



WAVERLEY FOUNDATION

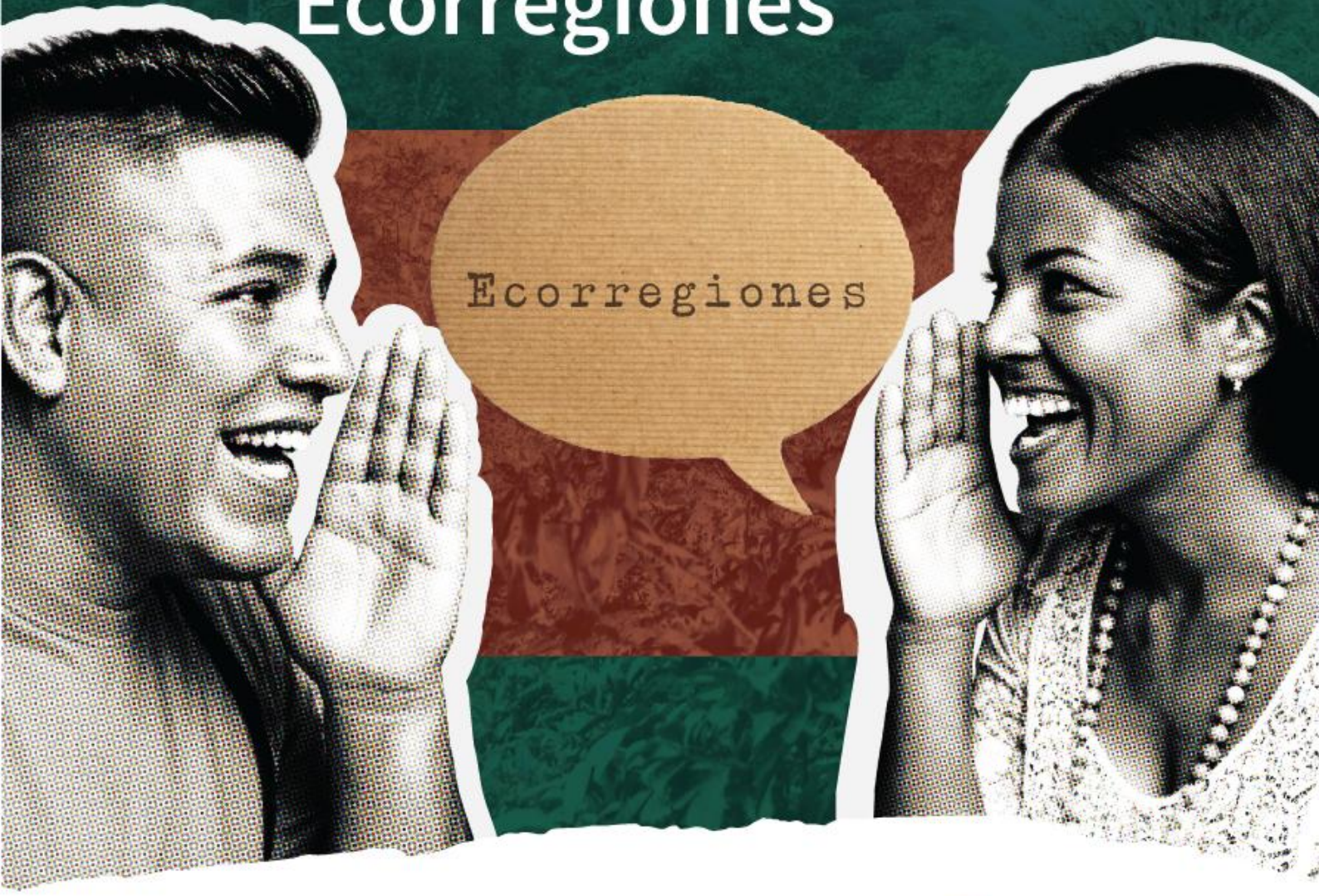


TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Voces desde el territorio:

Cómo se ven los riesgos de corrupción en el Programa Ecorregiones

A black and white photograph of a young man and a woman, both smiling and shouting or calling out with their hands cupped around their mouths. They are positioned on either side of a large, light-colored speech bubble that contains the word "Ecorregiones". The background is a dark, textured green with some white line art of leaves in the top left corner.

Ecorregiones

Este documento ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Waverley Street Foundation, en el marco del Programa de Integridad en la Gobernanza Climática de Transparencia Internacional.

transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

© Corporación Transparencia por Colombia

2025

Contenido

1. Presentación	4
1. Contexto Programa Ecorregiones y La Mojana	5
2. Marco conceptual y metodológico	8
I. Definición de conceptos clave	9
3. Resultados mapa de riesgos de corrupción.....	12
4.1. Resultados generales	12
4.2. Resultados por ámbito	14
a. Institucionalidad.....	14
b. Visibilidad	15
c. Pesos y contrapesos	16
d. Gobernanza	17
4. Conclusiones y recomendaciones	18
5. Referencias	22
6. Anexos	24
Anexo A. Metodología mapa de riesgos Ecorregiones	24
Anexo B. Matriz Mapa de Riesgos y sistematización de información	24

1. Presentación

Transparencia por Colombia (TPC), capítulo de Transparencia Internacional, ha profundizado en el análisis de los retos en materia de lucha contra la corrupción y la protección del medio ambiente, a través de la elaboración de recomendaciones para el Gobierno Nacional y los entes de control, con el fin de fortalecer su gestión con enfoque anticorrupción. En 2023, firmó un Acuerdo Marco de Entendimiento con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) el cual establece las bases generales de cooperación mutua y entendimiento para el fortalecimiento del enfoque anticorrupción en la gestión administrativa y misional del MADS y del sector ambiente en general.

El MADS ha venido implementando el Programa Ecorregiones, el cual busca concentrar la acción gubernamental en algunos territorios priorizados por su importancia ambiental y la presencia de procesos que afectan la crisis climática¹. Este Programa busca cumplir con los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en específico con el eje de transformación “Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental” y “Transformación productiva, internacionalización y acción climática”. Precisamente por la importancia de este Programa, una de las acciones priorizadas en el acuerdo marco entre TPC y MADS fue la identificación de posibles riesgos de corrupción y medidas para su mitigación dentro de uno de esos territorios priorizados: La Mojana.

A partir del diálogo entre TPC y el MADS se estableció que La Mojana es el territorio en donde el Programa ha tenido mayor avance a la fecha debido al proyecto “Fortalecimiento de acciones para la gestión integral del agua como base del ordenamiento territorial sostenible en La Mojana: Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre” (también denominado Mojana III). Debido a lo anterior, se seleccionó para la identificación de riesgos de corrupción y medidas para su mitigación que pudieran fortalecer la implementación en La Mojana y otros territorios priorizados.

Conforme a lo anterior, el presente documento resalta los principales riesgos de corrupción que deben ser atendidos por el MADS y algunas recomendaciones para su mitigación. Para ello, este se encuentra dividido en seis apartados: i) presentación; ii) contexto del Programa Ecorregiones y La Mojana; iii) marco conceptual y metodológico; iv) resultados del mapa de riesgos de corrupción (a nivel general y por ámbito estudiado); v) conclusiones y recomendaciones; y vi) anexos. En específico, el Anexo A detalla la metodología utilizada y el Anexo B la matriz de riesgos con la información recabada en el desarrollo de la investigación.

Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto *Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance*, gracias al apoyo financiero de Waverley Street Foundation para la implementación del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática (CGIP por sus siglas en inglés) de Transparencia Internacional.

¹ Inicialmente, el MADS priorizó 13 territorios, sin embargo, en las últimas reuniones sostenidas con el Ministerio, afirman que ya son 17 territorios los priorizados y la cifra puede continuar aumentando.

1. Contexto Programa Ecorregiones y La Mojana

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 recoge las principales apuestas del Gobierno Nacional en cinco transformaciones². De estas hay dos transformaciones en específico que se relacionan con la implementación del Programa Ecorregiones: i) “Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental”; y ii) “Transformación productiva, internacionalización y acción climática”. Estas metas establecidas por el Gobierno Nacional giran en torno a la implementación del Acuerdo de Escazú, la democratización del conocimiento, modernización de la institucionalidad ambiental y de gestión del riesgo de desastres, así como establecer el agua como base del ordenamiento territorial, y generar procesos de restauración participativa de los ecosistemas, entre otros elementos.

En ese marco de acción, el MADS concentró su acción a través del Programa Ecorregiones y priorizó algunos territorios seleccionados por su importancia ambiental³, la necesidad de intervención para enfrentar la crisis climática, la multiplicidad de actores que convergen y las experiencias de articulación y gobernanza (MADS, 2023). Al respecto, las ecorregiones pueden ser entendidas como sistemas socioecológicos caracterizados por las condiciones climáticas, del suelo, de vegetación y de recursos hídricos, así como por las interrelaciones entre las especies (incluida la especie humana) en dicho territorio (adaptación de Vilardy, 2009 y WWF, 2012).

La Mojana, como territorio priorizado, es una región que se localiza entre los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre⁴, con gran importancia ecológica para el país ya que recoge las aguas de los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge en la llamada depresión Momposina (MADS, 2023). Se encuentra compuesta por múltiples ciénagas y caños, los cuales contribuyen al equilibrio ambiental del país al aumentar “la resiliencia de las comunidades frente a los impactos del cambio climático” (Rojas Urrego, 2016, citada por MADS y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2021, p. 17), a partir de la regulación atmosférica y de depuración natural de humedales. Incluso, dichas condiciones del territorio conllevaron a que este fuera denominado como el Gran Zenú por el pueblo indígena Zenú, quienes adaptaron su vida entorno al agua⁵ (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2021).

Dada su ubicación y condiciones ambientales, La Mojana presenta constantes periodos de inundación y sequía a lo largo del año lo que conllevó a que se estableciera una “cultura anfibia” (Fals Borda, 1984, como se citó en MADS y PNUD, 2021). Debido a dichas características del territorio, la comunidad también es especialmente vulnerable a los efectos

² (a) Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua. (b) Seguridad Humana y Justicia Social. (c) Derecho Humano a la Alimentación. (d) Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática. (e) Convergencia Regional.

³ Entre estos se encuentran: la Amazonía; Insular; La Mojana; Ciénaga Grande - Sierra Nevada; Cartagena; Ciénagas de Zapatosa - Perijá; Catatumbo; Altillanura; Páramos; Macizo Colombiano; Valle de Atriz; Pacífico y la Sabana de Bogotá.

⁴ Los 11 municipios son: Nechí, Achí, Magangué, San Jacinto del Cauca, Ayapel, Caimito, Guaranda, Majagual, San Marcos, San Benito Abad y Sucre.

⁵ De acuerdo a Roa (2012, citado por Torres Solórzano, 2023), Fals Borda indicó que los zenúes construyeron obras hidráulicas prehispánicas con el fin de regular y distribuir el agua y aprovechar la fertilidad de los suelos.

del cambio climático⁶. En particular, las inundaciones de 2010 y 2011 dejaron 180.569 personas afectadas y 9.395 viviendas destruidas (Fondo de Adaptación, 2013, citado por Torres Solórzano, 2023); y recientemente, en 2021 y 2022, las inundaciones dejaron un saldo de 3.564 familias afectadas y 1.474 viviendas inundadas (Registro Único Nacional de Damnificados, citado por Torres Solórzano, 2023). Además, estos procesos climáticos intensos también afectan el acceso a agua potable por parte de la comunidad, ya que el agua contaminada se filtra a los pozos subterráneos de agua potable, accesibles sólo por la mitad de la población (PNUD, s.f).

Adicional a ello, se ha reportado altos niveles de contaminación de mercurio en los ríos San Jorge, Cauca y Magdalena por la explotación artesanal de oro, lo que afecta la salud de las comunidades que dependen del consumo de pescado para su sobrevivencia⁷ (DNP, 2012, citado por Marrugo-Negrete et al., 2020). En específico, seis de las diez especies de pescado más consumidas en la región superan los valores permitidos de mercurio por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para los grupos vulnerables⁸ (Marrugo-Negrete et. Al, 2020).

Asimismo, se debe mencionar que más del 60% de los hogares rurales de La Mojana se encuentran en situación de pobreza multidimensional (Razón Pública, 2021) y que hay, al menos, 80.000 víctimas del conflicto armado (Ayuda en Acción, 2019)⁹. A pesar de que en 2005 se firmó un acuerdo de desmovilización con las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC y en 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), al día de hoy se siguen presentando distintos grupos al margen de la ley en el territorio. Al respecto, contratistas que ejecutan obras en la región han denunciado extorsiones del Clan del Golfo (El Tiempo, 2022).

Otro tema a resaltar es que la Contraloría General de la República (CGR) alertó en 2022 sobre la concentración en unos pocos contratistas de grandes contratos en La Mojana, adjudicados a través de modalidades directas (El Tiempo, 2022). Igualmente, se han denunciado retrasos y sobrecostos en la reconstrucción de viviendas tras las inundaciones (Caracol Radio, 2022) y que muchas de las ayudas como alimentos, hamacas y colchones terminan vendiéndose para el lucro de algunos particulares y personas no damnificadas que se censan como tal para recibir las ayudas (Torres Solórzano, 2023). Incluso, la respuesta gubernamental en La Mojana ha estado caracterizada por falta de transparencia y de

⁶ Entre 1998 y 2020, La Mojana “ha sido afectada por 495 eventos de origen hidrometeorológico, de estos 338 fueron inundaciones y crecientes súbitas que dejaron miles de personas afectadas, cerca de 76 mil viviendas averiadas y 1.200 destruidas” (DNP, 2022).

⁷ De acuerdo a Marrugo-Negrete et. Al (2020), en los 11 municipios de La Mojana hay al menos 35.000 personas que dependen del consumo de peces para sobrevivir.

⁸ De acuerdo a los estudios, la contaminación por mercurio puede causar distintas enfermedades entre las que se encuentra la ceguera, deficiencias motoras, deterioro de la función auditiva, entre otras (Marrugo-Negrete et. Al, 2020). A esto se suma otro tipo de enfermedades que son causadas por el estancamiento del agua contaminada (Torres Solórzano, 2023). En ese sentido, esta es una comunidad que presenta una alta vulnerabilidad ante amenazas naturales y antrópicas (Cardona, 1993, citado por Torres Solórzano, 2023).

⁹ En particular, el conflicto armado en la región conllevó a que en 1994 ocurriera una masacre por parte de guerrilleros del Frente 19 del Bloque Martín Caballero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC que acusaron a las víctimas de ser colaboradoras del Ejército (Rutas del Conflicto, 2019). Posteriormente, actores con alto capital político y económico auspiciaron la creación del grupo de autodefensas La Mojana (Caicedo, 2008, citado por Trejos & Guzmán, 2018).

participación ciudadana en la toma de decisiones (Torres, 2023) y una alta complejidad ambiental, social e institucional¹⁰.

A pesar de ello se debe resaltar que se han generado esfuerzos para entregar información a la comunidad, a través del centro de pronóstico de La Mojana, las capacitaciones en adaptación al cambio climático a promotores rurales y la construcción de centros comunitarios adaptados a las condiciones climáticas de la región (MADS, 2018). Adicional a ello, que el proceso de reconstrucción de viviendas, en el marco del proyecto “Reducción del riesgo y de la vulnerabilidad frente al cambio climático en la Depresión Momposina en Colombia”, tuvo un proceso participativo que incorporó el conocimiento tradicional y los aportes de la comunidad para responder a sus propias necesidades (MADS y PNUD, 2021).

El Programa Ecorregiones representa una oportunidad clave para abordar estos desafíos y promover soluciones sostenibles en el territorio. En específico, debido al avance del proyecto “Fortalecimiento de acciones para la gestión integral del agua como base del ordenamiento territorial sostenible en La Mojana: Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre” (también denominado Mojana III), La Mojana fue priorizado por el MADS y TPC para la identificación de riesgos de corrupción y medidas para su mitigación en este y otros territorios priorizados. Dicho proyecto ha sido ejecutado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como implementador, considerando la trayectoria de este en el territorio¹¹.

La implementación de dicho proyecto comenzó en 2023, con una proyección de ejecución de \$56.000 millones de pesos, mediante el Acuerdo No. 1018-2023 entre el MADS y el PNUD, con recursos del Gobierno Nacional, realizando acuerdos de subvención de bajo valor¹² y Acuerdos de Parte Responsable. Este busca articularse con la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH); el CONPES 4084 de 2022, “La Mojana: territorio resiliente, sostenible, productivo y competitivo”; el Plan Nacional de Restauración (PNR); y el Plan de acción del MADS y lo concerniente a las funciones de la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico (DGIRH)¹³.

¹⁰ Al respecto, Porras (2014, citado por MADS, 2023) destaca que La Mojana enfrenta retos en la gestión debido a sus conflictos ambientales, socioeconómicos y político-institucionales por la contaminación de los cuerpos de agua, la falta de comprensión del territorio y sus dinámicas sociales y políticas, así como las debilidades institucionales y la presencia de actores armados.

¹¹ Esto debido al Proyecto “Escalando las prácticas de gestión del agua resilientes al cambio climático para las comunidades vulnerables de La Mojana”, también denominada Mojana Clima y Vida. Este es financiado por el Fondo Verde del Clima (USD 38 millones) y el Gobierno Nacional (USD 79 millones). Información tomada del sitio web <https://www.undp.org/es/colombia/proyectos/mojana-clima-y-vida>

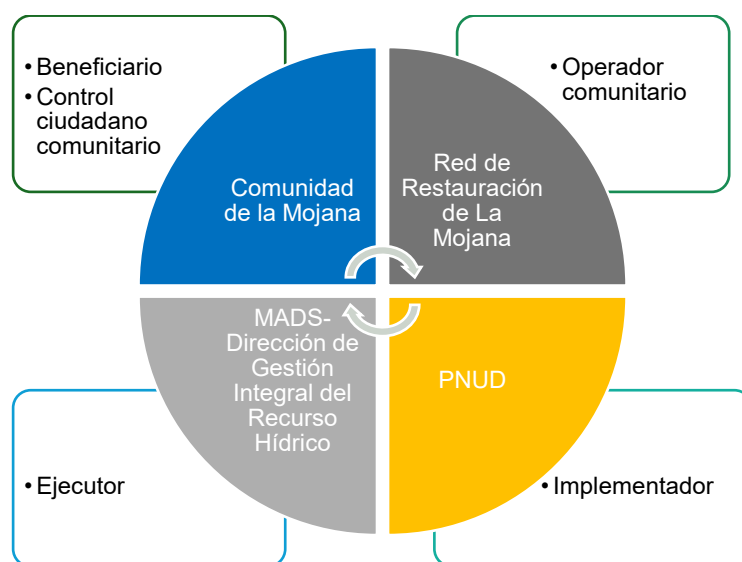
¹² Asignaciones monetarias no reembolsables para solucionar problemas de desarrollo para fortalecer capacidades locales, mediante convocatorias donde se harán evaluaciones técnicas, financieras y sociales (MADS, 2024).

¹³ Vale la pena destacar que la DGIRH lidera el cumplimiento de la Sentencia 038 de 2019: “Río Cauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración”, emitida por el Tribunal Superior de Medellín, la cual está basada en los derechos fundamentales a la salud, al agua, al medio ambiente sano y a la vida digna de las comunidades ubicadas en la zona de influencia del río Cauca con ocasión al proyecto Hidroituango. Con esta sentencia y mediante el Decreto 1495 de 2019 es designado como representante legal de los derechos del Río Cauca, su cuenca y afluentes, al director de Gestión Integral del Recurso Hídrico del MADS. En aras de dar cumplimiento a lo dictado por el Tribunal, en el 2019 el MADS elaboró un diagnóstico socioambiental participativo, desarrollando temáticas tales como socialización de la Sentencia, recopilación de información, mesas de trabajo y visitas territoriales.

Para su implementación, desde la DGIRH se realizó un mapa de riesgos en el que se identificaron 16 riesgos, de los cuales 13 fueron calificados como externos y tres internos¹⁴. En su identificación y análisis se evidenció un vacío en la identificación de riesgos de corrupción, lo que representa una alerta importante para la implementación del Proyecto Mojana III y el desarrollo del Programa Ecorregiones. Por tal razón, resulta apremiante nutrir los procesos de identificación de riesgos del Programa a partir de una perspectiva de lucha contra la corrupción.

En ese orden de ideas, desde el MADS se elaboró un mapa de actores para la implementación de dicho proyecto, el cual fue retomado y complementado por TPC para la identificación de actores clave para la mitigación de riesgos de corrupción. La figura 1 presenta una ilustración general de los actores involucrados, el detalle completo puede consultarse en el anexo 2.

Figura 1. Principales actores asociados a la implementación del Proyecto Mojana III.



Fuente: Elaboración propia de Transparencia por Colombia, a través del documento técnico del Proyecto Mojana III.

2. Marco conceptual y metodológico

La metodología desarrollada por TPC para la construcción del mapa de riesgos de corrupción tiene como propósito identificar vulnerabilidades y acciones para fortalecer la gestión institucional del MADS, específicamente para prevenir que el Programa de Ecorregiones se vea permeado por riesgos de corrupción que pongan en peligro el gozo efectivo de los derechos fundamentales de la comunidad, la confianza institucional y los objetivos de ordenamiento territorial.

¹⁴ 7 de los riesgos fueron operacionales, 2 de origen natural, 1 financiero, 1 de origen socio-natural, 2 de origen humano no intencional, 1 de mercado y 2 sanitarios.

I. Definición de conceptos clave

A continuación, se aborda la descripción de los conceptos clave que sustentan el desarrollo del mapa de riesgos de corrupción y el análisis de los resultados.

Tabla 1. Conceptos clave

Corrupción	Abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular de actores legales y/o ilegales, en detrimento del interés colectivo en general y de los recursos naturales en particular (TGNR, 2021). Generalmente se da a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios, beneficios y/o favores; a cambio de acciones, toma o incidencia en decisiones u omisiones.
Riesgo de corrupción	Posibilidad de que se presente algún evento que afecte el logro de los objetivos planteados por las instituciones, las normas, la sociedad en general y las organizaciones, como consecuencia de actos de corrupción (Adaptación del concepto del DAFP, 2022, citado por Transparencia por Colombia, 2022).
Mapa de Riesgos de Corrupción	Herramienta que permite identificar y analizar la ocurrencia de riesgos de corrupción que afecten el logro de los objetivos planteados por las instituciones, las normas, la sociedad en general y las organizaciones, como consecuencia de posibles hechos de corrupción ¹⁵ (Transparencia por Colombia, 2022). Este instrumento “se diferencia de muchos otros instrumentos de evaluación de la corrupción en que se centra en el potencial de corrupción, más que en la percepción, la existencia o el alcance de la corrupción” (McDevitt, 2011).
Vulnerabilidad	Debilidades o fallas estructurales, institucionales o de cualquier otro tipo, que crean oportunidades para que la corrupción ocurra o pase sin ser detectada (Transparencia por Colombia, 2022). Las vulnerabilidades pueden surgir del diseño (la ley), la práctica (la implementación) o relacionadas con factores del contexto (Nest, 2017).
Causa	Todos aquellos factores internos y externos que solos o en combinación con otros, pueden contribuir a la materialización de un riesgo de corrupción (Adaptación del concepto del DAFP, 2022).
Probabilidad	Posibilidad de ocurrencia de un riesgo. Se mide según la frecuencia (número de veces en las que se ha presentado el riesgo en un período determinado) y la factibilidad” (factores internos o externos que pueden determinar que el riesgo se presente) (ICONTEC, 2011).
Impacto	Se entiende como las consecuencias que puede ocasionar la materialización del riesgo (Adaptación del concepto de DAFP, 2014, citado por Transparencia por Colombia, 2022).
Enfoque de Género, Étnico, Social e Inclusivo (GESI)¹⁶	Es un marco de referencia transversal en la construcción del mapa de riesgos, integrado por los siguientes enfoques:
Enfoque diferencial:	La inclusión de diferentes categorías sociales de análisis, como lo son la raza, la etnia, la edad, el sexo, el género, la identidad de género, la orientación sexual, la nacionalidad, la condición migratoria, el idioma, la religión, la ideología política, la creencia, la discapacidad, las situaciones de salud, el estado civil, la condición de embarazo, la situación social y económica, o cualquier otra categoría, con el fin de propender por la igualdad, el cierre de brechas, la no discriminación, el respeto y la garantía de las libertades y derechos humanos.
Enfoque de género:	Perspectiva integrada de análisis que propende por la igualdad, el cierre de brechas, la erradicación de las violencias basadas en género, la participación, la no discriminación, la inclusión, el respeto y la garantía de las libertades y derechos humanos de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (LGBTIQ+), a partir del reconocimiento de la diversidad y la interseccionalidad.
Enfoque étnico	Perspectiva integrada de análisis que propende por la igualdad, el cierre de brechas, la participación, la no discriminación, el respeto y la garantía de las libertades y derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos, a partir del reconocimiento de la diversidad y la interseccionalidad.
Enfoque de la discapacidad	Perspectiva integrada de análisis que propende por la igualdad, el cierre de brechas, la accesibilidad, la participación, la no discriminación, la inclusión, el respeto y la garantía

¹⁵ Información tomada de la actualización del Mapa de Riesgos de Corrupción del Proceso de Reconstrucción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Transparencia por Colombia, 2024), adaptada para el mapa de riesgos del Programa Ecorregiones.

¹⁶ Tomado de la Política de Diversidad, Equidad, Inclusión y No Discriminación de Transparencia por Colombia, 2023a.

	de las libertades y derechos humanos de las personas con discapacidad, a partir del reconocimiento de la diversidad y la interseccionalidad.
<i>Enfoque territorial</i>	Perspectiva integrada de análisis que propende por la evaluación y el reconocimiento de las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades.
<i>Enfoque de bienestar</i>	Perspectiva integrada de análisis que propende por generar un sentimiento de satisfacción y tranquilidad física y mental en las personas y comunidades.
<i>Enfoque de la acción sin daño</i>	Perspectiva integrada de análisis que busca que se reconozcan, evalúen y analicen los posibles efectos negativos de las acciones, proyectos, planes, políticas, procesos y acciones organizacionales, con el fin de prevenirlos, evitarlos o disminuirlos.
<i>Enfoque de derechos humanos</i>	Perspectiva integrada de análisis que busca garantizar los derechos humanos, empoderar a las personas para exigir sus derechos y prevenir, evaluar y abordar violaciones a los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia

El mapa de riesgos se desarrolla a través de los siguientes cuatro ámbitos de la gestión pública:

Tabla 1. Ámbitos de gestión

Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> Hace referencia a la existencia de marcos normativos, procesos, procedimientos y prácticas claras, estables y efectivas dentro de las entidades públicas, que permitan garantizar el cumplimiento de su misión. En el marco del presente mapa de riesgos, la institucionalidad se evaluó a partir de las conductas, procesos, y procedimientos claros, conocidos y aplicados por los funcionarios encargados de la gestión de los recursos naturales y la implementación del Programa de Ecorregiones. Esto en la búsqueda del cumplimiento de la misión institucional del MADS, limitando el margen de discrecionalidad de los funcionarios y por ende la disminución de los riesgos de corrupción (Transparencia por Colombia, 2014).
Visibilidad	<ul style="list-style-type: none"> Hace referencia al nivel de transparencia en la gestión pública, incluyendo la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información, así como las garantías efectivas del derecho fundamental de acceso a la información. En el marco del presente mapa de riesgos, la visibilidad se evaluó a partir de la posibilidad de acceder a la información de la implementación del Programa de Ecorregiones, por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular. En la medida en que las entidades públicas y/o implementadores hacen visible su gestión sobre los recursos naturales y los procedimientos con los cuales operan para la implementación del Programa, y permiten que sus resultados sean sometidos a un juicio externo, tienen una menor probabilidad de que se presenten hechos de corrupción (Transparencia por Colombia, 2014).
Pesos y contra pesos	<ul style="list-style-type: none"> Se refiere al conjunto de mecanismos de autorregulación, control interno y control externo —incluyendo el control ciudadano— que limitan el poder discrecional de los actores públicos, garantizan la rendición de cuentas, condiciones para la participación ciudadana y la efectiva implementación de los mecanismos de sanción. En el marco del presente mapa de riesgos, los pesos y contrapesos fueron evaluados considerando la existencia y efectiva implementación de los mecanismos de regulación interna del MADS y las condiciones para el control externo, tanto a nivel institucional como ciudadano. Esta se rige por normas y estándares que se aplican a lo largo del ciclo de la gestión de los recursos naturales, en sus diferentes fases de planeación, presupuestación, contratación, implementación y evaluación del Programa de Ecorregiones. Se plantea entonces que el cumplimiento de la norma y el logro de los estándares reducen la probabilidad de los riesgos de corrupción, ya que evita los excesos de discrecionalidad por parte de autoridades y gerentes públicos en la toma de las decisiones por parte de las autoridades públicas (Transparencia por Colombia, 2014).
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> Se refiere al ejercicio del poder y a los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos públicos, incluyendo las condiciones de legitimidad, la coordinación, articulación y excepcionalidad con las cuales los actores manejan, toman decisiones y gestionan los asuntos públicos. En el marco del presente mapa de riesgos, la gobernanza fue evaluada como el ejercicio del poder y la toma de decisiones en relación a los recursos naturales,

	<p>incluyendo normas, reglas, procesos o instituciones, a partir de la participación e interacción de actores institucionales, la sociedad civil, las comunidades locales y el sector privado (Graham et al., 2003, citado por Springer et al., 2021, CEPAL (s.f.), UNEP (s.f.) y WWF (s.f.)).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde esta perspectiva, la gobernanza implica una nueva relación Estado-sociedad, como una guía de interacción y cooperación entre actores independientes por la cual las instituciones y actores públicos y no públicos, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Martínez, 2005). • Al involucrar a la sociedad civil y otros actores en la toma de decisiones frente a los recursos naturales, se reduce la discrecionalidad de las autoridades en la implementación del Programa de Ecorregiones.
--	--

Fuente: Elaboración propia

II. Paso a paso

La metodología para la identificación de riesgos de corrupción contó con los siguientes seis pasos, recogidos en la Ilustración 1:

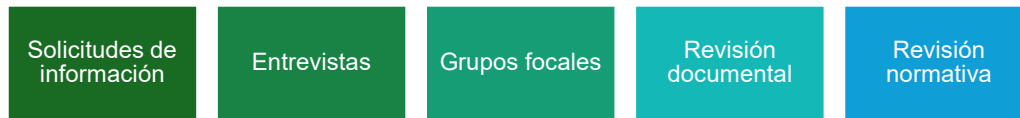
Ilustración 1. Paso a paso metodología para la identificación de riesgos de corrupción.



Fuente: Elaboración propia

El detalle de cada uno de estos pasos, así como la información recabada y sistematizada durante dicho proceso, se encuentra en el Anexo 1 del presente documento. Principalmente, para la construcción del mapa de riesgos se tomaron en cuenta las siguientes fuentes de información:

Ilustración 2. Fuentes de información utilizadas para la identificación de riesgos de corrupción.



Fuente: Elaboración propia

3. Resultados mapa de riesgos de corrupción

4.1. Resultados generales

A partir de la revisión documental, la recolección de información en las entrevistas y los grupos focales, Transparencia por Colombia identificó 10 riesgos de corrupción, asociados a 21 vulnerabilidades. Estos riesgos pueden afectar el logro de los objetivos planteados por el MADS, debido a que se encuentran relacionados con debilidades o fallas estructurales e institucionales que generan oportunidades para que un riesgo de corrupción se materialice. La ilustración 3 permite ver su clasificación por ámbito de gestión.

Ilustración 3. Número de riesgos de corrupción y vulnerabilidades identificadas por ámbito de gestión.

Institucionalidad	Visibilidad	Pesos y contrapesos	Gobernanza
<ul style="list-style-type: none"> • 2 riesgos • 6 vulnerabilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 riesgos • 6 vulnerabilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 riesgos • 6 vulnerabilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 riesgos • 3 vulnerabilidades

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, se identificaron riesgos de corrupción que pueden desencadenar otros riesgos y, por ello, requieren pronta atención por parte del MADS. En la ilustración 4 se detalla la valoración de los riesgos de corrupción, a partir de un análisis de probabilidad e impacto y clasificados en un mapa de calor.

Ilustración 4. Mapa de calor riesgos de corrupción identificados.

MAPA DE CALOR POR NIVEL DE RIESGO				
PROBABILIDAD	Casi seguro 3	Riesgo Medio	Riesgo Alto I1	Riesgo Alto V3
	Probable 2	Riesgo Medio	V1 Riesgo Medio I2 P1 G1	Riesgo Alto G2 P2 P3
	Posible 1	Riesgo Bajo	V2 Riesgo Medio	Riesgo Alto
		Bajo 1	Moderado 2	Alto 3
		IMPACTO		

Tabla de conversión del mapa de calor	
V1	Poca visibilidad de la información relacionada con la gestión de los recursos naturales.
V2	Insuficiencia en la publicación de información relacionada con la gestión de los recursos naturales.
V3	Opacidad en la información relacionada con la gestión de los recursos naturales.
I1	Discrecionalidad en la toma de decisiones en relación a la gestión de los recursos naturales.
I2	Monopolio o concentración de poder en la toma de decisiones en relación a la gestión de los recursos naturales.
P1	Bajos niveles de control ciudadano en la gestión de los recursos naturales.
P2	Bajos niveles de control institucional en la gestión de los recursos naturales.
P3	Inexistencia o debilidad de canales de PQRSD en la gestión de los recursos naturales.
G1	Ausencia o debilidad en el esquema de gobernanza para la toma de decisiones en relación a los recursos naturales.
G2	Cooptación en el ejercicio del poder o en la toma de decisiones en relación a los recursos naturales.

Fuente: Elaboración propia

4.2. Resultados por ámbito

a. Institucionalidad

El ámbito de institucionalidad propende por establecer conductas, procesos y procedimientos claros, conocidos y aplicados por los encargados de gestionar recursos naturales e implementar el Programa en los territorios priorizados, con el objetivo de cumplir la misión institucional, reducir la discrecionalidad de los funcionarios y mitigar riesgos de corrupción. Dado lo anterior, y a partir de la información recolectada con los actores clave de la implementación en el Proyecto Mojana III, se identificaron dos riesgos de corrupción descritos a continuación.

El primer riesgo identificado es *la alta discrecionalidad en la toma de decisiones en relación a la gestión de los recursos naturales*, en la que se identifican ciertas situaciones que crean un entorno propenso para la materialización del riesgo de corrupción, tales como:

- Falta de una regulación específica para el Programa Ecorregiones, lo cual genera un vacío frente al alcance, las conductas, procesos y procedimientos del mismo, así como el marco normativo que rige su ejecución. Aunque las Bases del PND 2022-2026 mencionan la implementación de un programa para la conservación de la naturaleza y la restauración participativa de ecosistemas, áreas protegidas y otras zonas estratégicas, aún no se ha establecido una guía específica para la implementación. Si bien en La Mojana se estableció un documento técnico del Proyecto Mojana III, en el que se provee información que permite establecer la articulación de la implementación con políticas, planes, programas y proyectos desarrollados en el territorio nacional, sigue faltando una reglamentación general para este y otros territorios en los que se determine unos parámetros comunes, más allá de la figura del gestor territorial.
- Falta establecer un proceso para la priorización de los territorios del Programa y de las acciones a emprender en cada uno de los territorios. Al respecto, se destaca que en La Mojana se contó con un diagnóstico socioambiental previo debido a la Sentencia del Río Cauca, que orientó la toma de decisiones técnicas y las acciones pertinentes en el territorio. Además, es necesario que una vez se haya establecido el proceso, éste sea socializado.
- Falta de mecanismos institucionales para realizar un seguimiento al ciclo presupuestal en la implementación. En específico, los recursos destinados para la implementación en La Mojana son manejados mediante fondos extrapresupuestarios a través de una fiducia (Fiducoldex). Estos fondos se rigen por arreglos institucionales independientes, en donde se diluye la rendición de cuentas y se utilizan otras normas para el reporte de datos financieros, lo que puede generar riesgos que lleven al desvío de los recursos y su utilización para fines no autorizados (Transparencia por Colombia, 2023b).
- Falta de procesos y procedimientos institucionales para conocer la ejecución contractual de la implementación. En tanto que el implementador en La Mojana es un organismo de cooperación internacional, acogido por las excepciones de la Ley 80 de 1993¹⁷, el MADS desconoce el detalle de la información contractual y esta no es publicada en las plataformas públicas como SECOP. Incluso, los funcionarios del

¹⁷ Lo consignado en el Artículo 13, de la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales.

MADS entrevistados señalaron la falta de claridad sobre qué información del implementador es clasificada o reservada.

- Carencia de estrategias o mecanismos anticorrupción para la planeación, implementación y evaluación del Programa en los territorios priorizados más allá de los utilizados por el implementador seleccionado. Se destaca que, si bien el implementador en La Mojana cuenta con pactos de transparencia con las organizaciones de base comunitaria, su contenido y alcance no son de conocimiento del MADS o la ciudadanía en general.

El segundo riesgo identificado es el *monopolio o concentración de poder en la toma de decisiones en relación a la gestión de los recursos naturales*. Al respecto, se identifican ciertas situaciones que crean un entorno propenso para la materialización del riesgo de corrupción, tales como:

- La guía para el trámite de conflictos de intereses del MADS no contempla mecanismos específicos para programas o proyectos. En La Mojana se rigen por el lineamiento del implementador, el cual sólo incluye el trámite en relación con la contratación de familiares y cónyuges.
- Ausencia de procesos para que el MADS y la ciudadanía en general conozcan los resultados y acuerdos establecidos en las consultas previas en los territorios priorizados. En La Mojana se contó con la consulta previa al Pueblo Zenú y se realizan comités con representantes de la comunidad para identificar el avance en los compromisos pactados. Sin embargo, no se identificaron procesos y procedimientos claros para que el MADS pueda realizarles un seguimiento a los resultados de diálogo del implementador con los representantes del Pueblo Zenú. Además, no se constató de procesos y procedimientos para que la implementación en otros territorios incluya un enfoque GESI.

b. Visibilidad

El ámbito de visibilidad se centra en la disponibilidad de información pública sobre la implementación del Programa en los territorios priorizados, ya que la transparencia y la evaluación externa de la gestión pública fomentan el control y la rendición de cuentas. Dado lo anterior, y a partir de la información recolectada con los actores clave de la implementación en el Proyecto Mojana III, se identificaron tres riesgos de corrupción descritos a continuación.

El primer riesgo identificado es *la opacidad en la información relacionada con la gestión de los recursos naturales*, en la que se identifican situaciones que crean un entorno propenso a riesgos de corrupción, tales como:

- A pesar de que el proyecto es financiado por recursos públicos, no se ha divulgado de manera transparente la información relacionada con las ejecuciones presupuestales, tanto de las organizaciones implementadoras, como de aquellas encargadas de la supervisión, el seguimiento, la asistencia técnica y las organizaciones de base comunitaria. Esta falta de visibilidad sobre el uso de los recursos impide a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil ejercer un seguimiento adecuado, limita la rendición de cuentas y contribuye a un entorno de opacidad que favorece la ocurrencia de riesgos de corrupción.

El segundo riesgo identificado es la *poca visibilidad de la información relacionada con la gestión de los recursos naturales*, en la que se identifican situaciones que crean un entorno propenso para la materialización de un riesgo de corrupción, tales como:

- La estrategia de comunicaciones del Proyecto Mojana III ha enfrentado dificultades significativas para su implementación efectiva, debido a retrasos administrativos, falta de contratación del equipo responsable, desarticulación institucional y una débil coordinación interna. Esta situación ha limitado la difusión oportuna y transparente de la información, reduciendo la capacidad de la ciudadanía y actores territoriales para hacer seguimiento a las acciones de la implementación.
- Dificultades persistentes en la articulación entre el equipo técnico de DGIRH y el equipo de comunicaciones del MADS, lo cual ha obstaculizado la producción y difusión oportuna de información clave sobre los avances y decisiones del Proyecto Mojana III. Esta desarticulación también se refleja a nivel institucional, ya que funcionarios del MADS han señalado debilidades en el flujo de información entre las distintas dependencias.
- Ausencia de instrumentos y procedimientos internos para visibilizar y comunicar la implementación del Programa en territorios priorizados, a través de un lenguaje claro, accesible y comprensible para la ciudadanía. Esta combinación de factores limita la transparencia, debilita los canales de rendición de cuentas y reduce la capacidad de la sociedad civil para ejercer control ciudadano.
- Tanto la ciudadanía como funcionarios del MADS han manifestado la ausencia de una ruta clara y de canales definidos para la presentación, seguimiento y respuesta a PQRSD relacionadas con la implementación del Proyecto Mojana III. Esta falta de procedimientos visibles y accesibles debilita los mecanismos de participación ciudadana, limita la posibilidad de ejercer control ciudadano efectivo y genera incertidumbre frente a cómo se tramitan las inquietudes, denuncias o solicitudes de información asociadas a la implementación.

El tercer riesgo identificado es la *insuficiencia en la publicación de información relacionada con la gestión de los recursos naturales*, en la que se identifican situaciones que crean un entorno propenso para la materialización del riesgo de corrupción, tales como:

- Si bien el MADS cuenta con un micrositio destinado a la divulgación de información sobre la gestión del Proyecto Mojana III, este canal no contempla ni centraliza la información correspondiente a los demás territorios priorizados. La ausencia de herramientas de acceso a la información dificulta el seguimiento ciudadano, limita la transparencia y contribuye a un entorno que puede favorecer la materialización de los riesgos de corrupción.
- Pese a que en La Mojana se han desarrollado espacios de socialización con la comunidad, estos presentan falencias en su cobertura territorial. La convocatoria a dichos espacios ha sido percibida como limitada y, en varios casos, no ha logrado involucrar de manera efectiva a las comunidades más alejadas de los centros urbanos.

c. Pesos y contrapesos

El ámbito de pesos y contrapesos fomenta la regulación y el control en la gestión de los recursos naturales, reduciendo así los riesgos de corrupción al asegurar el cumplimiento de

normas y estándares en todas las fases de la implementación del Programa en los territorios priorizados. Dado lo anterior, y a partir de la información recolectada con los actores clave de la implementación del Proyecto Mojana III, se identificaron tres riesgos de corrupción descritos a continuación.

El primer riesgo identificado son los *bajos niveles de control ciudadano en la gestión de los recursos naturales*, en la que se identifican situaciones que crean un entorno propenso a la materialización del riesgo de corrupción, tales como:

- Aunque en la implementación del Proyecto Mojana III se han promovido espacios de participación para la comunidad, estos no han sido suficientes para garantizar un ejercicio efectivo de control sobre el mismo. Incluso, representantes de la comunidad han expresado inconformidad frente a las convocatorias lideradas por el implementador, señalando que tienden a concentrarse en ciertas organizaciones, lo que limita la inclusión y pluralidad en los procesos participativos (MADS, 2024).
- Si bien la implementación en La Mojana contempla espacios periódicos de discusión y participación para promover el involucramiento de la comunidad y los grupos de interés en el seguimiento del Proyecto Mojana III, no existen procedimientos definidos para la planeación, seguimiento y evaluación de dichos espacios desde el MADS. Esta ausencia de criterios metodológicos impide conocer su alcance, efectividad e incidencia real en la toma de decisiones.

El segundo riesgo identificado son los *bajos niveles de control institucional en la gestión de los recursos naturales*, en la que se identifican situaciones que crean un entorno propenso a la materialización del riesgo de corrupción, tales como:

- Aunque el implementador en La Mojana presenta informes mensuales de gestión al MADS, y el equipo de la DGIRH remite reportes semanales al despacho del Viceministro y al Comité Directivo, estos documentos se limitan a los avances operativos y de metas, sin incluir información detallada sobre la ejecución presupuestal y contractual. Esto debido a que el implementador es un organismo de cooperación internacional, acogido por las excepciones de la Ley 80 de 1993, lo que restringe las herramientas de control institucional disponibles y debilita la trazabilidad del uso de los recursos públicos utilizados en la implementación.

El tercer riesgo identificado es la *inexistencia o debilidad de canales de PQRSD en la gestión de los recursos naturales*, en la que se identifican situaciones que crean un entorno propenso a la materialización del riesgo de corrupción, tales como:

- Aunque en el marco de la implementación en La Mojana inicialmente se contempló el desarrollo de un sistema específico para la recepción y gestión de PQRSD, este no ha sido desarrollado. Además, persiste ambigüedad institucional sobre la ruta que debe seguir una denuncia relacionada con el Proyecto Mojana III, ya que no está claramente definido si su trámite corresponde al MADS o al implementador.

d. Gobernanza

El ámbito de gobernanza promueve estructuras claras, reglas definidas y mecanismos de participación e interacción de diversos actores (públicos, privados, OSC, entre otros) en aras

de reducir la discrecionalidad de las autoridades, mitigando la corrupción en todas las fases de la implementación del Programa en los territorios priorizados. Dado lo anterior, y a partir de la información recolectada con los actores clave de la implementación del Proyecto Mojana III, se identificaron dos riesgos de corrupción, descritos a continuación.

El primer riesgo identificado es la *ausencia o debilidad en el esquema de gobernanza para la toma de decisiones en relación a los recursos naturales*, en la que se identifican situaciones que crean un entorno propenso a la materialización del riesgo de corrupción, tales como:

- Aunque la implementación en La Mojana cuenta con un esquema de gobernanza que define los actores involucrados y sus respectivos roles, en el territorio persiste una baja comprensión sobre quiénes integran el Proyecto Mojana III, cuáles son sus funciones y el alcance real de sus acciones. Esta falta de claridad se ve agravada por una coordinación interinstitucional aún incipiente entre las entidades con presencia en el territorio, lo que limita el intercambio de información, dificulta la articulación operativa y aumenta el riesgo de duplicidad o fragmentación en las intervenciones relacionadas con la gestión de los recursos naturales.
- Si bien la implementación en La Mojana plantea a la comunidad local como eje central de la intervención, promoviendo espacios de socialización, participación y fortalecimiento de capacidades, diversos representantes comunitarios han manifestado no sentirse convocados ni representados en dichos procesos (MADS, 2024). Esta percepción evidencia limitaciones en los mecanismos de participación efectiva y en la representatividad de los actores territoriales. Adicionalmente, se ha identificado resistencia por parte del sector privado frente a ciertas acciones del Proyecto Mojana III, lo que refleja tensiones no resueltas en la gobernanza local y debilita la construcción de acuerdos colectivos para la gestión sostenible de los recursos naturales.

El segundo riesgo identificado es la *cooptación en el ejercicio del poder o en la toma de decisiones en relación con los recursos naturales*, en la que se identifican situaciones que crean un entorno propenso para la materialización del riesgo de corrupción, tales como:

- Si bien en el territorio de La Mojana se reconoce la presencia de actores armados ilegales, el mapa de riesgos elaborado por el MADS no incorpora de manera explícita su posible injerencia en la implementación. La identificación del riesgo se limita a los retrasos operativos, derivados de alteraciones del orden público, sin considerar escenarios de captura institucional o presión sobre las decisiones del Proyecto.

4. Conclusiones y recomendaciones

El Gobierno Nacional ha establecido metas ambiciosas para la protección del medio ambiente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026. Sin embargo, para lograr estos objetivos es fundamental incorporar una perspectiva anticorrupción que garantice la transparencia y eficiencia en la gestión ambiental (Transparencia por Colombia, 2023c). Si bien el MADS ha avanzado en el fortalecimiento de sus procesos institucionales en esta materia, eventos como la COP16 evidencian un entorno político, social y ambiental cada vez más exigente. En este contexto, la protección de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático se consolidan como elementos clave en la agenda pública, tanto a nivel nacional como internacional.

A partir del análisis realizado por Transparencia por Colombia, a continuación, se presentan algunas conclusiones generales sobre la implementación en La Mojana:

- **Debilidades institucionales del MADS que trascienden los territorios priorizados por el Programa Ecorregiones:** Algunas de las vulnerabilidades identificadas que posibilitan riesgos de corrupción no se limitan a la implementación en un territorio priorizado, sino que reflejan debilidades institucionales más amplias dentro del MADS, con posibles implicaciones en otros programas y áreas de gestión. Al respecto, se resalta que es fundamental llevar a cabo una evaluación más profunda de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los fondos extrapresupuestarios del MADS. Dado que estos fondos operan con arreglos institucionales independientes, resulta difícil monitorear el uso de los recursos públicos, lo que incrementa el riesgo de desvío o uso indebido.
- **Falta de institucionalización de procesos y procedimientos:** La implementación en La Mojana ha evidenciado la existencia de prácticas orientadas a fortalecer la transparencia y la integridad en programas como el de Ecorregiones. No obstante, aún es necesario consolidar estos esfuerzos en procesos y procedimientos formales que permitan a la entidad institucionalizar y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo. Además, es fundamental fortalecer la presencia territorial del MADS para mejorar la visibilidad de sus acciones y promover una gobernanza ambiental más efectiva en la región.
- **Altas expectativas de la comunidad local frente a la gestión del MADS:** Las vulnerabilidades institucionales, sociales y ambientales de La Mojana han generado altas expectativas en la comunidad local respecto a la gestión del MADS. En este contexto, es esencial reforzar su presencia territorial y hacer más visible su papel dentro del esquema de gobernanza del Proyecto Mojana III, asegurando una comunicación clara y efectiva con las comunidades locales e indígenas.
- **Diversidad de actores involucrados en el desarrollo de las acciones a nivel territorial:** La implementación en La Mojana integra una amplia variedad de actores con múltiples intereses, que pertenecen a una amplia variedad de sectores, desde las comunidades indígenas, hasta la cooperación internacional. Lo anterior supone un desafío para la creación de un esquema y una red de gobernanza sólida que defina con claridad los roles de cada actor, los procesos de toma de decisiones, su capacidad de negociación y la alineación de esfuerzos para el logro de los objetivos, metas y resultados (Whittingham, 2010).
- **Dificultad para la identificación y atención de demandas ciudadanas:** Si bien la participación ciudadana es un componente esencial de la implementación del Proyecto Mojana III, algunos actores de la sociedad civil organizada y las comunidades indígenas y campesinas de La Mojana perciben que sus aportes no significan una participación incidente y relevante en la toma de decisiones. En ese sentido, no son claras las medidas de corresponsabilidad y respuesta a las peticiones, quejas, reclamos y denuncias de la ciudadanía en el marco de la implementación en dicho territorio.

Conforme a lo anterior, se presentan recomendaciones para fortalecer la implementación del Programa en La Mojana:

- **Socializar el esquema de gobernanza:** Incluir actividades y mecanismos de socialización desde la DIRGH hacia la ciudadanía sobre el esquema de gobernanza en un lenguaje claro, accesible y adaptado al territorio. Estas acciones deben incluir información clara sobre los roles de los actores involucrados en la implementación, los mecanismos de articulación entre ellos y los canales de participación. Esto debe ir de la mano con la difusión de los mecanismos de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD), teniendo en cuenta las inquietudes que ha presentado la comunidad local frente a quiénes son los responsables de atender y darle trámite a las mismas. Dicha divulgación debe contar con un enfoque diferencial, dadas las particularidades territoriales.
- **Diseñar una estrategia operativa de articulación entre las distintas instituciones y demás actores clave con presencia en el territorio:** Teniendo en cuenta las vulnerabilidades institucionales, sociales y ambientales de La Mojana y la multiplicidad de actores institucionales con estrategias en dicho territorio, se recomienda diseñar desde el Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio (VOAT) una estrategia que permita fortalecer la coordinación interinstitucional con el fin de fortalecer la gobernanza de los recursos naturales. Esta estrategia debe incluir mecanismos de coordinación y espacios de diálogo periódicos en todas las fases de la implementación (planificación, ejecución, seguimiento y evaluación).
- **Establecer criterios claros para el acceso a la información de la ejecución contractual y la rendición de cuentas del implementador:** A pesar de que el implementador en La Mojana es un organismo de cooperación internacional, se recomienda que la Oficina Asesora Jurídica del MADS revise el alcance de la excepcionalidad de la Ley 80 de 1993 considerando que la implementación se ejecuta con recursos públicos. De acuerdo con el Consejo de Estado (2008), las adquisiciones de bienes y la prestación de servicios no estarían cobijadas por la excepción prevista en el inciso 4° del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 en tanto que la implementación se ejecuta con recursos públicos.
- **Incorporar herramientas para la mitigación de riesgos de corrupción:** Teniendo en cuenta los riesgos de corrupción identificados en la implementación de La Mojana, se recomienda a la Secretaría General incluir estrategias y mecanismos específicos que conlleven a mitigar los riesgos de corrupción. En específico, se alerta la necesidad de establecer prontamente medidas para prevenir la cooptación o interferencia de actores ilegales con presencia en La Mojana, dado el riesgo que esto representa para la implementación.
- **Implementar las estrategias de comunicación previstas:** El MADS ha contemplado estrategias¹⁸ para divulgar la información correspondiente a la implementación en La Mojana que toma en cuenta las particularidades del territorio. No obstante, esta no ha sido implementada de forma efectiva. Por ello, se debe aunar esfuerzos en divulgar la información a través de medios televisivos y radiales, utilizando un lenguaje claro y un enfoque étnico, dada la presencia del Pueblo Zenú en la región. Asimismo, reforzar en la estrategia de comunicación los avances en materia de transparencia, integridad y rendición de cuentas.

¹⁸ La estrategia de comunicaciones del Proyecto de la Mojana III, tiene como centro el enfoque de Comunicación, Educación, Conciencia Pública y Acción (CEPA).

- **Fortalecer el enfoque GESI en la implementación:** Es clave fomentar y divulgar desde el MADS (al menos desde Secretaría General, DIRGH y VOAT) y el implementador, espacios participativos con la comunidad de La Mojana a partir de múltiples canales de comunicación que garanticen la representatividad e inclusión de la población rural, étnica y periférica. En estos se recomienda socializar los acuerdos alcanzados entre los actores involucrados (MADS, PNUD, organizaciones de base, entre otros).

Adicional a ello, se presentan recomendaciones a tener en cuenta para la implementación del Programa en otros territorios priorizados:

- **Avanzar en la regulación del Programa:** Es menester que desde la VOAT y la Oficina Asesora Jurídica se avance en la regulación en términos administrativos del Programa para garantizar la continuidad en otros territorios priorizados. Al respecto, se recomienda incluir lineamientos claros sobre el alcance, las conductas, procesos y procedimientos del mismo, así como el marco normativo que cobija su desarrollo.
- **Alinear el Programa con otras estrategias del MADS:** Se recomienda articular los esfuerzos de ordenamiento territorial participativo de la VOAT con estrategias orientadas a promover el control ciudadano de los grupos de valor impulsadas por la Secretaría General del MADS. En específico, se resalta que se podría alinear el Programa con la iniciativa Alerta por mi Ambiente, que busca fortalecer las capacidades del Sistema Nacional de Control Social Ambiental (SINCSA).
- **Incluir un análisis de posibles riesgos de corrupción en el mapa de riesgos de implementación en otros territorios priorizados por el Programa:** Para contar con un mecanismo de prevención y control que pueda ser escalable en los otros territorios priorizados, se recomienda incluir un análisis de posibles riesgos de corrupción dentro del mapa de riesgos del Programa.
- **Incluir un lineamiento para la declaración y trámite de conflictos de intereses:** Es necesario fortalecer desde el Grupo de Talento Humano, el Grupo de Contratos y la Oficina Asesora Jurídica del MADS los lineamientos para la declaración y trámite de conflictos de intereses para que cobijen los programas como las Ecorregiones. En específico, se recomienda establecer dentro de la regulación un procedimiento formal en el que se establezcan definiciones, causales de configuración, medidas preventivas y mecanismos de gestión de conflictos de intereses para la elección y gestión de los implementadores, en coherencia con los lineamientos nacionales. Esto permitiría reducir el riesgo de concentración de poder en un actor o grupo determinado y fomentar una toma de decisiones más transparente y equitativa.
- **Fortalecer el enfoque GESI en la implementación del Programa:** Se recomienda fortalecer la incorporación del enfoque GESI en la planificación e implementación del Programa en otros territorios priorizados. Para ello, se recomienda que las decisiones reflejen la diversidad de actores y sus necesidades. En particular, se sugiere que los gestores territoriales y el área de comunicaciones del MADS desarrollen e implementen estrategias de comunicación adaptadas a los diferentes contextos étnicos, culturales y sociales de los territorios priorizados, garantizando el acceso a la información y la participación efectiva de todos los grupos poblacionales.
- **Establecer mecanismos de control y rendición de cuentas sobre los fondos extrapresupuestarios:** El MADS debe definir e implementar mecanismos claros de

control, seguimiento y rendición de cuentas para el manejo de los fondos extrapresupuestarios utilizados. Estos mecanismos deben garantizar la trazabilidad de los recursos públicos, especialmente en los casos donde los fondos son administrados por actores no estatales.

- **Transversalizar el enfoque anticorrupción en todos los componentes y territorios del Programa:** Incorporar el enfoque anticorrupción de manera transversal en la planeación, implementación y seguimiento del Programa en todos los territorios priorizados, más allá de los lineamientos del implementador. Esto implica diseñar estrategias institucionales desde Secretaría General que se mantengan en el tiempo y permitan mayor visibilidad del Programa. En específico, se recomienda fortalecer la difusión del Programa en la página web del MADS y utilizar canales no tradicionales de comunicación considerando la limitada conectividad a internet en algunas regiones del país.

5. Referencias

- Asocars. (2020). Obtenido de Historia de las CAR: <https://www.asocars.org/wp-content/uploads/2020/04/Historias-de-las-CARS.pdf>
- Ayuda en Acción. (12 de abril de 2019). *Acuerdo de paz en Colombia III: La Mojana, conflicto armado en la 'tierra del agua'*. Obtenido de <https://ayudaenaccion.org/proyectos/articulos/la-mojana-acuerdo-de-paz/>
- Caracol Radio. (05 de octubre de 2022). *Senador Antonio Correa denuncia presunto entramado de corrupción en La Mojana*. Obtenido de <https://caracol.com.co/2022/10/05/senador-antonio-correa-denuncia-presunto-entramado-de-corrupcion-en-la-mojana/>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). *Manual de Estructura del Estado Colombiano, Sector Ambiente*. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/13_Sector_Ambiente_y_Developmento_Sostenible.pdf
- DNP. (17 de abril de 2022). *La Mojana, una intervención histórica. Alejandra Botero Barco. Publicada en El Universal*. Obtenido de <https://2022.dnp.gov.co/sala-de-prensa/Paginas/columnas/La-Mojana-una-intervencion-historica.aspx>
- El Tiempo. (18 de noviembre de 2022). *Alerta por millonarios contratos en La Mojana que no han frenado inundaciones. María Isabel Ortiz Fonnegra*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/alerta-por-millonarios-contratos-en-la-mojana-que-no-han-solucionado-crisis-718700>
- El Tiempo. (10 de marzo de 2022). *El Clan del Golfo estaría cobrando porcentaje por obras en La Mojana. Francisco Javier Barrios,*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/clan-del-golfo-estaria-cobrando-porcentaje-por-obras-en-la-mojana-657337>
- Gestor Normativo. (2023). *Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental y otras disposiciones*. Obtenido de Departamento Administrativo de

la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. (02 de febrero de 2021). *Así renacen los humedales de La Mojana en el Caribe colombiano*.

José Marrugo-Negrete; Shirly Vargas-Liconá; Javier Alonso Ruiz-Guzmán; Siday Marrugo-Madrid; Andrea G. Bravo; Sergi Díez. (marzo de 2020). *Human health risk of methylmercury from fish consumption at the largest floodplain in Colombia*. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0013935119308473>

MADS y PNUD. (2021). *Territorios anfibios en transición Rehabilitación socioecosistémica de humedales. Volumen II. Mojana: Clima y Vida. Aprendiendo a adaptarse al cambio climático*. Obtenido de <http://repository.humboldt.org.co/handle/20.500.11761/35936>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (10 de mayo de 2018). *La región de La Mojana es hoy ejemplo de adaptación al cambio climático*. Obtenido de <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/3846-la-region-de-la-mojana-es-hoy-ejemplo-de-adaptacion-al-cambio-climatico>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023). *Documento técnico proyecto: Fortalecimiento de acciones para la gestión integral del agua como base del ordenamiento territorial sostenible en La Mojana: Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre*. Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá.

North, D. C. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Obtenido de <https://www.marcialpons.es/libros/instituciones-cambio-institucional-y-desempenoeconomico/9789681639822/>

PNUD. (s.f). *Mojana: Clima y vida*. Obtenido de <https://www.undp.org/es/colombia/proyectos/mojana-clima-y-vida>

Razón Pública. (24 de octubre de 2021). *El desastre de la Mojana: el remedio puede agravar la enfermedad*. Obtenido de Gustavo Wilches-Chaux: <https://razonpublica.com/desastre-la-mojana-remedio-puede-agravar-la-enfermedad/>

Rutas del Conflicto. (10 de noviembre de 2019). *Masacre de La Mojana*. Obtenido de <https://rutasdelconflicto.com/masacres/la-mojana>

Sostenible, M. d. (2024). *Socialización Convocatoria procesos de Control Social Ambiental*. Bogotá D.C.

Torres Solórzano, V. (2023). *Gobernar las inundaciones: las intervenciones del Estado y las acciones de la población en La Mojana de Ayapel entre 2010 y 2022*. Obtenido de <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/36066>

Trejos, L. F., & Guzmán, J. (2018). *Clientelismo armado en el Caribe colombiano por medio de la Reconfiguración cooptada del Estado. El caso del Bloque Norte de la Autodefensas Unidas de Colombia*. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-74412018000200555&script=sci_arttext

Whittingham, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional. Univesidad Jorge Tadeo Lozano*, 219-235. Obtenido de Revista Análisis Internacional.

6. Anexos

Anexo A. Metodología mapa de riesgos Ecorregiones

Anexo B. Matriz Mapa de Riesgos y sistematización de información