ambiente Micro-Institucional: ▪ Déficit Institucional Número V ▪ Déficit Institucional Número VI 2. Déficit Particulares A. Fuerza Pública: ▪ Déficit Institucional Número IX B. Poder Judicial: ▪ Déficit Institucional Número X C. Sector Administrativo ▪ Déficit Institucional Número XII D. Órganos de Asesoría y Coordinación Territorial
--	--

	▪ Déficit Institucional Número XV
Déficits Institucionales Importantes: Dado el resultado, deberá <u>analizarse</u> la oportunidad de incluirlo dentro de la Estrategia que se construya para prevenir y mitigar la corrupción asociada a la deforestación, evaluando el grado de daño que ocasiona en la prevención y lucha contra la corrupción asociada a la deforestación, y la capacidad para subsanar dicho déficit.	1. Déficit Transversales B. Déficit en el ambiente Micro-Institucional: ▪ Déficit Institucional Número VII 2. Déficit Particulares A. Fuerza Pública: ▪ Déficit Institucional Número VIII C. Sector Administrativo ▪ Déficit Institucional Número XI D. Órganos de Asesoría y Coordinación Territorial ▪ Déficit Institucional Número XIII ▪ Déficit Institucional Número XIV
Déficits Institucionales no prioritarios: Dado el resultado, <u>no se consideran relevantes</u> incluirlos dentro de la Estrategia que se construya para prevenir y mitigar la corrupción asociada a la deforestación, toda vez que, a pesar de contar con un grado importante de afectación, o no se está en la capacidad para mitigarlo de forma rápida, o el grado de utilidad de intervención es baja.	1. Déficit Transversales B. Déficit en el ambiente Micro-Institucional: ▪ Déficit Institucional Número IV 3. Déficit de Contexto Operacional ▪ Déficit Institucional Número XVI ▪ Déficit Institucional Número XVII ▪ Déficit Institucional Número XVIII

Fuente: Elaboración propia

Sobre el particular, resulta importante señalar y reiterar que los déficits priorizados son producto de un ejercicio de ponderación técnica, objetiva y de validación con los actores estratégicos en territorio que sólo ordena dichos elementos de acuerdo a criterios definidos de evaluación, pero que no implica que se estén omitiendo elementos estructurales de gran importancia para la institucionalidad y el propio territorio que bajo una intervención de escala estatal resultaría sumamente beneficiosa y relevante en la lucha contra la deforestación y la minimización de prácticas de corrupción en detrimento del sector forestal.

Tal es el caso, por ejemplo, de elementos prioritarios de acción para la Fuerza Pública (medios técnicos y de transporte – mayor pie de fuerza en áreas o zonas foco de deforestación) en donde no existe la capacidad institucional para resolver el problema en el corto plazo e intervenir el déficit; o el mismo contexto de operación de la Institucionalidad sumida en difíciles condiciones de orden socioeconómico, culturales y de presencia de organizaciones criminales, en donde cualquier acción que se implemente corresponde a elementos de largo plazo que impacten de forma positiva los territorios a partir de una intervención estructural y sostenida del Estado colombiano.

3. Recomendaciones/Líneas de Acción para fortalecer las Capacidades Institucionales para prevenir y enfrentar la Corrupción asociada a la Deforestación

Una vez expuestos los Déficits Institucionales identificados y priorizados, el último acápite del documento tiene como objetivo presentar las Recomendaciones y/o Líneas de Acción propuestas con el fin de que las Instituciones de los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta, fortalezcan sus capacidades y desarrollen procesos, procedimientos y acciones que les permita de una manera más efectiva prevenir y enfrentar la relación corrupción/deforestación en sus territorios.

Al igual que los Déficits Institucionales, las Recomendaciones y/o Líneas de Acción, están construidas con el fin de cerrar las brechas conjuntas o comunes existentes en toda la institucionalidad Diagnosticada en los tres territorios, así como los déficits particulares de cada una de las Instituciones, de acuerdo a su rol misional. En este marco, se definen unas Recomendaciones y/o Líneas de Acción de tres tipos: (i) de *carácter Estructural* para los territorios; (ii) de *gestión interna común* y (iii) *Focalizadas*, tal y como se expone a continuación:

3.1 Recomendaciones/Líneas de Acción de carácter Estructural

- I. **Reactivar y/o fortalecer las Instancias Departamentales de Gestión Ambiental** que incluya en sus Planes anuales, acciones para prevenir y enfrentar la deforestación con enfoque anticorrupción.
- II. **Crear un espacio de diálogo y trabajo permanente entre la Comisión Regional de Moralización de cada uno de los Departamentos y las Instancias regionales de Gestión Ambiental** (Ejemplo Burbuja Ambiental), que permita promover un enfoque estratégico para prevenir y mitigar la Corrupción asociada a la Deforestación, a partir de compromisos y acciones cuantificables y que sean objeto de control y vigilancia.

Entre las acciones estratégicas que se sugieren debe cumplir ese espacio de diálogo se encuentran:

- a. Promover el análisis y estudio del vínculo entre la corrupción y la criminalidad organizada en temas ambientales.
- b. Fortalecer el conocimiento sobre los promotores y financiadores de los motores causantes de la deforestación con el fin de lograr una mejor comprensión de las estructuras de poder (político) regional que promueven y financian la deforestación.
- c. Priorizar casos de corrupción asociados a la deforestación para ser abordados de manera coordinada con las autoridades competentes, por medio del intercambio de información y el estudio conjunto de estos.
- d. Realizar audiencias públicas con las comunidades y organizaciones sociales que contribuya a una mayor comprensión de la simbiosis criminal entre Corrupción y deforestación y permita la construcción de

estrategias, planes y/o programas que incluyan los diferentes sectores de la Sociedad.

- III. **Redefinir el Esquema de Gobernanza Ambiental desde el ámbito Territorial** que le permita a los Entes Territoriales, **incrementar el presupuesto de inversión destinado a la gestión ambiental**, con énfasis en los programas y acciones de prevención y lucha contra la deforestación, de acuerdo a las particularidades y problemáticas de cada uno de los territorios.
- IV. **Actualizar de manera urgente la normatividad que reglamenta las Corporaciones Autónomas Regionales** que propenda por una **reestructuración institucional de las mismas**, bajo criterios geográficos acordes a la realidad de la problemática ambiental del país (responsabilidades y retos), promoviendo una mayor autonomía administrativa y presupuestaria de las sedes regionales que fortalezca la gobernanza ambiental en los territorios.⁶
- V. **Fortalecer los procesos de responsabilidad fiscal**, con el fin de determinar y **establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares sobre el daño al patrimonio del Estado por degradación ambiental**, que permita sanciones ejemplares y efectivas.

3.2 Recomendaciones/Líneas de Acción de Gestión Interna Común

- VI. **Construir y adoptar**, de acuerdo a la Ley 2195 2022 (Art 31), **Programas de Transparencia y Ética en el Sector Público** que incluyan Riesgos de Corrupción con enfoque en la deforestación, estableciendo controles internos de impacto que permitan prevenir, mitigar y dar respuesta a posibles hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación.
- VII. **Fortalecer**, en el marco de Oficinas de Transparencia o su símil, los **canales de denuncia internos de hechos de corrupción** (asociados a la deforestación), que permita mitigar el desconocimiento de dichos canales por parte de los funcionarios públicos, sus procesos, y los elementos de seguridad (salvaguarda) del denunciante.
- VIII. **Estructurar un Plan Integral de Formación y Capacitación** dirigido a los funcionarios públicos que intervienen y tienen a su cargo actividades de prevención y lucha contra la deforestación que de manera oportuna y permanente **actualice a los servidores públicos referente a la política pública medioambiental del país, el marco normativo de prevención y lucha contra la deforestación, así como aspectos técnicos sobre la materia**,

⁶ Sobre esta recomendación en particular, resulta importante mencionar que en el Encuentro de Trabajo Territorial llevado a cabo en Guaviare, los actores institucionales, academia y organizaciones de la Sociedad Civil, consideraron de manera conjunta la necesidad de trasladar la Sede de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, al Departamento del Guaviare, teniendo en cuenta las problemáticas reales de la deforestación (Guaviare como territorio más vulnerable y foco de la deforestación), y los recursos financieros que puede aportar el territorio para la sostenibilidad y desarrollo de acciones de la CDA.

especialmente referente a la cadena del delito, con enfoque territorial.

3.3 Recomendaciones/Líneas de Acción Focalizadas

3.3.1 Fuerza Pública:

- IX.** Implementar un **Programa Nacional de capacitación y actualización en materia normativa y técnica** al personal de la Policía y Ejército Nacional ubicados en zonas estratégicas con presencia de Parques Naturales, ecosistemas estratégicos y focos de deforestación, que les permita conocer y/o fortalecer sus conocimientos sobre la legislación nacional y medidas de regulación de movilización de productos forestales.
- X.** Desarrollar un **mecanismo de control posterior de informes de operación en la lucha contra la deforestación** que permita verificar el cumplimiento de protocolos de operación, y validar las acciones y resultados alcanzados en los procedimientos.
- XI.** Implementar **Sistemas Tecnológicos de seguimiento, acompañamiento y monitoreo en tiempo real** de operaciones que realice la Fuerza Pública en la lucha contra la deforestación, con el objetivo de prevenir anomalías en los procedimientos, que deriven en posibles hechos o prácticas de Corrupción.
- XII.** Fortalecer los **procesos de contrainteligencia y estudios de seguridad y confiabilidad**, incluyendo pruebas aleatorias de polígrafo, al personal operativo de la Fuerza Pública con responsabilidades en la lucha contra la deforestación, con **énfasis en personal ubicado o en operación en zonas rurales con alta exposición, presión y/o incidencia de grupos criminales**.

3.3.2 Poder Judicial:

- XIII.** Fortalecer los mecanismos de **coordinación y diálogo entre la Seccional de la Dirección Especializada contra la Corrupción y la Dirección Especializada contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente**, que conlleve a ampliar la comprensión sobre el fenómeno y permita un flujo oportuno de información para la identificación, prevención y mitigación de riesgos de corrupción asociados a la deforestación.
- XIV.** Fortalecer la **Estrategia de apoyo territorial**, que permita aumentar la **presencia efectiva de Fiscales Especializados para la investigación de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente** en territorios apartados o de difícil acceso y que sean afectadas por delitos asociados a la deforestación.
- XV.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de **investigación de Lavado de Activos y rastreo de flujos ilícitos**, que posibilite la identificación de beneficiarios finales y el debilitamiento económico de los grupos criminales vinculados a la deforestación (Financiamiento de la Deforestación).
- XVI.** **Diseñar modelos de investigación** especializados que permitan a los fiscales e investigadores desarrollar en forma planeada, organizada y sistemática la

investigación de conductas asociadas a delitos de corrupción vinculados a la deforestación en territorios estratégicos.

3.3.3 Órganos de Asesoría y Coordinación Territorial

- XVII. Implementar un **sistema de seguimiento y evaluación exclusivo a personal con responsabilidad de coordinación, planeación de acciones directas y toma de decisiones de carácter estratégico en la lucha contra la deforestación**, que incluya, entre otros elementos, la **indagación de posibles incrementos patrimoniales no justificados**, que permita prevenir actos de corrupción.
- XVIII. Implementar **mecanismos tecnológicos de seguimiento y control que permita monitorear de forma permanente la implementación de acciones integrales en la territorialización de las Políticas, Planes, Programas o Estrategias para contrarrestar la Deforestación**, con el objetivo de identificar y alertar cualquier tipo de retraso o dilación de medidas encaminadas a favorecer a individuos o grupos criminales vinculados a este fenómeno.
- XIX. Implementar un **Programa de Capacitación y actualización en materia normativa y técnica** a los funcionarios de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible encargados del **control y la vigilancia de los permisos de aprovechamiento ambiental**.

Bibliografía

Orjuela, L. J. (1992) La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y legitimidad del Estado; en Dugas, J. Ocampo, A. *et al.* Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal. Universidad de Los Andes. Bogotá D.C.

Oszlak, O. E. Orellana (1993). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC.

<http://www.top.org.ar/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20y%20ORELLANA,%20Edgardo%20-%20El%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>

Oszlak, O. (2004). Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso argentino. Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Restrepo, D. Cárdenas, R. (2004). Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia. Cuadernos del Cendes, 21(57), 23-54. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101225082004000300003&lng=es&tlng=es.

Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad Institucional. Revisión del concepto y eje de análisis. DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, ISSN-e 1851-3727, Vol. 19, N°. 32, 2019.

Tobelem, A. (1992). Institutional capacity analysis and development system (ICADS). Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9.
