



Contraloría General de la República :: SOD 30-04-2014 19:24
Al Contralor Cite Este No.: 2014EE0076835 Folio: 0 PA: 0
ORIGEN: 80110 DESPACHO DEL CONTRALOR / SANDRA MORELLI RICO
DESTINO: LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR / MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE
ASUNTO: FUNCIÓN DE PREVENCIÓN CONTAMINACIÓN BAHÍA DE SANTAMARTA
OBS: 80110 - 381 CDS. LUZ AYDA CASTRO, RODRIGO NEGRETE, OLGA LUCIA MESA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE

05 MAY 2014

80110

Bogotá, D.C., 29 de abril de 2014

Doctora
LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible
2014EE0076835

Doctor
AMYLKAR ACOSTA MEDINA
Ministro de Minas y Energía
2014EE0076835 C5

Doctora
CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN
Ministra de Transporte
2014EE0076835 C1

Doctor
SANTIAGO ROJAS ARROYO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo
2014EE0076835 C7

Doctor
ORLANDO ENRIQUE CABRERA MOLINARES
Director Corporación Autónoma Regional del Magdalena- CORPAMAG
2014EE0076835 C3

Doctora
NUBIA OROZCO ACOSTA
Directora Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-
2014EE0076835 C6

Doctor
JUAN MIGUEL DURÁN PRIETO
Superintendente General de Puertos y Transporte
2014EE0076835 C4

Doctor
LUIS FERNANDO ANDRADE MORENO
Presidente Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-
2014EE0076835 C10
Contralmirante
ERNESTO DURÁN GONZÁLEZ
Director Dirección General Marítima -DIMAR-
2014EE0076835 C8

MINISTERIO DE TRANSPORTE Tel: 3240800



No. 20143210252742

Fecha Radicado: 2014-05-05 09:59:10

Oficina: 110

RTE: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPU

Anexos: SN

MINISTERIO DE COMERCIO
INDUSTRIA Y TURISMO

05 MAY 2014

DOCUMENTO RECIBIDO
GRUPO GESTIÓN DOCUMENTAL

14 MAY 14:43

Dirección General de Marítima
Registro y Correspondencia

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Rad No. 2014-409-020430-2

Fecha: 05/05/2014 13:26:29 -> 100

OEI: CONTRALORIA DELEGADA

Anexos: SIN ANEXOS



Ministerio de Minas y Energía

ORIGEN: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Rad: 2014027622 05-05-2014 10:06 AM

Anexos:

Destino: OFICINA DE CONTROL INTERNO

Serie:

SUPERTRANSPORTE
Correspondencia

05 MAY 2014

RECIBID

Recibido
14/05/2014



80110

Bogotá, D.C., 29 de abril de 2014

Doctora
LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Doctor
AMYLKAR ACOSTA MEDINA
Ministro de Minas y Energía

Doctora
CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN
Ministra de Transporte

Doctor
SANTIAGO ROJAS ARROYO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Doctor
ORLANDO ENRIQUE CABRERA MOLINARES
Director Corporación Autónoma Regional del Magdalena- CORPAMAG
2014EE 0076835 C3

26385C3

- 5 MAYO 2014

Doctora
NUBIA OROZCO ACOSTA
Directora Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-

Doctor
JUAN MIGUEL DURÁN PRIETO
Superintendente General de Puertos y Transporte

Doctor
LUIS FERNANDO ANDRADE MORENO
Presidente Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-

Contralmirante
ERNESTO DURÁN GONZÁLEZ
Director Dirección General Marítima -DIMAR-

Doctor

TOMÁS BOLAÑO ORTÍZ

Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente – DADMA

2014 EE00 76835 C2

Doctor

Luis Miguel Cotes Habeych

Gobernador - Gobernación del Magdalena

2014 EE00 76835 C9

Doctor

CARLOS EDUARDO CAICEDO

Alcalde - Alcaldía de Santa Marta

2014 EE00 76835 C11

Doctor

LUIS JOSE LONDOÑO ARANGO

Gerente General

METROAGUA S.A. E.S.P.

2014 EE00 76835 C12

76.835 C2 - 5 MAYO 2014

766835 C9 - 5 MAYO 2014

76835 C11 - 5 MAYO 2014

76835 C12 - 5 MAYO 2014

Asunto: Función de Advertencia contaminación Bahía de Santa Marta

Respetados doctores,

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República, tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración, vigilancia que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

A su vez, el Decreto Ley 267 de 2000, indica que uno de los objetivos de la Contraloría General de la República, consiste en evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente.

Igualmente, como atribución del Ente de Control Fiscal Superior, el numeral 7° del artículo 5° del Decreto Ley 267 de 2000, establece la función de advertir sobre operaciones o procesos en ejecución, para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control fiscal posterior sobre los hechos así identificados.

Por tal motivo, a través de la Circular 005 del 21 de junio de 2007, el Contralor General de la República señaló los parámetros jurídicos de la función de advertencia, así como los lineamientos para su operatividad y adopción.

HECHOS GENERADORES DE RIESGO

En respuesta a una denuncia proferida por el Consejo de Estado, la CGR inició el análisis multifactorial de las problemáticas ambientales generadas por la confluencia de distintas actividades humanas como fuentes de contaminación sobre el área marino costera en el Distrito de Santa Marta y zonas de influencia, la cual se llevó a cabo mediante indagación preliminar (IP 00314 de 2012), cuyo contenido total consistió en la revisión de cumplimiento a la licencias y la evaluación técnica de los componentes del transporte férreo de carbón mina - puerto, cargue y descargue de carbón en puerto y en buque; río Manzanares como aportante de residuos sólidos y sedimentos al mar caribe, operación del emisario submarino para la descarga de aguas residuales, la construcción de la Marina y la influencia de lixiviados provenientes de la disposición de residuos sólidos en relleno sanitario Palangana y Botadero Veracruz, entre otros.

Fundamentalmente la CGR abordó la denuncia analizando la contaminación de la Bahía de Santa Marta como un problema sistémico, en el cual las autoridades competentes en el otorgamiento de las licencias y demás autorizaciones ambientales para las diferentes actividades antrópicas no concibieron el licenciamiento como un sistema multifactorial, con impactos acumulativos, sino que, por el contrario, se autorizaron de manera individual y particular cada uno de los diferentes factores (puertos carboníferos, relleno sanitario, marina, vertimientos, emisiones, construcciones, etc.) que, incluso, sectorialmente presentaron múltiples licenciamientos como en el caso del carbón (transporte vial y férreo, almacenamiento y cargue); evaluando de esta manera la falta de articulación y coherencia de las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, las autoridades portuarias, marítimas, de comercio exterior y territoriales frente a un evidente deterioro del ecosistema costero marino en la región señalada.

Con respeto a la proliferación de puertos carboníferos para la exportación del carbón, es preciso señalar que mediante el documento Conpes 2825 de noviembre de 1995, se ordenó la creación de una Sociedad Promotora constituida por el sector carbonífero, responsable de materializar la construcción de un Puerto Integrado Carbonífero (PIC) en el Caribe colombiano. Esta propuesta consistía en construir y operar un puerto único integrado para exportar el carbón de la zona del Cesar, Córdoba y los carbones metalúrgicos de Boyacá y Cundinamarca.

A pesar de lo expuesto en el Documento Conpes 2825, de manera posterior se otorgaron licencias ambientales y concesiones portuarias a diferentes sociedades portuarias para la construcción de puertos carboníferos en Ciénaga – Magdalena – (Río Córdoba y Puerto Nuevo) y Dibulla (Puerto Brisa) (Guajira) y se autorizó el cargue de carbón en los puertos de Cartagena, Barranquilla y Buenaventura, lo que se sumó a los puertos carboníferos existentes en Santa Marta (Carbosan),

Ciénaga (American Port Company -Drummond-) y Puerto Bolívar (Guajira).

Precisado lo anterior, a continuación analizaremos de manera breve algunas de las posibles causas identificadas dentro de la problemática de la actual contaminación del medio marino costero de los municipios de Santa Marta y Ciénaga:

Emisario Submarino de Santa Marta

La CGR evidenció que la operación del emisario submarino de Santa Marta no cuenta con un sistema de separación de sólidos, ni de tratamiento preliminar de aguas, lo cual ha generado el vertimiento de una gran cantidad de material sólido (tanto flotante como suspendido) al lecho marino desde que comenzó su operación, esto es abril de 2000, a la fecha, aspecto que está en contravía de lo que está contractualmente pactado con el propósito de evitar material flotante en la zona de descarga y aumento de la turbiedad de la columna de agua.

De la misma manera, las aguas vertidas mediante el emisario superan el límite en los niveles legales establecidos en el Decreto 1594 de 1984 y el Convenio Gran Caribe para vertimiento de los parámetros de DBO, grasas y aceites, sólidos suspendidos totales y sólidos sedimentables.

Así mismo, se evidenció el incumplimiento de los requerimientos establecidos en la licencia ambiental en cuanto a infraestructura (tapas herméticas de colectores) y manejo de sustancias (lodos activados) establecidos en protección del recurso natural receptor y la comunidad adyacente e involucrada, evidenciando además incumplimiento del marco jurídico de funciones y fines de las autoridades ambientales con competencia en el tema y la naturaleza de la licencia ambiental, como instrumento de gestión, planificación, prevención, control y mitigación de impactos ambientales negativos, además de las Resoluciones 242 de 1999, 431 de 2010, 1023 de 2005 del Ministerio de Ambiente, la Ley 9 de 1979 (artículo 24 y 31) y el artículo 17 del Decreto 1713 de 2002.

Rio Manzanares

La CGR evidenció el incumplimiento al Decreto ley 2811 de 1974 respecto de la ausencia total de ronda hídrica en la cuenca baja del río Manzanares (ocupación ilegal) y, desde el Puente Carretera Troncal Caribe hasta la desembocadura del río en el Mar Caribe, donde se presentan siete (7) puntos de captación ilegal y ciento quince (115) descargas directas.

Situaciones como esta, se reflejan directamente en la calidad del recurso, el cual en este caso presentó para la cuenca baja del río Manzanares sobrepaso de los límites permisibles estipulados en cuanto a los parámetros de turbidez, coliformes

totales, hierro y nitratos, incumpliendo el Decreto 1594 de 1984, Decreto 1541 de 1978 y la Resolución 2115 de 2007 del Ministerio de Ambiente.

Así mismo, se evidenció la inexistencia del Plan de Ordenamiento de la Cuenca Hidrográfica -POMCA- para el río Manzanares, sin justificación práctica ni legal, de acuerdo al término establecido en el Decreto 1729 de 2002¹ sobre el plazo de 12 meses para la declaratoria de estas áreas.

Debido a que la cuenca del río Manzanares discurre por zona rural y urbana del Distrito de Santa Marta, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena -CORPAMAG- y al DADMA, respectivamente, son las entidades responsables de exigir el cumplimiento de las obligaciones legales mencionadas anteriormente, además del seguimiento estricto a los permisos de vertimientos, concesiones, ocupaciones de cauce, explotación de material, con el fin de garantizar la protección y conservación del medio ambiente nacional. Una obligación en materia de control y vigilancia le atañe al Distrito de Santa Marta, según se dispone en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993.

Cargue y transporte de Carbón

Dentro del proceso de Indagación Preliminar 00314 de 2012 y a partir de los análisis realizados por el Servicio Geológico Colombiano, se evidenció la presencia de partículas de carbón mineral ajenas a la naturaleza o génesis de las playas. Específicamente se indicó que estas partículas de carbón no provienen de eventos de arrastre natural provenientes de la Sierra Nevada de Santa Marta. Así mismo, se confirma que la presencia de carbón se da a causa de la presencia de la actividad de transporte, almacenamiento y cargue de carbón en los puertos ubicados en la región.

Se registró presencia de este material en las siguientes concentraciones (% en peso): en el Sector Sur Muelle Vale se registró: área apique (playa)= 0,113%; área proximal=0,047%; y área distal=0,058. En el sector Bahía de Santa Marta se registró: área apique (playa) =0,052%; área proximal=0,014%; y área distal=0,018%). Si bien las concentraciones de carbón son bajas en las unidades de muestreo puntuales, pueden llegar a ser significativas en la totalidad del área de las playas aferentes a los puertos, mucho más teniendo en cuenta el incremento de las cantidades de carbón que se manejarán según los cálculos presupuestados con la expansión de los puertos en relación al cargue directo. Para un mejor entendimiento, en un área de PLAYA de 100 m de largo x 100 m de ancho x 1 m de profundidad, se tendrían 1.000 m³. Con una densidad de 2 ton/m³ y el porcentaje en playa del sector Sur Muelle Vale, se tendrían 2 toneladas de carbón solo en esa área.

Por otra parte, con base en los resultados de los modelos de calidad de aire realizados en esta indagación preliminar, se concluye que la ubicación de la

¹ Hoy derogado por el Decreto 1640 de 2012.

estaciones de calidad del aire que conforman el Sistema de Vigilancia de Calidad de Aire SVCA de Santa Marta y Ciénaga no son coherentes con los parámetros de rosa de vientos, topografía, concentraciones máximas, concentraciones de fondo y los puntos requeridos para Control.

-Incidente Barcaza enero 2013

Respecto del incidente de disposición inadecuada de carbón en el mar, específicamente en el Puerto Carbonífero de la sociedad American Port Company (Drummond Ltd) en el municipio de Ciénaga el 13 de enero de 2103, la CGR adelantó una Actuación Especial cuyo objeto fue el de evaluar la gestión fiscal por parte de las entidades responsables en dicha actividad para determinar si se adelantó bajo los principios de eficacia y eficiencia. Las entidades evaluadas corresponden a aquellas que previa revisión normativa se identificaron como responsables de la gestión que se lleve a cabo en las zonas marinas y costeras del país, zona de ocurrencia del hecho evaluado.

De los resultados obtenidos, que se presentan en detalle en el informe resultado, se destacan las siguientes conclusiones:

Ineficacia e ineficiencia cumplimiento de funciones

El país no cuenta con la implementación efectiva de una política que atienda efectivamente la protección de los derechos constitucionales a la salud y al medio ambiente sano en el desarrollo de las actividades de cargue de carbón que se realizan en los puertos, específicamente en el Puerto Carbonífero de Ciénaga. El seguimiento a dicha actividad determinado en las funciones establecidas a los diferentes entes sujetos de auditoría no fue adelantado con la eficacia y eficiencia debida, con el consecuente impacto negativo en la toma de medidas oportunas y efectivas para evitar la ocurrencia de hechos como el incidente presentado el mes de enero durante la actividad de cargue de carbón en el Puerto Carbonífero de Ciénaga que generan impactos en el ecosistema marino existente y en la salud de los habitantes circunvecinos.

A pesar de la existencia de documentos CONPES y normas que ordenan el cargue directo, esta Entidad no tiene conocimiento de la existencia de un documento técnico ambiental que soporte la decisión adoptada con respecto al cargue directo de carbón a los buques, como quiera que esto implica que se generen impactos negativos al medio marino, a la línea de costa, a la pesca artesanal y de subsistencia, al turismo, al tráfico de embarcaciones, especialmente las menores. En tal orden de ideas, se estima necesario que las entidades públicas con competencia en el asunto, manifiesten a esta entidad la evaluación de los impactos ambientales, sociales, técnicos, económicos y culturales que implica la realización del cargue directo de carbón, especialmente en zonas como la de Ciénaga donde no existen las condiciones de calado y abrigo que debe tener

un puerto de manera natural.

Marina Turística

La Licencia Ambiental para la construcción de una Marina en la Bahía de Santa Marta fue otorgada mediante la Resolución 099 del 2 de abril de 2007 del DADMA, a INVERSIONES MARINAS TURISTICAS S.A.

Dentro del oficio de entrega del Estudio de Impacto Ambiental –EIA–, entregado por INVERSIONES MARINAS TURÍSTICAS S.A a la autoridad ambiental, se expresa que la posición estratégica de la bahía de Santa Marta es el lugar ideal para la construcción de la Marina “que albergue las embarcaciones de recreo que transitan por el área y las mantenga fuera de peligro” para lo que se requiere crear una infraestructura para estimular y darle abrigo y atención a la navegación de recreo, deportiva y turística, con el fin de atender el crecimiento mercado de navegantes dedicados al turismo náutico, como parte de la política del Gobierno Nacional.

El proyecto de la Marina de Santa Marta requirió de la construcción de una dársena² exterior protegida por rompeolas de roca y varias construcciones accesorias. Estas obras se efectuaron en el sector borde costero y aguas marítimas de la Bahía de Santa Marta, sobre un enrdocado con proyección al mar de las calles 22 y 23 del municipio de Santa Marta (longitud total de 675 metros: al mar 330m y paralelo 345m). Las principales obras del proyecto son:

Posterior al levantamiento de la infraestructura y en funcionamiento de la Marina internacional, por orden del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Santa Marta, mediante oficio No. 0418 de fecha 15 de abril de 2011, se solicitó al Instituto de Investigaciones Marinas - INVEMAR “Elaborar un informe técnico que determine el impacto ambiental de la construcción de la marina de yates en la bahía de Santa Marta, especialmente en las poblaciones naturales marinas, impacto en los ecosistemas marinos como los procesos biológicos, físicos, geológicos y químicos, que se dan en la bahía tras la citada construcción, así como los posibles daños, que puedan surgir por el vertimiento de sustancias, tales como gasolina y demás compuestos útiles, para el funcionamiento de yates, navíos, etc”.

INVEMAR mediante concepto técnico tipo D, de fecha 28 de junio de 2011, cuyo objeto es la revisión del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del Proyecto de Construcción de una Marina de Yates en la ciudad de Santa Marta, sobre el particular concluye:

“(…)

² Dársena: Parte de un puerto resguardada artificialmente de las corrientes para que las embarcaciones puedan cargar y descargar con comodidad. wikipedia.com

- No se observa una clara identificación del área de influencia directa e indirecta.
- No se presenta la evaluación de la demanda de uso o afectación de los recursos naturales y mucho menos un análisis de los elementos socioeconómicos que componen las áreas de influencia del proyecto de la Marina. Esta situación conlleva a una deficiente identificación de impactos (físicos, bióticos, socioeconómicos) y de medidas de manejo propuestas.
- El EIA carece de un planteamiento metodológico para la caracterización física, biológica y socioeconómica tendiente a generar la línea base útil para la posterior evaluación de impactos sobre los ecosistemas, la población, sectores económicos (incluidos la pesca), equipamiento urbano e infraestructura de servicios del distrito. Redundando en una caracterización insuficiente para determinar el impacto ambiental de la construcción de la Marina, dado que no se evaluaron adecuadamente los diferentes componentes.
- Los planes de manejo se quedaron cortos en su formulación al responder únicamente por ciertos impactos de la etapa de construcción y no contemplar acciones para minimizar los impactos en la etapa de funcionamiento. Fallan en prever posibles impactos sociales negativos en el área de influencia del proyecto. Solo plantean impactos positivos que se limitan a la generación de empleo y mejora paisajística (asumida por el proyecto, no socialmente consultada).
- En ausencia de línea base y una identificación más completa de impactos potenciales, no se plantean posibles medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación a usuarios del área de influencia del proyecto tales como pescadores y beneficiarios de los atributos paisajísticos de la bahía.
- Por otra parte, al revisar el POT de Santa Marta y otros instrumentos de planificación a nivel nacional se encontró que existe incompatibilidad entre ellos. El acuerdo 005 de 2000 por el cual se adopta el POT en el artículo 121 señala que para el caso de las Marinas se permite su ubicación sobre áreas costeras que no tengan un marcado uso de playas; sin embargo, la resolución No. 1800 de 2005 del Ministerio de Cultura y el CONPES 3658 de 2010 promueven el establecimiento de la Marina en la bahía de Santa Marta. En este sentido, se recomienda que en la revisión y ajuste del POT se compatibilicen estos elementos y se especifiquen las medidas necesarias para minimizar los conflictos que resulten de estas incompatibilidades.
- Es importante que se consolide un plan de monitoreo integral para la fase de funcionamiento de la marina (evaluación ex-post de los impactos). Los vacíos en la caracterización antes del proyecto ya no podrán ser llenados; sin embargo, un adecuado seguimiento, que recopile información física de parámetros de calidad del agua y del sedimento, permitirán establecer si las actividades diarias de tránsito y operación de las embarcaciones pueden afectar las comunidades biológicas de los diferentes sistemas."

En cuanto a la extracción de material para la construcción de la Marina Internacional se pudo determinar que se otorgó licencia ambiental para la extracción de minerales de un yacimiento titulado por el INGEOMINAS según

contrato HJV-12361X. La licencia ambiental se otorga mediante resolución 1221 del 18 de mayo de 2009 a la empresa A&L DAVILA S.C.A. para el proyecto de explotación y beneficio de materiales de construcción en el predio las delicias, sector de Palangana.

Se pudo determinar que CORPAMAG evidenció que se intervino 1400 metros de vía interna y de drenajes sin el respectivo permiso de ocupación de cauce, dando inicio a un proceso sancionatorio mediante Auto 036 del 13 de enero de 2011 por la ocupación del cauce de la quebrada la lata y su ronda hídrica e impuso en consecuencia medida preventiva de suspensión de actividades en la cantera mediante Resolución 244 del 10 de febrero de 2011. Mediante la Resolución 1639 del 3 de agosto de 2011, se declara como infractor a la sociedad A&L DAVILA S.C.A y se impone sanción de multa.

Relleno Sanitario Palangana y Botadero Veracruz

Frente a este caso, la CGR observó que mediante la Resolución 1581 de noviembre de 2000, modificada por la Resolución 2075 del 10 de noviembre de 2006, CORPAMAG otorgó licencia ambiental a la empresa INTERASEO S.A. E.S.P. para la construcción y operación del relleno sanitario Palangana, en el Distrito de Santa Marta.

Al respecto la CGR ha identificado que la empresa no ha asfaltado en su totalidad la vía utilizada para el transporte de residuos hasta el sitio de disposición final, para evitar emisiones de material particulado. Igualmente evidenció que no existe una adecuada gestión, manejo y disposición de residuos peligrosos y de escombros, residuos que generan un alto impacto por su inadecuado manejo tanto a los recursos naturales como a la salud humana. Así mismo, se ha presentado alteración del cauce de la quebrada Palangana y no se ha cumplido con la medida compensatoria consistente en reforestación.

Igualmente se determinó que la capacidad de los pondajes³ del relleno sanitario, según informes de seguimiento y control emitidos por CORPAMAG, no ha sido suficiente en épocas de lluvia que sobrepasan los promedios, tal y como sucedió en el año 2010, razón por la cual se hace necesario implementar medidas en el corto plazo para aumentar la capacidad de los pondajes y prevenir la contaminación de las aguas superficiales que recorren el predio, como la Quebrada Palangana.

En relación con el proceso de recirculación de lixiviados y una vez analizados los informes de CORPAMAG, se identifica en el informe del 17 de enero de 2011, el riesgo que existe cuando se bombea lixiviados hacia ciertas zonas del relleno, ya

³ Pondaje: Es un vaso topográfico natural o artificial que permite la retención de volúmenes de agua gracias a la realización de una obra hidráulica. Wikipedia.com

que por escorrentía puede existir contacto con el canal perimetral que conduce las aguas hacia la Quebrada la Lata, por lo cual se hace necesario tomar medidas que ajusten el procedimiento del bombeo y el mantenimiento de los canales

En visita realizada al área de botadero Veracruz el 18 de julio de 2012, se evidenció que en un área aledaña se estaban disponiendo residuos, como se evidencia en las siguientes imágenes:



Imagen 1. Basurero a cielo abierto vía botadero Veracruz

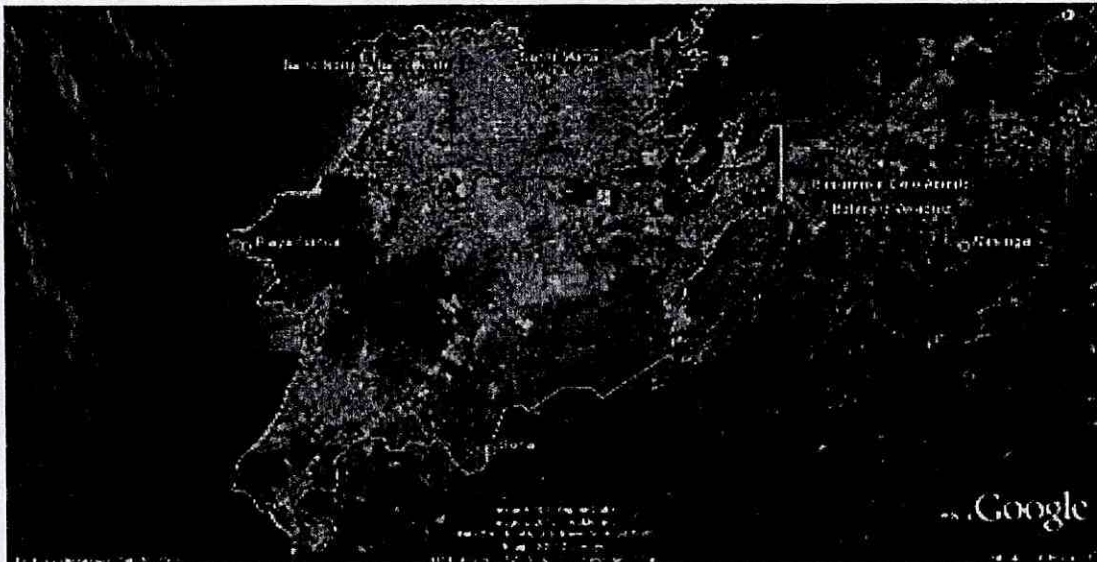


Imagen 2 Ubicación botadero a cielo abierto - Coordenadas geográficas N: 11° 13.590 - W: 74° 8.308

Por su parte, se pudo determinar que el tratamiento de los lixiviados generados en el botadero Veracruz, no está cumpliendo con las condiciones técnicas relacionadas con la impermeabilización del pondaje 1, de manera que se deben

implementar las medidas necesarias para garantizar el adecuado proceso de clausura y post clausura.

Ocupación Ilegal de Bienes de Uso Público

Sobre la ocupación ilegal de espacio público de las áreas costeras y marinas, la CGR emitió Función de Advertencia el 4 de octubre de 2013 en la que señaló el riesgo para el Estado frente a la invasión de bienes de uso público por parte de construcciones irregulares que tiene un aumento significativo además de otras regiones en Santa Marta, así como de cara al desarrollo de actividades petroleras, obras públicas viales y actividades mineras en áreas de baja mar y de costas.

Estas situaciones de ocupación ilegal genera la disposición inadecuada de residuos y aguas residuales, la construcción de corredores viales sin planificación con el consecuente corte y relleno de manglares, la afectación de pastos marinos y corales con la construcción de áreas suntuosas y de gran magnitud como en el caso de la zona Pozos Colorados, que incluso pueden llegar a generar afectaciones aguas abajo con impactos regionales de erosión costera.

Adicionalmente, se advierte por la Contraloría que los ordenamientos territoriales están permitiendo áreas de expansión urbana en zonas de bajamar, poniendo en riesgo a la población que allí se asienta y las inversiones públicas y privadas que se efectúen.

Mono Boya Pozos Colorados- Ecopetrol

Si bien la seguridad de cargue y descargue de la Mono Boya es mayor a la que se pueda presentar con la Multi Boya, la CGR pudo evidenciar que se han presentado cinco (5) incidentes en los últimos cuatro años, que si bien no representan derrames mayores de combustible y fueron aplicadas medidas ambientales de contingencia, no por ello puede desconocerse la afectación ambiental que se presenta con estos hechos, siendo una posible causa más de contaminación.

Existe una conexidad evidente entre el derecho al Ambiente Sano con la salud y el Derecho Fundamental a la Vida, tal y como lo ha establecido la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones. (Sentencias T-724 de 2011 y T-154 de 2013).

En ese contexto, es preciso señalar que la falta de articulación de los organismos del SINA frente a los pronunciamientos en función del desarrollo, obliga a la actuación urgente del poder judicial, no solo por una flagrante violación de normas circunscritas al ordenamiento ambiental en Colombia sino por cuanto en un aparente cumplimiento de las normas vistas aisladamente, se pueden violar derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales de comunidades afectadas por una inadecuada visión de conjunto y sistémico de las Autoridades

Ambientales competentes.

En resumen, los efectos de carga orgánica generados por el emisario submarino, el aporte de sedimentos, coliformes, material flotante de los ríos Gaira y Manzanares, el aporte de material particulado en playas, costas, lecho marino, aire y agua por el transporte y cargue de carbón; el cambio oceanográfico de corrientes submarinas por ocupaciones de cauce inadecuadas como la marina en la bahía, la potencial lixiviación de sustancias asociadas al relleno sanitario de Palangana, etc., son en su conjunto una presión gigantesca a un ecosistema cuya vocación turística y de despensa alimentaria ha venido decreciendo de manera vertiginosa por total ausencia de una visión global a la problemática ambiental de la Bahía. Ya lo había mencionado la Corte en su sentencia T- 046 en el año 1999 y T-154 de 2013, en las cuales se condenan a actores cuyo licenciamiento ambiental se encontraba en regla, pero sus efectos e impactos sobre el medio ambiente como sobre la salud de las comunidades adscritas a las diferentes áreas de influencia vulneraron Derechos Fundamentales.

La necesidad de buscar los mecanismos de reparación ambiental, circunscritos en la ley y requeridos para garantizar la permanencia de ecosistemas vitales para el Estado Colombiano en condiciones ambientales aceptables para el usufructo de generaciones venideras, es una de las herramientas para el logro del desarrollo sostenible, asociado evidentemente con un cambio en la política de licenciamiento, seguimiento y control ambiental, la cual tiene que garantizar una articulación tal que permita la identificación de impactos acumulativos, sostenidos, progresivos generados MULTIFACTORIALMENTE, los cuales aisladamente pueden parecer controlables dentro de los niveles asociados a una regulación específica, pero sumados implican una degradación irreversible de un determinado ecosistema.

Lo antes expuesto, pone de presente una desarticulación entre las entidades del Estado que tienen relación con la problemática ambiental que se presenta en el Distrito de Santa Marta y el municipio de Ciénaga, departamento del Magdalena, donde si bien es cierto las autoridades ambientales deben cumplir un papel preponderante en las situaciones antes evidenciadas, debe señalarse que también tienen alto grado de responsabilidad los Ministerios de Transporte, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia General de Puertos, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-, la Dirección General Marítima -DIMAR-, el Distrito de Santa Marta, el municipio de Ciénaga, el Departamento del Magdalena y las sociedades portuarias y demás actores particulares que utilizan en forma inadecuada los bienes de la Nación, ocasionando severos daños ambientales a los mismos.

MARCO JURIDICO

1. La Constitución Política de 1991 y la suscripción y aprobación por parte del Estado de diversos instrumentos transnacionales, al igual que el cotejo del derecho comparado, han establecido que la protección al ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico nacional.

Así, a la luz de lo establecido en el artículo 8 de dicha Carta Política se señala que:

“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

Por su parte, el artículo 79 estableció que, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Así mismo, el artículo 80 señala que:

*“El Estado planificará el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, **imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados...**”.* Resaltado fuera de texto.

2. Por su parte, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. (Decreto 2811 de 1974), en el artículo 2, dispuso:

“1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional....”.

2. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente”

Al respecto, los artículos 42 y 43 del referido Decreto señalan:

“ART. 42. Pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se

encuentren dentro del territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos.

ART. 43. El derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social, en los términos establecidos por la Constitución Nacional y sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en este Código y otras leyes pertinentes.

Nota. Exequible "... en el entendido de que, conforme al artículo 58 de la Constitución, la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables está sujeta a todas las limitaciones y restricciones que derivan de la función ecológica de la propiedad." Sentencia C-126 de 1998. Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero."

A su vez, el artículo 9 del citado Decreto 2811 de 1974 establece lo siguiente en relación con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables:

- a) Los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente, para lograr su máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de la comunidad y de acuerdo con los principios y objetos que orientan este Código;
- b) Los recursos naturales y demás elementos ambientales, son interdependientes. Su utilización se hará de manera que, en cuanto sea posible, no interfieran entre sí;
- c) La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad, o el derecho de terceros;
- d) Los diversos usos que pueda tener un recurso natural estarán sujetos a las prioridades que se determinen y deben ser realizados coordinadamente, para que se puedan cumplir los principios enunciados en los ordinales precedentes;
- e) Los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles que, al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público;
- f) La planeación del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales debe hacerse en forma integral, de tal modo que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural. Para bienestar de la comunidad, se establecerán y conservarán, en los centros urbanos y sus alrededores, espacios cubiertos de vegetación".

3. Adicionalmente, la Constitución Política de Colombia en su Art. 101 señala "Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales

aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República. Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

Y en su Art. 102, la Constitución establece que: "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación".

4. Por su parte, el artículo 1° del Decreto ley 2811 de 1974, dispone que "*El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social*".

Específicamente en lo que se refiere a la utilización de las aguas, dicha norma establece que sin permiso no se podrá alterar la calidad de las aguas ni interferir en su uso legítimo, y si llegare a implicar peligro para la colectividad o los recursos naturales se negará el permiso (artículo 132). De igual manera, se establece que los usuarios se obligan a "*Construir y mantener instalaciones y obras hidráulicas en condiciones adecuadas*"⁴

5. De otra parte, el Decreto 1875 de 1979, por el cual se dictan normas sobre la prevención de la contaminación del medio marino y otras disposiciones indica:

*"Para los efectos del presente decreto, se entiende por contaminación marina, la introducción por el hombre, directa o indirecta de sustancias o energía en el medio marino cuando produzca o pueda producir efectos nocivos, tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluso la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar y menoscabo de los lugares de esparcimiento. **Se entiende por contaminante, toda sustancia que por su naturaleza y/o concentración sea susceptible de causar degradación del medio marino. Se entiende por daños por contaminación, las pérdidas o perjuicios causados por los efectos y consecuencias señalados anteriormente e incluyen los costos de las medidas preventivas y las pérdidas o***

⁴ Literal c., artículo 133 del Decreto 2811 de 1974.

perjuicios causados por tales medidas preventivas. Se entiende por siniestro para los efectos del presente decreto, todo acontecimiento o serie de acontecimientos, cuyo origen sea el mismo que cause daños por contaminación.” (Negrillas fuera del texto original)

6. A partir de la expedición de la Ley 99 de 1993, el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el organismo encargado de elaborar la política ambiental del país, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. Igualmente en dicha ley se señalaron las competencias de las corporaciones autónomas regionales en el área de su jurisdicción, en particular, las relacionadas con la determinación de los límites permisibles de descarga de sustancias que puedan afectar el ambiente, así como prohibir, restringir o regular la disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental (artículo 10 y 12).
7. A nivel de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a gozar de un ambiente sano, cabe recordar lo expresado por esta Corporación en Sentencia No. C-328 de 1995, MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz:

“No en vano el constituyente elevó el interés colectivo por el ambiente sano al rango de derecho constitucional. La conservación de los recursos naturales y de los ecosistemas, es necesaria para garantizar la vida y la salud de todos. Por su naturaleza de derecho colectivo, el ambiente goza de mecanismos constitucionales específicos para su defensa, como son las acciones populares (C.P. art. 88) y los deberes calificados, en cabeza del Estado, para su protección.

....

La protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del Estado y de los particulares (C.P. arts. 8, 58 y 95). En virtud de expreso mandato constitucional (C.P. arts. 49, 79, 80 y 334) y de compromisos internacionales contraídos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que ninguna ley, por importante que parezca, puede desconocer.”

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la Sentencia No. T-092 de 1993:

“Al derecho a un ambiente sano, se le asigna a su vez la condición de servicio público, y constituye, por lo mismo, junto con la salud, la educación y el agua potable, un objetivo social, cuya realización se asume como una prioridad entre los objetivos del Estado y significa la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de vida de la población del país (C.P.art.366).

Todo lo anterior, se repite, consagra el ambiente sano como un derecho colectivo, y le otorga unos mecanismos y estrategias de defensa particulares y plenamente identificables."

De la misma manera, el derecho a un ambiente sano presenta una innegable conexión con la intimidad de las personas (art. 15 Const.). La Corte Constitucional, respecto de la relación del derecho a un ambiente sano con los derechos a la vida y a la salud en Sentencia No. T-164 indicó:

"El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental."

Finalmente, el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, aprobado mediante la Ley 56 de 1987, señaló:

"Artículo 12. Evaluación del impacto ambiental. 1. En el marco de sus políticas de ordenación del medio, las Partes Contratantes se comprometen a elaborar directrices técnicas y de otra índole que sirvan de ayuda en la planificación de sus proyectos de desarrollo importantes, de manera que se prevenga o minimice su impacto nocivo en la zona de aplicación del Convenio."

Artículo 6o. Contaminación causada por vertimientos. Las Partes Contratantes adoptarán todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio causada por vertimientos de desechos y otras materias en el mar desde buques, aeronaves o estructuras artificiales en el mar, así como para asegurar el cumplimiento efectivo de las reglas y estándares internacionales aplicables."

De otra parte, en relación con la contaminación generada por la explotación de carbón la Corte Constitucional en sentencia T-154 de 21 de marzo de 2013 (accionada Sociedad DRUMMOND LTDA), señaló:

"La emisión de partículas de carbón vulnera derechos a la intimidad, a la vida y a la salud."

...

Sin duda, la explotación, transporte y almacenamiento de carbón genera dispersión de partículas, que afectan la pureza del aire, al igual que la tierra y el agua donde finalmente caen. En tal virtud, esas actividades deben estar

sometidas a la vigilancia, con específicas y severas medidas sanitarias y de control, tendientes a proteger la indemnidad del ambiente, el bienestar general y, particularmente, la salud y demás derechos de la población circunvecina”.

En relación al citado fallo de Tutela, la C.G.R. remitió oficio a la Corte Constitucional el 5 de febrero del año en curso, en el que señaló:

“ ...

Por ello, para la Contraloría General de la República resulta relevante en materia de gestión ambiental aplicar tanto el principio de precaución, que se estableció para la protección del medio ambiente y para evitar un daño a la salud, cómo el de reparación, el cual debe darse tanto a las personas como al ambiente para restaurar y resarcir los daños ocasionados.

Para la Contraloría General de la República sería importante que la Honorable Corte Constitucional considerara la viabilidad de que este ente de control y vigilancia dentro de su misión de obtener el resarcimiento del daño causado, dado que como lo ha dicho la misma Corte el que contamina causa un daño que debe ser reparado, y siendo las empresas explotadoras de carbón las que poseen el conocimiento y la técnica para poder definir el alcance del daño y su costo de reparación; convocar a la Contraloría para que ella conmine a dicha reparación y le haga el seguimiento a la misma aún sin que exista una cuantificación exacta del daño dentro de las respectivas actuaciones fiscales”.

FUNCIÓN DE ADVERTENCIA

Teniendo en cuenta que la obligación de la Contraloría General de la República, no sólo está en pronunciarse de forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultados del manejo de los recursos y bienes públicos, sino además, de advertir con criterio técnico y proactivo a los gestores públicos del posible riesgo que se puede presentar por conductas que afecten la integridad del patrimonio público y el fin social que su destino demanda, la Contraloría General de la República, advierte sobre la necesidad de obtener el resarcimiento del daño causado, en el entendido de que el que contamina causa un daño que debe ser reparado, y deberán ser las autoridades destinatarias de la presente función de advertencia las que deberán estimar el daño causado y la reparación de este por parte de cada uno de los causantes enunciados en el presente documento, así como aquellos otros que no hayan sido identificados, pero que generen afectación en el desarrollo de su actividad.

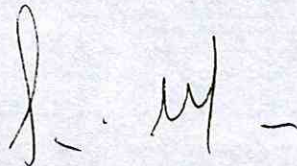
En ese contexto debe señalarse que de conformidad con lo previsto en los artículos 2, 8, 79, 80 y 95 de la Constitución Política, existe una responsabilidad compartida, pero diferenciada entre los actores antes citados en relación con

la conservación del ambiente y frente a los habitantes de la zona, por la cual deben actuar de manera articulada en su protección y defensa. Se requiere de la implementación de una política que atienda efectivamente la protección de los derechos constitucionales a la salud y al medio ambiente sano (ambos derechos fundamentales) en el desarrollo de todas las actividades descritas que confluyen en el área marino costera en el Distrito de Santa Marta y zonas de influencia.

La presente función de advertencia se ejerce sin perjuicio del control posterior de la Contraloría General de la República, en procura de la protección del patrimonio público y de los recursos naturales renovables. De conformidad con el Memorando 069 de 2009 de la Contraloría, se deberá realizar el seguimiento respectivo para efectos de evidenciar las acciones emprendidas con base en esta función de advertencia por parte de cada uno de las entidades concernidas. No obstante, todas las entidades deberán informar a este Despacho, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de este documento, las acciones o medidas que va adoptar o las ya adoptadas para corregir la situación detectada.

Esta advertencia se realiza sin perjuicio del control posterior a las acciones correctivas que se espera se adelanten, para la debida gestión y protección de los recursos del Estado.

Atentamente,



SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la Republica

Proyectado por: Luz Ayda Castro, Rodrigo Negrete, Olga Lucía Mesa.

Revisado por: Ligia Helena Borrero, Vicecontralora
Ana María Silva, Contralora Delegada para el Sector Minas y Energía
Leonardo Arbeláez Lamus, Contralor Auxiliar Sistema General Regalías.
Bibiana Guevara Aldana, Asesora de Gestión, Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.



TRD87111-271