



GOBIERNO DE COLOMBIA

Plan preventivo de tratamiento interinstitucional para los riesgos de corrupción alrededor de la deforestación

*Documento de análisis de las mesas
de trabajo para la identificación de
riesgos de corrupción alrededor de la
deforestación*

2022

Plan preventivo de tratamiento interinstitucional para los riesgos de corrupción alrededor de la deforestación

Documento de análisis de las mesas de trabajo para la identificación de riesgos de corrupción alrededor de la deforestación

2022

Representante Regional Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur

Candice Welsch

Coordinador Regional (a.i) Área de Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)

Francisco Andrés Díaz Mescías

Coordinadora del Pilar Temático de Rentas y Drogas Ilícitas

Andrea del Pilar Agudelo Sarmiento

Coordinador Senior Temático Anticorrupción

Fabián Orlando Espejo Fandiño

Elaborado por:

Ángela María Rodríguez Sánchez

Asesora Temática Anticorrupción. Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)

Revisado y aprobado por:

Andrea Liliana Prieto Larrotta

Líder Fortalecimiento Institucional Anticorrupción. Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)

Fabián Orlando Espejo Fandiño

Coordinador Temático Anticorrupción. Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)

Mayo 2023. Bogotá - Colombia

© Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- para la Región Andina y el Cono Sur

Las opiniones expresadas en el presente documento no comprometen ni vinculan a ninguna de las instituciones que hacen parte del proyecto y sus contenidos son puntos de vista expresados por sus autores que no tienen otro fin que servir a manera de recomendaciones, por lo cual no se entiende de ninguna forma que sean vinculantes.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la región Andina y el Cono Sur, juicio alguno sobre las acciones internas del Estado colombiano.

La información sobre los localizadores uniformes de recursos y enlaces a sitios de internet contenidos en el documento se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la elaboración. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos. Además, la inclusión de referencias, vínculos o enlaces a otros documentos o sitios web no tiene la intención de asignar importancia a esos autores o sitios, y la información contenida en estos no tiene por objeto respaldar, recomendar o favorecer a las opiniones expresadas o productos comerciales o servicios ofrecidos en estos sitios externos, o las organizaciones que patrocinan los sitios, por nombre comercial, marca comercial, fabricación, o de otra manera.

Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento no representan ni reflejan necesariamente de las Naciones Unidas o de la UNODC, y no serán utilizados con fines publicitarios o de patrocinio de personas o productos.

La información que se relaciona a continuación es confidencial, está sujeta a reserva hasta que las partes realicen acuerdos explícitos sobre aquello que se hace público y la manera de hacerlo.

Documento elaborado en el marco del proyecto “Abordaje de los motores criminales de la deforestación en las áreas más afectadas por el fenómeno en Colombia” apoyado por la Embajada Británica en Colombia y desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur (2021-2022).

Contenido

Introducción	6
Breve marco conceptual y normativo	8
Ruta y metodología aplicada	11
• Conformación grupo de trabajo con las instituciones relevantes	12
• Desarrollo de mesas técnicas con el grupo de trabajo	12
• Análisis preliminar sobre riesgos de corrupción alrededor de la deforestación.....	13
♦ Metodología para la identificación de riesgos de corrupción	15
♦ Identificación de riesgos	15
♦ Identificación de causas	16
♦ Plantear posibles controles	16
♦ Fuentes adicionales de consulta	16

Hallazgos	18
• Sobre los riesgos de corrupción identificados	18
• Pagos por servicios ambientales: exposición de este programa a posibles riesgos de corrupción	18
• Alertas en programas y estrategias de reforestación	19
• Gestión ambiental de las CAR expuesta a riesgos de corrupción	21
• Riesgos de corrupción relacionados con la investigación y sanción de delitos ambientales relacionados con deforestación	22
• Riesgos de corrupción relacionados con políticas públicas ambientales	23
• Sobre las mesas de trabajo	24
Conclusiones y recomendaciones	25
• Recomendaciones generales	26
• Recomendaciones sobre la identificación de riesgos de corrupción	27
• Recomendaciones sobre la identificación de causas	28
• Recomendaciones sobre el diseño de controles a los riesgos de corrupción	29
Anexos	31
Anexo 1. Matriz de riesgos de corrupción identificados	31
Referencias	37

Introducción

Las causas de la deforestación en Colombia responden a una serie de motores diversos como son la expansión de la frontera agrícola, el acaparamiento de tierras, la minería, la tala ilegal de madera, los cultivos ilícitos y la prevalencia de prácticas ganaderas ineficientes. Adicionalmente, el flagelo de la corrupción al interior de estos motores perpetúa la ocurrencia de delitos ambientales, al presentarse diversas prácticas ilegales y hechos de corrupción. Estos van desde la aprobación de contratos irregulares con empresas privadas, falsificación y venta ilegal de permisos de aprovechamiento forestal, alteración de volúmenes de madera extraída y 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 (Contreras Hermosilla, 2000). Además, estas prácticas pueden relacionarse con omisiones, manipulaciones y desviaciones de procesos y procedimientos a cargo de entidades públicas, lo cual permite la materialización de riesgos de corrupción.

Por lo anterior, resulta primordial generar acciones articuladas de las autoridades colombianas que aumenten la capacidad de prevenir, controlar, investigar y procesar casos asociados a deforestación, objetivo pactado en

el marco del proyecto *Territorios forestales sostenibles* (TEFOS) apoyado por el Reino Unido e implementado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Colombia.

En el desarrollo de las acciones del pilar II y el noveno componente del proyecto TEFOS, se abordan las acciones anticorrupción. Estas buscan que las instituciones encargadas de implementar el marco normativo anticorrupción en el país cuenten con un plan de acción para abordar los principales riesgos de corrupción alrededor de la deforestación y cuenten con herramientas para el análisis, la detección temprana y mitigación de estos riesgos. Con base en esta premisa, el equipo anticorrupción de UNODC construyó un plan de acción conjunto con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República como entidad del Ejecutivo líder en la formulación y diseño de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Como parte de este plan, se plasmó una hoja de ruta para el abordaje de riesgos de corrupción alrededor de la deforestación mediante el desarrollo de mesas técnicas con entidades del orden nacional y territorial priorizadas de acuerdo

con sus roles y competencias en los temas ambientales.

Con base en lo anterior, el presente documento tiene como objetivo principal presentar los hallazgos preliminares sobre los riesgos de corrupción relacionados con la problemática de la deforestación, los cuales fueron identificados por las entidades ya mencionadas, y brindar una serie de recomendaciones puntuales para la mitigación de estos riesgos en el marco de las acciones preventivas que implementen estas entidades.

El documento se divide en cuatro partes. La primera parte expone de manera sucinta el marco conceptual alrededor de los conceptos de *corrupción* y *riesgo de corrupción*, así como el marco normativo nacional que reglamenta la identificación de riesgos de corrupción en entidades públicas. La segunda parte presenta la ruta de trabajo y la metodología aplicada para la identificación de riesgos de corrupción. La tercera parte muestra los hallazgos con base en los riesgos de corrupción identificados. Finalmente, se brinda una serie de conclusiones y recomendaciones para la atención y mitigación de los riesgos de corrupción identificados.

Breve marco conceptual y normativo

Con el fin de brindar los lineamientos conceptuales que rigen el presente análisis, se presentan a continuación las definiciones

marco que han sido priorizadas para el ejercicio de identificación de riesgos de corrupción asociados al fenómeno de deforestación:

Corrupción: “cualquier acto u omisión que suponga un abuso de autoridad oficial o que trate de influir en el abuso de autoridad oficial para obtener un beneficio indebido para uno mismo o para un tercero” (UN Framework).

Deforestación: acciones directas o indirectas que afectan los ecosistemas naturales y propician el desgaste de la cobertura vegetal no transformada. Los impulsores directos de la deforestación son los cultivos ilícitos, la ganadería, la extracción ilegal de madera, la agricultura a pequeña escala, el petróleo, la construcción de infraestructura y la minería (Hoffmann, 2018), aunque no se descarta la existencia de otros impulsores específicos en territorios particulares.

Motores de deforestación: acciones directas o indirectas que afectan los ecosistemas naturales y propician el desgaste de la cobertura vegetal no transformada. Los impulsores directos de la deforestación son los cultivos ilícitos, la ganadería, la extracción ilegal de madera, la agricultura a pequeña escala, el petróleo, la construcción de infraestructura y la minería (Hoffmann, 2018).

Riesgo: posibilidad de que suceda un evento que tendrá un impacto sobre el cumplimiento de ciertos objetivos (DAFP, 2018).

Riesgo de corrupción: posibilidad de que, por acción u omisión, se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado (Secretaría de Transparencia, 2015).

Desde el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) presenta una serie de lineamientos en los que se insta a los Estados parte a (1) promover formación y capacitación en el sector público que ahonde en la importancia de identificar los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de los servidores, (2) adoptar sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno y (3) la publicación periódica sobre los riesgos de corrupción en la administración pública (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2004).

Ahora bien, desde el nivel nacional, el ordenamiento jurídico colombiano ha generado diferentes normas que contribuyen en la identificación de riesgos de corrupción y la prevención, investigación y sanción de casos de corrupción. Por ejemplo, la Ley 1474 de 2011 o comúnmente conocida como el *Estatuto Anticorrupción*, en su capítulo quinto, artículo 73, establece que cada entidad del

orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano, la cual contemple la elaboración de un Mapa de Riesgos de Corrupción, así como medidas puntuales para la mitigación de los riesgos identificados (Ley 1474 de 2011). Por otro lado, el Decreto 1081 de 2015 establece en su título cuarto, artículos 2.1.4.1 y 2.1.4.2, la metodología para la realización de los Mapas de Riesgo de Corrupción de las entidades públicas, siendo esta la “Guía para la gestión del riesgo de corrupción”, elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Adicionalmente, el Decreto 1083 de 2015 expone en su artículo 2.2.22.3.14 la integración y publicación anual del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en los sitios web de las entidades.

Adicionalmente, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República es la dependencia encargada de liderar la formulación e implementación de la Política

Pública Anticorrupción en el país, por lo cual a través del CONPES 4070 de 2021 la Secretaría presenta la Política de Transparencia, Integridad y Legalidad Hacia un Estado Abierto. Como parte de sus líneas de acción estratégicas se busca promover un enfoque integral de la gestión de riesgos de corrupción, para lo cual se implementará entre 2022 y 2025 una *estrategia para fortalecer la calidad de los mapas de riesgo de corrupción, dirigida a entidades del nivel nacional, territorial, sectores priorizados y corporaciones públicas en el marco del plan* (CONPES 4070 de 2021).

Como se verá en la siguiente sección, la herramienta por excelencia y respaldada por el marco normativo vigente para la lucha contra la corrupción es el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), el cual contiene en su primer componente la gestión del riesgo y el Mapa de Riesgos de Corrupción (en adelante MRC). Los Mapas de Riesgos

de Corrupción son un insumo de bastante utilidad que le permite a las entidades — en este caso del sector ambiental y con responsabilidades en la problemática de deforestación— identificar, con base en el contexto interno y externo, las posibles causas que puedan afectar el logro de sus objetivos. En este sentido, los MRC posibilitan a partir del análisis contextual la identificación de riesgos, sus causas y consecuencias, para la generación de acciones de prevención y mitigación de riesgos de corrupción, en este caso vinculados a la deforestación.

En síntesis, en el marco del trabajo conjunto de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) con la Secretaría de Transparencia en el componente anticorrupción del proyecto TEFOS, se abordó la problemática de la deforestación desde sus causas subyacentes relacionadas con posibles riesgos y hechos de corrupción.

Ruta y metodología aplicada

Ruta de acción

Para el ejercicio de identificación de riesgos de corrupción alrededor de la deforestación, se abordaron cuatro etapas (véase figura 1).

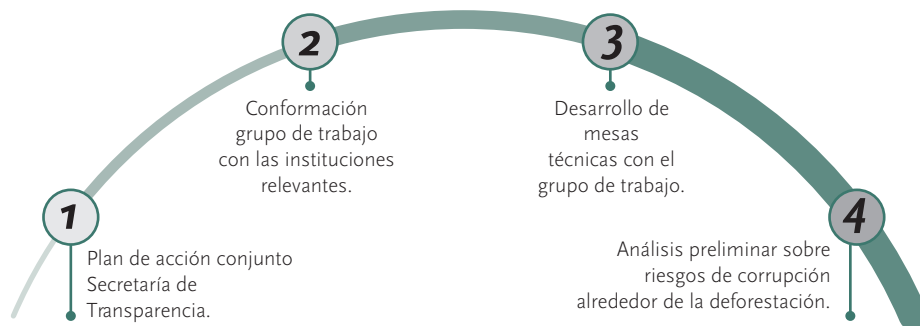


Figura 1. Etapas para la identificación de riesgos de corrupción alrededor de la deforestación
Fuente: UNODC, 2021.

Construcción de plan de acción con Secretaría de Transparencia

Como paso inicial se construyó un plan de acción conjunto entre la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el equipo anticorrupción de UNODC que permitiera definir las actividades del plan preventivo de tratamiento interinstitucional para los riesgos de corrupción alrededor de la deforestación. Como parte de este plan, la **Secretaría de Transparencia** puso a disposición el abordaje metodológico a través del cual se dio el proceso de identificación de riesgos de corrupción asociados a la deforestación. Este abordaje incluyó una serie de fases que se expondrán en detalle posteriormente.

Conformación grupo de trabajo con las instituciones relevantes

Siendo la deforestación una problemática asociada en principio al sector ambiental, para la identificación de riesgos de corrupción se priorizaron en el grupo de trabajo a entidades del orden nacional como el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI).

Ahora bien, las cifras oficiales sobre deforestación demuestran que esta problemática afecta con mayor fuerza a los departamentos del sur del país, especialmente aquellos departamentos que acogen a algunos de los parques nacionales naturales más

importantes del país como el Parque Nacional Natural Sierra de Chiribiquete, el Parque Nacional Natural Tinigua, el Parque Nacional Natural Cordillera de Los Picachos y Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena en el Meta, Caquetá y Guaviare. Bajo este criterio, a nivel territorial se extendió la participación a las tres Corporaciones Autónomas Regionales de estos departamentos con mayores tasas de deforestación, gobernaciones y alcaldías de municipios con una problemática de deforestación alta.

Por otro lado, el papel de los órganos de control y sanción es fundamental para la detección e investigación de delitos ambientales, por lo que también se contó en el grupo de trabajo con la participación de estas entidades, desde sus competencias, especialidades y funciones de control. La tabla 1 enuncia las entidades que componen el grupo de trabajo.

En el marco de esta fase, se realizaron dos espacios conjuntos con las instituciones relevantes y miembros del grupo de trabajo como preámbulo para socializar el componente anticorrupción del proyecto TEFOS y la estrategia del Plan de Tratamiento de Riesgos de Corrupción asociados a la deforestación. Estas reuniones previas permitieron establecer el grupo de trabajo que aportaría en la identificación de riesgos de corrupción bajo la metodología formulada e impartida por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Desarrollo de mesas técnicas con el grupo de trabajo

Entre los meses de agosto y noviembre del 2021, la Secretaría de Transparencia junto

Tabla 1. Entidades que conformaron el grupo de trabajo

Entidades estratégicas	
1	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)
2	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)
3	Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN)
4	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
5	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI)
6	Fiscalía General de la Nación (FGN)
7	Procuraduría General de la Nación (PGN)
8	Contraloría General de la República (CGR)
9	Corpoamazonía
10	Cormacarena
11	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA)
12	Gobernación del Meta
13	Gobernación del Caquetá
14	Alcaldía municipal de San José del Guaviare
15	Alcaldía de Florencia
16	Alcaldía municipal de La Macarena

Fuente: UNODC, 2021.

con UNODC realizó un total de 16 sesiones o mesas de trabajo que permitieron la identificación y consolidación de riesgos de corrupción asociados a la problemática de deforestación. Estas sesiones se detallan en la tabla 2.

Como resultado de estas sesiones, la Secretaría de Transparencia realizó el ejercicio de identificación de riesgos de corrupción relacionados con el fenómeno de deforestación, de acuerdo con los procesos y procedimientos mayormente vulnerables de las entidades y con base en un ejercicio previo de revisión y sistematización, tomando como referencia los mapas de riesgos de corrupción de las entidades que conformaron el grupo de trabajo.

Análisis preliminar sobre riesgos de corrupción alrededor de la deforestación

Paralelo al ejercicio de identificación de riesgos de corrupción con las entidades priorizadas, en el marco del Mecanismo de Transparencia del Sistema de Salvaguardas Ambientales¹, se realizó la revisión detallada de los Mapas de Riesgos de Corrupción de las entidades relacionadas con el sector ambiental para identificar los riesgos externos que aún no han sido incorporados en ciertas entidades y

1 Mecanismo de transparencia para la estrategia integral de control a la deforestación y gestión de bosques, “Bosques, territorios de vida” (2018). Estrategia Nacional REDD+.

Tabla 2. Consolidado de sesiones realizadas

n.º sesión	Fecha	Actividad
1	15/09/21	Sesión 1 de trabajo con entidades del sector ambiental
2	15/09/21	Sesión 1 de trabajo con alcaldías municipales
3	22/09/21	Sesión 2 de trabajo con alcaldías municipales
4	29/09/21	Sesión 1 con Procuraduría General de la Nación
5	29/09/21	Sesión 1: Contraloría General de la República
6	29/09/21	Sesión 1: Fiscalía General de la Nación
7	5/10/21	Sesión con Parques Naturales Nacionales de Colombia
8	5/10/21	Sesión 2: Entidades del sector ambiental
9	12/10/21	Reunión con Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
10	12/10/21	Mesa Técnica con Alcaldía de La Macarena
11	13/10/21	Sesión 3: alcaldías municipales
12	14/10/21	Sesión: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI)
13	19/10/21	Sesión 2: Procuraduría General de la Nación
14	20/10/21	Sesión 1: Gobernación de Meta y Caquetá
15	18/11/21	Sesión: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área Manejo Especial la Macarena (Cormacarena).
16	1/12/21	Sesión con Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Fuente: UNODC, 2021.

que deben ser integrados en sus Mapas de Riesgos para su posterior seguimiento.

A partir de este ejercicio se identificaron 64 riesgos de corrupción en alrededor de 19 entidades, entre ellas las Corporaciones Autónomas Regionales: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente amazónico (CDA), Cormacarena, Corpoamazonía, Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.

En una revisión y sistematización de los Mapas de Riesgos de Corrupción de las entidades, se

encontró que en la mayoría de los casos se han identificado riesgos asociados a procesos relacionados con la gestión contractual, gestión financiera, de atención al ciudadano, talento humano, planeación relacionada con proyectos ambientales y del territorio. Asimismo, que deben fortalecerse las capacidades de las entidades para identificar, redactar y encontrar las posibles causas de los riesgos de corrupción.

El desarrollo de los espacios anteriormente descritos permitió identificar y consolidar 16 riesgos de corrupción asociados a 10 de estas entidades. Asimismo, es importante destacar que cuatro entidades participantes expresaron

la no inclusión de riesgos de corrupción en este mapa asociado a la deforestación, sobre estas reflexiones se profundiza en la sección “Hallazgos”.

Metodología para la identificación de riesgos de corrupción

Ahora bien, para el proceso de identificación de riesgos de corrupción, la Secretaría de Transparencia tomo en cuenta la *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas - versión n.º 4* (2018) del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Los riesgos de corrupción son definidos de manera clara por esta guía como “la posibilidad de que, por acción u omisión, se use el poder para desviar la gestión de lo

público hacia un beneficio privado” (2018, p. 8). En este sentido, en su identificación, se buscó que las entidades redactaran los riesgos bajo la lógica acción u omisión + uso de poder + desviación de gestión de lo público + el beneficio privado. También se debe tener presente que las características del riesgo de corrupción denoten la intencionalidad clara frente a la posibilidad de una acción o inacción que permita la configuración de corrupción.

Para el ejercicio adelantado en las mesas técnicas con las entidades que conformaron el grupo de trabajo, se abordaron tres pasos: (1) identificar el riesgo, (2) identificar sus posibles causas y (3) plantear posibles controles.

Para la identificación de riesgos de corrupción también fue clave partir de las siguientes preguntas orientadoras:

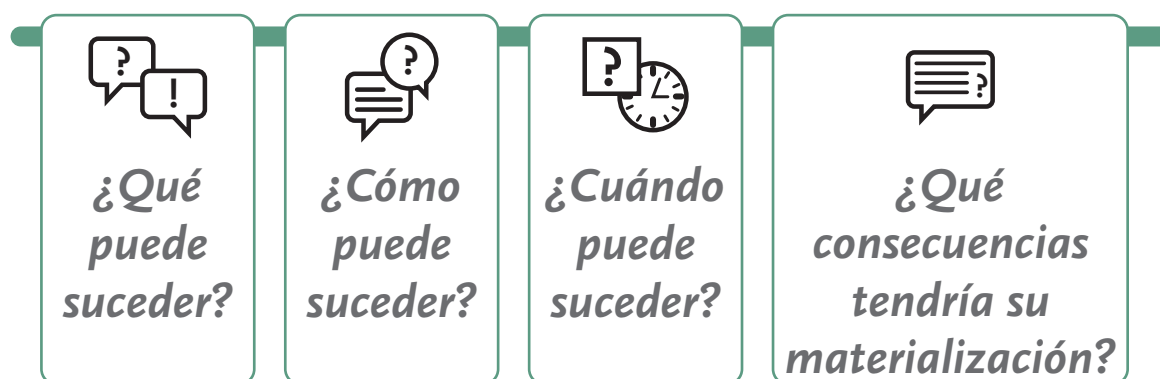


Figura 2.

Fuente: elaboración propia.

Identificación de riesgos

La identificación de riesgos de corrupción se realizó a través de los procesos de las entidades, esto porque son los procesos los que organizan los procedimientos y actividades

que son el quehacer de las instituciones públicas. Asimismo, son los procesos los que reflejan la misionalidad y funciones que tiene una entidad y, en ese sentido, los riesgos y causas que se identifiquen buscan fortalecer el actuar de las entidades.

Por esta razón, como un primer paso, se revisó el mapa de procesos de la entidad y su conocimiento y competencia para identificar en cuáles, de manera estratégica, se condensan actividades asociadas con la mitigación o lucha contra la deforestación.

Una vez seleccionados los procesos con las entidades, estos se asociaron con riesgos de corrupción que pueden hacer parte del Mapa de Riesgos de Corrupción MRC. Se propuso también redactar los riesgos con los lineamientos vigentes a fin de que pudieran integrarse a la matriz de riesgos de la siguiente manera:

Ejemplo

Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para formular políticas ambientales sesgadas.

Identificación de causas

Las causas de los riesgos de corrupción son de vital importancia para el ejercicio, pues enuncian las circunstancias a controlar, atacar o minimizar. Asimismo, para el planteamiento de las causas se deben analizar varias fuentes, por ejemplo, registros históricos, informes de años anteriores, quejas o denuncias presentadas a la entidad o investigaciones. Para de esta manera tener un soporte más claro de las causas que deben ser atacadas por medio del establecimiento de un control, en este sentido, a cada causa debe formularse un control.

Plantear posibles controles

La construcción y diseño de controles se realiza una vez se identifican las causas de manera clara. Como se mencionó, a cada causa deberá diseñarse un control o controles. La *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades*

públicas propone seis (6) pasos básicos queden tenerse en cuenta para el diseño de un control, a saber: (1) debe estar definido un responsable de ejecutar la actividad; (2) debe proponerse una periodicidad definida para su ejecución; (3) debe haber un propósito; (4) se debe establecer como se realiza la actividad de control; (5) se debe indicar qué pasa si hay observaciones o desviaciones como resultado de la ejecución del control, (6) se debe dejar evidencia de la implementación del control (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] versión 4, 2018).

Fuentes adicionales de consulta

Por otro lado, como insumos importantes para el ejercicio de identificación de riesgos, se consultaron otras fuentes de referencia relacionadas con la temática. En este caso, la *Metodología de diagnóstico de corrupción en el sector forestal* (UNODC, 2021) y los documentos de tipologías de corrupción en el sector forestal realizados bajo la Iniciativa

Internacional de Clima y Bosques (NICFI, por sus siglas en inglés) con el proyecto *Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones colombianas para luchar contra la deforestación* implementado por UNODC también fueron consultados para este ejercicio.

Aunque estos insumos describen tipologías de corrupción asociadas a los motores

causantes de la deforestación, como son los cultivos ilícitos, la ganadería, la industria extractiva y la tala ilegal de madera, y tipologías transversales al sector forestal; mas no riesgos de corrupción como tal, fueron una fuente de referencia para entender el contexto, las condiciones externas y los factores internos relevantes en la identificación de riesgos de corrupción y la relación de estos con el fenómeno de deforestación.

Hallazgos

Con la aplicación de los pasos de la ruta presentada anteriormente y la metodología para la identificación de riesgos de corrupción aplicada por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, se identificaron y consolidaron dieciséis (16) riesgos de corrupción asociados a 10 de las entidades del grupo de trabajo. Asimismo, es importante destacar que cuatro entidades participantes expresaron la no inclusión de riesgos de corrupción en el mapa asociado a la deforestación una vez realizaron toda la ruta metodológica sugerida. A continuación, se presentan algunos hallazgos a partir de los riesgos de corrupción identificados y del análisis de las mesas de trabajo.

Sobre los riesgos de corrupción identificados

Pagos por servicios ambientales: exposición de este programa a posibles riesgos de corrupción

En el ejercicio de identificación, dos gobernaciones y una alcaldía municipal priorizaron riesgos de corrupción relacionados con la estrategia de pagos por servicios ambientales (PSA). Este programa se define según la normativa colombiana como un



“ [...] incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales. [...]. (Ministerio de Medio Ambiente, s. f.) ”

Ahora bien, según el CONPES 4021 que describe la política para el control de la deforestación en el país, este programa tiene una proyección para implementarse hasta 2030 y su porcentaje de financiación a 2021 representaba un avance del 62 % (República de Colombia (2020).

En este orden de ideas, el riesgo identificado se relaciona con la posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de recibir el pago por servicio ambiental, o de beneficiar con los PSA a comunidades o familias no priorizadas².

Como resultado de dicho riesgo, se suman alertas como el posible tráfico de influencias que pueda —en algunas ocasiones— determinar la escogencia de beneficiarios de los PSA sin criterios objetivos, o la alteración del inventario de beneficiarios del PSA que manejen las entidades territoriales, factores que tienen relación directa sobre la problemática asociada a la deforestación.

Por otro lado, surgen diversos retos anticorrupción con la puesta en marcha de los PSA, especialmente porque se requiere de instituciones sólidas y articuladas tanto a nivel nacional como local, pero sobre todo monitoreo, información y acompañamiento constante a las entidades públicas del nivel local que permita implementar los PSA de una manera adecuada y transparente con las familias beneficiarias y demás actores estratégicos que participan de esta estrategia. Diversas investigaciones sobre el sistema de pagos por servicios ambientales alertan cómo la eficacia de estos programas puede verse socavada por la corrupción, por ejemplo, por parte de propietarios de tierras, organizaciones o por asociaciones que ejerzan presiones para obtener pagos más altos (CAF-Campbell Collaboration, 2017).

Alertas en programas y estrategias de reforestación



En el ejercicio de identificación de riesgos de corrupción aparecen alertas sobre los programas y estrategias de reforestación que se adelanten en territorios mayormente afectados por la deforestación. Este riesgo se

2 Véase “Anexo 1. Matriz de Riesgos de Corrupción asociados a la deforestación”.

enfoca en la posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de certificar un mayor número de hectáreas reforestadas³.

Las estrategias relacionadas con la reforestación, las cuales buscan compensar el impacto generado por la tala indiscriminada de árboles también pueden verse permeadas por malas prácticas y actos de corrupción. Estos proyectos pueden ser promovidos por actores diversos: empresas, academia, organizaciones no gubernamentales, así como por diferentes entidades públicas. No obstante, pueden existir vulnerabilidades que dan paso a la aparición de riesgos y hechos de corrupción. Tomando como fuente de consulta tanto la información recabada de las mesas de análisis como fuentes secundarias se toman en cuenta ejemplos de casos de corrupción ocurridos en el país —relacionados con reforestación— de los cuales se identifican las siguientes prácticas:



- **Facilitadores ilegales o falsos inversionistas:** personas que suplantan su identidad haciéndose pasar por inversionistas o representantes de entidades públicas, organizaciones no gubernamentales o agencias de cooperación solicitando sumas de dinero para que las comunidades puedan hacer parte de proyectos de reforestación. En este actuar fraudulento,

se solicita a campesinos y comunidades documentos personales, documentos de los predios y poderes especiales para adelantar los supuestos trámites. No obstante, todo este maniobrar se constituye en una especie de cortina para engañar a las comunidades y beneficiarse de estos recursos.



- **Discrecionalidad e incumplimiento en contratos destinados a reforestación:** las entidades territoriales suscriben contratos cuyo objeto principal son acciones de reforestación. Sin embargo, ocurren situaciones en las que (1) no se cumple con el proceso de selección adecuado, (2) el contratista no cuenta con idoneidad para cumplir el objeto contractual, (3) se incumple con las cifras de reforestación indicadas en el contrato o (4) las hectáreas indicadas para reforestar no están siendo restauradas, generando con ello un detrimento patrimonial de los recursos destinados para tal fin.



- **Opacidad en el acceso a información sobre hectáreas y zonas reforestadas:** A partir del análisis de las mesas de trabajo para la identificación de riesgos de corrupción, surge otra alerta importante relacionada con la dificultad en el acceso a información sobre estas estrategias destinadas a la reforestación. Se identifica altos niveles

³ Véase “Anexo 1. Matriz de Riesgos de Corrupción asociados a la deforestación”.

de opacidad en el acceso a información sobre zonas priorizadas de los programas, hectáreas a reforestar, personas beneficiarias, entre otros datos que son de interés tanto para los servidores públicos como para la ciudadanía en general. Esta situación genera preocupación, especialmente, por la información pública que permita monitorear las metas de reforestación planteadas por el Gobierno nacional desde 2022 hasta 2030 (Cardona, 2022, 10 de enero).



Gestión ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) expuesta a riesgos de corrupción

Producto de las mesas de trabajo, se identificaron dos (2) riesgos de corrupción relacionados con la gestión ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), relacionados con la *posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin favorecer a un particular en la expedición de conceptos técnicos de aprovechamiento forestal, permisos de aprovechamiento forestal, salvoconductos y otros permisos y concesiones*⁴.

Las CAR como autoridades ambientales en los departamentos presentan debilidades en temas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, situaciones que han

llevado a la materialización de riesgos de corrupción. Los trámites asociados a la gestión ambiental, como permisos, salvoconductos y autorizaciones son altamente vulnerables al fraude y a la falsificación. Las irregularidades al interior de estas entidades ya han sido objeto de investigación por parte del Ministerio Público, como es el caso en 2018 de varios procesos adelantados por la Procuraduría General de la Nación a las CAR como respuesta a diversas irregularidades en el ejercicio de sus funciones (Procuraduría General de la Nación, 2018).

Ahora bien, es importante tener en cuenta que estos riesgos de corrupción identificados ya han tenido ocurrencia o se han materializado en relación con la problemática de deforestación. Diversas investigaciones alertan sobre prácticas en las cuales funcionarios al interior de las corporaciones “aceleran las autorizaciones que permiten el uso de bosques naturales, y a cambio reciben algún tipo de beneficio por parte de quienes solicitan dichas autorizaciones” (Insight Crime-Instituto Igarapé, 2021) Por ejemplo, para el caso de motores como tala de madera, “aceleran deliberadamente el proceso de autorización, saltándose los controles para verificar la información incluida en la solicitud, y sin visitar el territorio donde el solicitante tiene la intención de cosechar madera” (Insight Crime-Instituto Igarapé, 2021).

Adicionalmente, desde trabajos adelantados por UNODC (2021) para la identificación de tipologías de corrupción en el sector forestal, aparecen tipologías relacionadas con *ofrecimiento de sobornos/comisiones ilegales a funcionarios públicos del sector ambiental con diversos propósitos* y también la *falsificación*

4 Véase “Anexo 1. Matriz de Riesgos de Corrupción asociados a la deforestación”.

y *alteración de documentos oficiales, licencias, permisos y trámites relacionados con los motores de deforestación*, en los que pueden verse involucrados funcionarios de autoridades ambientales.

Por último, parte del problema alrededor de la expedición de conceptos, permisos, salvoconductos y concesiones responde en parte a la débil capacidad institucional que tienen muchas de las CAR en el país. Por ejemplo, mediciones como el índice de desempeño institucional (IEDI) del Ministerio de Medio Ambiente ubican en la vigencia 2020 a tres de las corporaciones con injerencia en los departamentos mayormente afectados por la deforestación —Meta, Guaviare y Caquetá— en un nivel de desempeño bajo, con porcentajes por debajo del 60 % (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2018). Estas y otras problemáticas pretendían solventarse con una reforma institucional, a través de un proyecto de ley para implementar acciones de transparencia, rendición de cuentas, mejoramiento de la gobernanza y gestión de las CAR (*El Tiempo*, 2020, 2 de julio), no obstante, no logró su aprobación en el Congreso de la República.



Riesgos de corrupción relacionados con la investigación y sanción de delitos ambientales como la deforestación

Finalmente, respecto al rol que ocupan los órganos de control y sanción en la prevención, investigación y judicialización

de delitos ambientales relacionados con deforestación se identifican cuatro (4) riesgos de corrupción. Para el caso de la Procuraduría General de la Nación, se encuentra un riesgo asociado al proceso preventivo definido como la *posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para desestimar una investigación por medio de un concepto técnico*. Para el proceso disciplinario se identificaron como riesgos la *posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para desestimar o archivar las pruebas o investigaciones relacionadas con deforestación*, o para *disminuir una sanción que se haya determinado frente a un caso de deforestación*⁵.

Para el caso de la Fiscalía General de la Nación y su proceso de investigación y judicialización se toma en cuenta el riesgo relacionado con la *realización de conductas punibles en el desarrollo de la función investigativa y acusatoria, que incluye la revelación, omisión o alteración de información reservada en el proceso penal, con el fin de obtener un beneficio propio o para un tercero*.

Sobre los riesgos que atañen al rol de la Procuraduría General de la Nación, el tema de los conceptos e informes técnicos que determinan procesos disciplinarios e investigaciones relacionadas con deforestación suscitó especial atención en las mesas de trabajo. Por ejemplo, la capacidad de la Procuraduría a nivel regional, la idoneidad en su planta de personal y la influencia que pueden llegar a ejercer políticos regionales, se

5 Véase “Anexo 1. Matriz de riesgos de corrupción asociados a la deforestación”.

constituyen en vulnerabilidades para que, por ejemplo, existan probabilidades de incurrir en faltas éticas bien sea incluyendo información errónea, que no sea veraz o no coincida con la realidad del proceso de investigación. Para el caso de sanciones disciplinarias, el riesgo se vincula a conductas en las que, por ofrecimiento de sobornos, funcionarios del ministerio público favorezcan, disminuyan o desestimen sanciones proferidas a servidores públicos de corporaciones autónomas regionales, alcaldías, gobernaciones u otras entidades del sector ambiental, por presuntas irregularidades en el control y vigilancia de la deforestación y la tala de árboles.

Ahora bien, para el caso del riesgo de corrupción propuesto por la Fiscalía General de la Nación, si bien este aplica para cualquier tipo de investigación que se lleve a cabo y su generalidad permite abordar una línea amplia de delitos determinados en el Código Penal, es importante plantear los riesgos de corrupción que puedan presentarse en las estrategias de seguimiento y judicialización de la deforestación, por ejemplo, la captura y judicialización de actores involucrados en este delito, estrategia enmarcada actualmente en la Operación Artemisa, realizada de manera conjunta con la Fuerza Pública, el Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales y autoridades ambientales. En particular, se pueden presentar riesgos relacionados con el ofrecimiento de dádivas o sobornos a funcionarios, fiscales y jueces que permitan manipular u obstruir investigaciones judiciales, filtración de información sobre procesos de captura por deforestación, presiones ejercidas por parte de políticos, empresarios o actores ilegales involucrados en motores causantes de

deforestación para evitar judicializaciones entre otros.



Riesgos de corrupción relacionados con políticas públicas ambientales

Producto de las mesas de trabajo, se identificaron tres (3) riesgos de corrupción relacionados con la formulación y seguimiento de políticas públicas ambientales. Para el caso, el Ministerio de Medio Ambiente, como entidad líder en definir la política nacional, identifica riesgos relacionados con (1) la posibilidad que generar políticas ambientales formuladas con intereses particulares para beneficio propio o de un tercero, (2) instrumentos normativos formulados para beneficio particular o de un tercero y (3) el otorgamiento de trámites para beneficio propio o de un tercero.

Ahora bien, sobre estos riesgos es importante destacar que tanto las competencias institucionales como las decisiones políticas tienen un peso y una relación con la aparición de riesgos de corrupción, en este caso, relacionados con políticas públicas destinadas a combatir la deforestación. Por ejemplo, las debilidades de articulación entre las políticas ambientales nación-territorio pueden generar políticas basada en intereses, necesidades y prioridades de un solo sector o de un solo grupo de actores, dejando de lado el objeto principal que es en esencia los ecosistemas naturales y la pérdida de bosques. Así mismo, se pueden presentar casos de abuso de poder

o discrecionalidad en la toma de decisiones que terminen favoreciendo la deforestación.

La probabilidad de ocurrencia de estos tres riesgos de corrupción señalados puede responder a causas relacionadas con conflicto de intereses en la formulación de políticas públicas ambientales, presiones indebidas por parte de actores tanto legales como ilegales, clientelismo, filtración y manipulación de información, ofrecimiento de sobornos y ausencia de principios éticos al interior de las instituciones líderes en la implementación de políticas de lucha contra la deforestación.



Sobre las mesas de trabajo

Este apartado recoge algunos hallazgos que se identificaron durante el ejercicio de identificación de riesgos de corrupción relacionados con el fenómeno de deforestación y pretenden ahondar en la metodología de trabajo aplicada con las entidades estratégicas:

- La identificación de riesgos de corrupción en cualquier entidad tiene el objetivo de blindar los procesos y que no se materialice ningún hecho de corrupción; sin embargo, algunas entidades fueron reticentes a identificar, a partir de sus procesos, posibles riesgos de corrupción asociados a la deforestación, lo cual puede dar como resultado un mapa de riesgos de corrupción asociado a la deforestación preliminar que requiere ser complementado.

- En la mesa técnica realizada con la Contraloría General de la República se planteó el interrogante sobre la posibilidad de ejercer la función de control fiscal a todos los recursos que se consideran el grueso invertido en el tema de deforestación, como son las donaciones provenientes de la cooperación internacional y que, en ese sentido, no son parte del ámbito de vigilancia de la entidad. Por esta razón, es importante mencionar que la identificación de riesgos de corrupción en el ámbito fiscal en este ejercicio deja un espacio que es importante desarrollar con propuestas alternativas.

Metodológicamente existieron confusiones sobre la diferenciación entre un riesgo de corrupción y una tipología de corrupción asociado a la deforestación. Por lo que, como lección aprendida, se concluye que este ejercicio debe partir de un ejercicio de aproximación conceptual sobre la gestión de riesgos de corrupción y la responsabilidad que tienen las entidades públicas en el tema.

Aunque la metodología inicial planteaba que se realizarían mesas conjuntas, es decir, en las que participaran varias entidades al tiempo en la identificación de los riesgos, se deja otra lección aprendida al respecto del ejercicio, ya que fue de mayor facilidad llevar a cabo sesiones bilaterales con cada entidad. Esto permitió, por un lado, generar confianza entre los ejercicios para hablar del tema y, por otro, identificar de manera más clara y tranquila los riesgos de corrupción.

Conclusiones y recomendaciones

El presente ejercicio adelantado a lo largo del segundo semestre de 2021 por la Secretaría de Transparencia y el equipo anticorrupción de UNODC, en el marco del proyecto TEFOS, permitió la identificación de riesgos de corrupción alrededor de la deforestación, ligados principalmente a los procesos y procedimientos internos de las entidades con roles y responsabilidades en esta problemática. Por lo anterior, este documento de análisis se convierte en un insumo que aporta a la protección de las acciones de lucha contra la deforestación del flagelo de la corrupción.

A partir de los hallazgos anteriormente presentados, se debe reiterar la importancia de complementar este ejercicio con la creación de riesgos para las entidades que no identificaron riesgos de corrupción en sus procesos y procedimientos relacionados con deforestación. De igual manera, para los riesgos identificados se sugiere plantear controles y acciones de mitigación.

Con base en lo anterior, es importante que estos hallazgos se articulen con otras estrategias de transparencia y lucha contra la corrupción que se adelanten, por ejemplo, las iniciativas que versan en el CONPES 4021 de 2021, relacionadas con la consolidación de un mecanismo de transparencia, estrategias de rendición

de cuentas de la gestión de los bosques, estrategias de promoción y fortalecimiento del control social a la deforestación u otras iniciativas promovidas directamente por las entidades públicas del sector ambiental y órganos de control y sanción.

Recomendaciones generales

Se exponen a continuación una serie de recomendaciones sobre posibilidades de mejora y recomendaciones asociadas puntualmente a los riesgos de corrupción identificados:

- Para que las entidades que identificaron riesgos de corrupción diferenciados a los consignados en el mapa institucional de cada entidad, es de vital importancia que estos sean incluidos en los mapas de riesgos de corrupción de la vigencia 2022 con todos los lineamientos de la *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas*.
- Una de las tareas más importantes son la identificación de controles, los cuales en el actual ejercicio están establecidos de manera muy general, por lo cual se realizan los siguientes comentarios:

ENTIDAD	CONTROL	RECOMENDACIONES SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA
Gobernación del Meta	• Revisión satelital que permite hacer seguimiento (ojo interinstitucional).	Es importante que cada control tenga establecido: • Responsable • Periodicidad • Propósito • Evidencia.
Gobernación del Caquetá	• Comité de seguimiento al interior de la entidad que permita robustecer el seguimiento. • Generar estrategias de articulación con Corpoamazonía.	Es importante que cada control tenga establecido: • Responsable • Periodicidad • Propósito • Evidencia.
Alcaldía de San José del Guaviare	• Realizar seguimiento a través los proyectos agropecuarios, ya que con estos proyectos se revisa que el área de bosque no sea modificada.	Es importante que cada control tenga establecido: • Responsable • Periodicidad • Propósito • Evidencia.
Alcaldía de Florencia	• Complementar con los controles.	Hay que recordar que los controles tienen seis partes esenciales que deben estar claras a la hora de su ejecución. Asimismo, cada causa debe tener un control asociado y estos controles deben guardar coherencia lógica con la causa. Es importante recordar que deben lograr mitigar que se desvíen las actividades para que se materialice un riesgo de corrupción.
Alcaldía de la Macarena	• Realizar un check list que permita que cada proceso de certificación tenga asociados los documentos obligatorios de respaldo.	Es importante que cada control tenga establecido: • Responsable • Periodicidad • Propósito • Evidencia



Procuraduría General de Nación	• Se puede solicitar el cambio de tipificación de conducta por el jefe inmediato o por la persona asociada al proceso disciplinario. • Hay una revocatoria. • Existen cambios normativos para el 2022 que deben tenerse en cuenta (Nuevo Código Disciplinario con delitos a recursos naturales y de Deforestación).	Debemos realizar una redacción del control, que guarde una coherencia lógica con la causa, ya que es con ellos que vamos a evitar la desviación de actividades y procedimientos para la materialización de un riesgo de corrupción.
Cormacarena	• Perfiles de manejo de información.	Es importante que cada control tenga establecido: • Responsable • Periodicidad • Propósito • Evidencia.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	• Para todos los controles.	Los controles redactados no tienen una redacción clara, recordemos que cada causa debe tener un control asociado porque con las actividades de control se pretende fortalecer los procedimientos (causas) y que no se materialice un riesgo de corrupción. Recordemos que los controles deben tener seis partes: responsable, periodicidad, propósito, observaciones o desviaciones, actividad de control y evidencia.

Recomendaciones sobre la identificación de riesgos de corrupción

Como se mencionó, los riesgos de corrupción son definidos de manera clara por la *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas* (2018) así: “Es la posibilidad de que, por acción u omisión, se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado” (p. 8). En este sentido, en su identificación debe verificarse de manera clara: acción u omisión + uso de poder + desviación de gestión de lo público + el beneficio privado.

Se debe tener presente que las características del riesgo de corrupción deben denotar la intencionalidad clara frente a la posibilidad

de una acción o inacción que permita la configuración de corrupción. Por lo tanto, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Que el planteamiento del riesgo de corrupción lleve un “nombre y un apellido”, para ilustrar: hace el papel de nombre la “posibilidad de recibir cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para” y el apellido sería la parte que cambia según cada proceso. Es decir, el riesgo de corrupción siempre debe tener el nombre: “posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para/con el fin de...”.
- Asimismo, se sugiere evitar la inclusión de palabras negativas como “no...”,

- “que no...”, o con palabras que denoten la causa como “ausencia de”, “falta de”, “escaso(a)”, “insuficiente”, “deficiente”.
- ▶ También se sugiere que la redacción de los riesgos de corrupción no dé lugar a ambigüedades o confusiones con su causa generadora, este es uno de los errores más comunes, ya que confunden y se plantean riesgos como causas.
 - ▶ Se recomienda tener en cuenta la pregunta ¿qué es eso malo que puede llegar a pasar dentro de nuestras acciones?, con esta respuesta se puede identificar el riesgo de corrupción.

Tabla 3. Ejemplo de planteamiento de riesgos de corrupción

Proceso	Objetivo del proceso	Número	Riesgo
Formulación y seguimiento de políticas públicas ambientales	Orientar la formulación de las políticas del sector ambiente y desarrollo sostenible de acuerdo con las prioridades nacionales, la normativa vigente y los compromisos internacionales suscritos por el país.	1	Posibilidad de recibir o solicitar cualquierdádiva o beneficio a nombre propio o deterceros para formular políticas ambientales sesgadas.

Fuente: Secretaría de Transparencia, 2021.

Recomendaciones sobre la identificación de causas

Las causas de los riesgos de corrupción son de vital importancia para el ejercicio, pues enuncian las circunstancias a controlar, atacar o minimizar. Asimismo, para el planteamiento de las causas se deben analizar varias fuentes, por ejemplo, registros históricos, informes de años anteriores, quejas o denuncias presentadas a la entidad o investigaciones. De esta manera, tener un soporte más claro de las causas que deben ser atacadas por medio del establecimiento de un control, en este sentido, a cada causa debe formularse un control.

En este sentido, se hacen las siguientes recomendaciones:

- ▶ Procurar identificar causas relacionadas y coherentes con el riesgo y con el propósito del objetivo, puesto que a la hora de proponer controles pueden resultar poco efectivos o inoperantes, o incluso fuera de alcance.
- ▶ Se sugiere no establecer como causas elementos relacionados con la conducta humana, por ejemplo: falta de ética, falta de integridad, actos malintencionados de funcionarios; pues se sabe que la causa principal de los riesgos de corrupción

está directamente relacionada con estos comportamientos. Sin embargo, es necesario, determinar los factores tangibles que dan lugar a que sea posible materializar los riesgos y en particular

que estén asociados a los procesos, pues justamente es necesario tener en cuenta que los controles deben ser herramientas precisas que mitiguen hechos precisos (tangibles).

Tabla 4. Sugerencia para la causa

1	Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para formular políticas ambientales sesgadas.	1. Manipulación de la Información respecto a los actores, tiempos de operación de las diferentes etapas de la Administración. 2. Funcionarios ajenos al proceso tienen acceso a la información.
---	---	--

Fuente: Secretaría de Transparencia, 2021.

Recomendaciones sobre el diseño de
controles a los riesgos de corrupción

La construcción y diseño de controles se realiza una vez se identifican las causas de manera clara. Como se mencionó, a cada causa deberá diseñarse un control o controles. Asimismo, un control puede ser lo suficientemente eficiente para mitigar varias causas, así en el caso de que esto suceda puede repetirse el control y asociarlo de manera independiente a una causa específica.

La *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas* propone 6 pasos básicos que deben tenerse en cuenta para el diseño de un control, a saber: (1) debe estar definido un responsable de ejecutar la actividad; (2) debe proponerse una periodicidad definida para su ejecución; (3) debe haber un propósito; (4) se debe establecer cómo se realiza la actividad de control; (5) se debe indicar qué pasa si hay

observaciones o desviaciones como resultado de la ejecución del control y, finalmente, (6) se debe dejar evidencia de la implementación del control. En este sentido, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Tenga en cuenta que la *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas* establece únicamente controles preventivos y detectivos, asimismo, brinda los elementos que debe tener un control para ser efectivo.
- Considere que el objetivo del control es identificar qué otras actividades o acciones se pueden proponer más allá del cumplimiento de la normativa y leyes establecidas, que debe ser obligatorio.
- Tenga en cuenta la seis variables que deben ser incluidas en el diseño del control que se exponen en la siguiente tabla:

Tabla 5. Tipo de variables que deben ser incluidas en el diseño del control de los riesgos de corrupción identificados

Variable	Definición
1. Responsable	Persona asignada para ejecutar el control. Evitar asignar áreas de manera general o nombres de personas. Debe estar asignado a un cargo específico.
2. Periodicidad	Periodicidad específica para su realización (diario, mensual, trimestral, anual, entre otros) y su ejecución debe ser consistente y oportuna.
3. Propósito	Para qué se realiza, y que ese propósito lleve a prevenir las causas que generan el riesgo (verificar, validar, conciliar, comparar, revisar, cotejar).
4. Actividad de control	¿Cómo se va a realizar ese propósito? ¿Mediante qué mecanismo?
5. Observaciones o desviaciones	Si se observan diferencias o aspectos que no se cumplen, la actividad no debería continuarse hasta que se subsane la situación o si es un control que detecta una posible materialización de un riesgo, deberían gestionarse de manera oportuna los correctivos o aclaraciones a las diferencias presentadas u observaciones.
6. Evidencia	Lista de chequeo diligenciada, la información del cliente y correos a que hubo lugar donde se solicitó la información faltante.

Fuente: elaboración propia

Anexos

Anexo 1. Matriz de riesgos de corrupción identificados

ENTIDAD	PROCESO	OBJETIVO DEL PROCESO	RIESGO	CAUSAS	CONTROLES
Gobernación del Meta	Sin proceso específico asociado.	Sin objetivo del proceso definido.	Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de recibir el pago por servicios Ambientales.	• Omitir información del estado del predio. • Omitir información de seguimiento sobre capavegetal o bosque.	• Revisión satelital que permite hacer seguimiento (¿ojo interinstitucional?). • Comité de seguimiento para revisar la información de PSA.
Gobernación del Caquetá	Sin proceso específico asociado.	Sin objetivo del proceso definido.	Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de recibir el pago por servicios ambientales.	Bajos recursos y escasos seguimiento.	• Comité de seguimiento al interior de la entidad que permita robustecer el seguimiento. • Generar estrategias de articulación con Corpoamazonía.



Alcaldía de Florencia	Desarrollo económico.	Sin objetivo del proceso definido.	Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para beneficiar con el programa de pagos por servicios ambientales a familias no priorizadas.	* Omitir metodología de identificación de los beneficiarios. * Manipular la información de georreferenciación de los predios. * Manipular la información de hectáreas de reforestación.	Entidad pendiente de complementar con el control.
		Sin objetivo del proceso definido.	Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para beneficiar con incentivos tributarios.	Omitir o manipular la información de la visita de verificación de conservación y bosque. * Manipular el informe final para dar el descuento tributario.	Entidad pendiente de complementar con el control.
Alcaldía de La Macarena	Desarrollo productivo y de medio ambiente.	Sin objetivo del proceso definido.	Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de certificar un mayor número de hectáreas reforestadas.	* Manipular u omitir el informe.	Realizar un <i>check list</i> que permita que cada proceso de certificación tenga asociados los documentos obligatorios de respaldo.
Procuraduría General de la Nación	Preventivo.	Sin objetivo del proceso definido.	Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para desestimar una investigación por medio de concepto técnico.	Manipular las coordenadas en las que se refiere la actividad de reforestación. Manipular u omitir el registro fotográfico o envideo.	Hay una revisión de instancias que permiten que haya acciones correctivas asociadas si hay un concepto que no cumple con los requerimientos.
	Disciplinario.	Sin objetivo del proceso definido.	Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para desestimar o archivar las pruebas o investigaciones relacionadas con deforestación.	No declarar los posibles conflictos de interés. Omitir o manipular el trámite de las pruebas.	En la elaboración de informes hay dos filtros: el primero, jefe inmediato y, el segundo, un comité que hace control y seguimiento a las personas que elaboran los informes para asegurar su contenido, y posteriormente se sacan en firme.
			Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para disminuir una sanción relacionada con deforestación.	Se cambia la tipificación de las conductas.	Se puede solicitar el cambio de tipificación de conducta por el jefe inmediato o por la persona asociada al proceso disciplinario. Hay una revocatoria * Existen cambios normativos para el 2022 que deben tenerse en cuenta (nuevo Código Disciplinario con Delitos a Recursos Naturales y de Deforestación).



Fiscalía General de la Nación	Investigación y judicialización.	Sin objetivo del proceso definido.	Realización de conductas punibles en el desarrollo de la función investigativa y acusatoria, que incluye la revelación, omisión o alteración de información reservada en el proceso penal, con el fin de obtener un beneficio propio o para un tercero.	1. Falta de ética profesional de los servidores. 2. Primacía del interés personal o de terceros sobre el general en la función de administración de justicia. 3. Presiones indebidas de jefes, servidores de la entidad o particulares. 4. Conflictos de interés. 5. Adulteración de la información del proceso penal y de trámites de extradición para favorecer a terceros. 6. Servidores sin desvinculación en los procesos penales en los cuales ya no hacen parte. 7. Desactualización de los sistemas de información por no registro oportuno de la información.	1. Los delegados, directores, jefes y coordinadores deben garantizar que se cumpla la inducción al puesto de trabajo y el diligenciamiento del formato respectivo, cada vez que se incorpore un nuevo servidor, se traslade o llegue en comisión desde otra dependencia, haciendo énfasis en aspectos relacionados con la ética, anticorrupción, deberes, inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés. El formato reposará en la historia laboral del servidor. 2. Controlar el acceso a los sistemas misionales de información, teniendo en cuenta, los perfiles de ingreso o cambios de perfil, según sea el caso, y el conocimiento de las políticas de seguridad de la información. Cada servidor nuevo, trasladado o en comisión que requiera acceso a los diferentes sistemas de información de la entidad, debe diligenciar el formato para la creación de usuarios de red y uso de contraseñas del sistema misional, entre otros, y suscribir el acuerdo de confidencialidad de la información, que corresponde al proceso de TIC, la evidencia se podrá consultar en la mesa de ayuda. 3. Seguimiento mensual por parte de los Arquitectos de la Transformación o de los enlaces estadísticos en las seccionales o los administradores locales del Sistema Penal Acusatorio (SPOA), al registro permanente de las actuaciones en los sistemas de información misionales, por parte de los fiscales, asistentes y Policía Judicial, con el fin de que los sistemas permanezcan actualizados. En caso de que los responsables misionales no puedan hacer registro de manera inmediata, por situaciones de funcionalidad del sistema (caída de red, corte de luz, entre otros), dicho registro se hará una vez se restablezca el servicio. 4. Realizar seguimientos semestrales al cumplimiento del Memorando n.º 001 del 27 de noviembre de 2018 o documento que lo reemplace, por parte de los Arquitectos de la Transformación de las áreas del proceso. Los registros del seguimiento reposan en cada área de proceso. 5. Por otra parte, teniendo en cuenta que este riesgo tiene que ver con el fuero interno de cada persona/servidor, es difícil definir controles preventivos para mitigarlo. Por lo que en el momento de identificar la ocurrencia de una conducta o evento que pueda
-------------------------------	----------------------------------	------------------------------------	---	--	---



					materializar el presente riesgo, el proceso procede a través de los jefes inmediatos o de quien corresponda poner en conocimiento la situación presentada para que se tomen las medidas necesarias (investigaciones disciplinarias y penales) ante las instancias pertinentes.
IDEAM	Gestión de la Planeación		Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros para realizar un monitoreo adecuado a la deforestación.	* No contemplar el total de las variables que determinen el fenómeno de la deforestación en una determinada zona.	Complementar con el control.
Cormacarena	Gestión ambiental	Aplicar oportuna y correctamente los instrumentos establecidos por la normatividad vigente para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente, a través de la expedición y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, salvoconductos, autorizaciones y demás instrumentos de control ambiental.	Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de favorecer con la expedición de conceptos técnicos de aprovechamiento forestal, salvoconducto, otros permisos y concesiones.	* Manipular información primaria. * Información de orden ambiental que no es susceptible de comprobación. * Flexibilizar las restricciones y decisiones tomadas por la corporación vigente relacionada con el control de la deforestación.	* Fortalecer la base de información de los recursos forestales. * Aplicación rigurosa en los protocolos del Ministerio Ambiente para otorgar y hacer seguimiento a aprovechamientos forestales.
			Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de favorecer a un particular con la expedición de un trámite de aprovechamiento forestal.	* Divulgar información clasificada o reservada sobre un trámite de aprovechamiento forestal.	* Perfiles de manejo desinformación.
Ministerio de Medio Ambiente	Formulación y seguimiento de políticas públicas ambientales	Sin objetivo del proceso definido.	Políticas ambientales formuladas con intereses particulares para beneficio propio o de un tercero.	1. Conflicto de intereses. 2. Clientelismo. 3. Presiones indebidas. 4. Manipulación de la información. 5. Cohecho. 6. Ausencia de principios institucionales.	De acuerdo con lo establecido en el procedimiento P-M-PPA-01 Planeación de la Política, las Dependencias Misionales generan el documento de F-M-PPA-01 Iniciativa de Política, cada vez que se requiera. Esta iniciativa de política es revisada y aprobada por el ministro o viceministro, si se presentan observaciones se devuelve para su ajuste. Evidencia de la ejecución del control:



					F-M-PPA-01 Iniciativa de Política, correos electrónicos o comunicaciones oficiales. “La Dependencia misional adelanta el proceso de consulta pública de la política y recibe el formato F-M- PPA-05 Presentación de observaciones a Documentos de Política. Se da respuesta a las observaciones mediante el diligenciamiento del formato F-M-PPA-07 Respuesta a Comentarios de Actores Externos al Documento de Política Evidencia de la ejecución del control: Publicación de la consulta pública en la página WEB de la entidad, formatos F-M-PPA-05 Presentación de observaciones a Documentos de Política y F-M-PPA-07 Respuesta a Comentarios de Actores Externos al Documento de Política”. “De acuerdo con lo establecido en el procedimiento P-M-PPA-03 Formulación y Adopción de la Política, la propuesta de la política es presentada al Comité de Gerencia cada vez que se requiera, para su aprobación. Si se presentan observaciones se devuelve para su ajuste. Evidencia de la ejecución del control: Acta del Comité de Gerencia”.
	Instru- mentación ambiental	Sin objetivo del proceso definido.	Instrumentos nor- mativos formula- dos para beneficio particular o de un tercero	1. Ausencia en la aplicación de los principios institucionales. 2. Procesamiento manual de información. 3. Intereses particulares y clientelismo. 4. Incumplimiento de los procedimientos internos. 5. Manipulación de la información. 6. Iniciativas ciudadanas y gremiales con intereses particulares. 7. Conflictos de intereses.	“De acuerdo a lo establecido en el procedimiento P-M-PPA-01 Planeación de la Política, las Dependencias Misionales generan el documento de F-M-PPA-01 Iniciativa de política, cada vez que se requiera. Esta iniciativa de política es revisada y aprobada por el ministro o viceministro, si se presentan observaciones se devuelve para su ajuste. Evidencia de la ejecución del control: F-M-PPA-01 Iniciativa de política, correos electrónicos o comunicaciones oficiales”. “De acuerdo a lo establecido en el procedimiento P-M-PPA-02 Diagnóstico de la Política, las Dependencias Misionales generan el documento de diagnóstico de la política, cada vez que se requiera, el cual es aprobado por el jefe de la Dependencia que se encuentra a cargo de la política. Si se presentan observaciones se devuelve para su ajuste. Evidencia de la ejecución del control: diagnóstico de la política, correos electrónicos o comunicaciones oficiales”. “La Dependencia misional adelanta el proceso de consulta pública de la política y recibe el formato F-M- PPA-05 Presentación de observaciones a Documentos de Política.



					Se da respuesta a las observaciones mediante el diligenciamiento del formato F-M-PPA-07 Respuesta a Comentarios de Actores Externos al Documento de Política Evidencia de la ejecución del control: Publicación de la consulta pública en la página WEB de la entidad, formatos F-M-PPA-05 Presentación de observaciones a Documentos de Política y F-M-PPA-07 Respuesta a Comentarios de Actores Externos al Documento de Política". "De acuerdo a lo establecido en el procedimiento P-M-PPA-03 Formulación y Adopción de la Política, la propuesta de la política es presentada al Comité de Gerencia cada vez que se requiera, para su aprobación. Si se presentan observaciones se devuelven para su ajuste. Evidencia de la ejecución del control: Acta del Comité de Gerencia".
--	--	--	--	--	---

Fuente: elaboración propia, 2021.

Referencias

CAF. Campbell Collaboration 2017. *Los pagos por servicios ambientales sólo tienen efectos modestos en la deforestación.*

Contreras Hermosilla, A. (2000). *The underlying causes of forest decline.*

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2018). *Guía para la administración del riesgo.* Dirección de Gestión y Desempeño. Institucional.

Gobierno de Colombia, Ministerio de Medio Ambiente e IDEAM. (2018). *Mecanismo de transparencia para la estrategia integral de control a la deforestación y gestión de bosques, “Bosques, territorios de vida”.* Estrategia Nacional REDD+.

Gobierno de Colombia, Ministerio de Medio Ambiente e IDEAM. Programa ONU-REDD. (2018). *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional.* Periodo 2005-2015.

Gobierno de Colombia. (2018). *Mecanismo de transparencia para la estrategia integral de control a la deforestación y gestión de bosques, “Bosques, territorios de vida”*. Estrategia Nacional REDD+.

Insight Crime-Instituto Igarapé. (2021). *Las raíces de los delitos ambientales en la Amazonía Colombiana*.

Ministerio de Medio Ambiente. (s. f.). Pagos por servicios ambientales. <https://www.minambiente.gov.co/negocios-verdes/pagos-por-servicios-ambientales/>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] Viena. (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC)*. UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). *Metodología Diagnóstico de Corrupción en el Sector Forestal*. UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). *Tipologías de corrupción en el sector forestal*. UNODC.

Plataforma de Información y Diálogo para la Amazonía Colombiana (PID) Amazonía. Pago de servicios ambientales – PSA, la estrategia en Caquetá para la conservación del recurso hidrológico. <https://www.pidamazonia.com/content/pago-de-servicios-ambientales-%e2%80%93-psa-la-estrategia-en-caquet%C3%A1-para-la-conservaci%C3%B3n-del>.

República de Colombia. Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer

los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292.

República de Colombia. CONPES 4070 de 2021. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>.

Fiscalía General de la Nación. (2021, enero). Fiscalía imputó a exsecretaria de agricultura de Caquetá por presuntas irregularidades en convenio para reforestación de 50 hectáreas. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/fiscalia-imputo-a-exsecretaria-de-agricultura-de-caqueta-por-presuntas-irregularidades-en-convenio-para-reforestacion-de-50-hectareas/>.

Notas de prensa

Blu Radio. (2019, febrero). Fiscalía detecta presunta corrupción en contrato de reforestación en Santander. www.bluradio.com/blu360/santanderes/fiscalia-detecta-presunta-corrupcion-en-contrato-de-reforestacion-en-santander

Cardona, A. J. (2022, 10 de enero). Los desafíos ambientales de Colombia en el 2022: restaurar lo deforestado, proteger efectivamente a los líderes y cumplir con los compromisos asumidos. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2022/01/desafios-ambientales-de-colombia-en-el-2022/>

El Tiempo. (2020, 2 de julio). *De nuevo se cayó proyecto de reforma a las CAR*. <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/>

proyecto-de-ley-de-reforma-de-las-car-se-
hunde-en-el-senado-512458.

RCN Radio. (2018, septiembre). Investigan
millonarias irregularidades en contratos

para reforestación en Córdoba. <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/investigan-millonarias-irregularidades-en-contratos-para-reforestacion-en-cordoba>