

Ministerio de  
Ambiente y  
Desarrollo Sostenible

Bogotá, D.C., Agosto de 2014

Contraloría General de la República :: SGD 27-08-2014 16:04  
Al Contestar Cite Este No.: 2014EE0139599 Fol:8 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALGR / SANDRA MORELLI RICO  
DESTINO GABRIEL VALLEJO LOPEZ / MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
ASUNTO FUNCIÓN DE ADVERTENCIA CONTAMINACIÓN BAHÍA DE CARTAGENA  
OBS 80110 - 782 PROYECTO JORGE ENRIQUE CRUZ FELICIANO C.D. MEDIO AMBIENTE

2014EE0139599



Doctor  
**GABRIEL VALLEJO LÓPEZ**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Doctor  
**SANTIAGO ROJAS ARROYO**  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Doctor  
**OLAFF PUELLO CASTILLO**  
Director Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -- CARDIQUE

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-

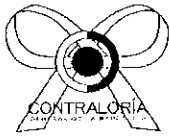
Doctora  
**MARÍA ANGÉLICA GARCÍA TURBAY**  
Directora Establecimiento Público Ambiental - EPA

Doctor  
**JUAN CARLOS GOSSAÍN ROGNINI**  
Gobernador - Gobernación del Bolívar

Doctor  
**DIONISIO VELEZ TRUJILLO**  
Alcalde - Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena

Doctor  
**FRANCISCO PÉREZ**  
Gerente General Empresa Aguas de Cartagena S.A. E.S.P ACUACAR

Doctora  
**CARMEN AREVALO**  
Gerente del Fondo de Adaptación



## **Asunto: Función de Advertencia contaminación Bahía de Cartagena**

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, , 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.

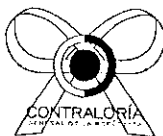
Igualmente, como atribución del Ente de Control Fiscal Superior, el numeral 7° del artículo 5° del Decreto Ley 267 de 2000, establece la función de advertir sobre operaciones o procesos en ejecución, para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control fiscal posterior 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 conocimiento de la degradación ambiental y la problemática presente en la bahía de Cartagena generada por la confluencia de distintas actividades antrópicas como fuentes de contaminación en este sector como son: la instalación de infraestructuras y actividades de carácter industrial y turísticas, la influencia del canal del Dique, el aprovechamiento forestal de áreas de manglar y las actividades de transporte marítimo, los cuales constituyen una problemática ambiental compleja y acumulativa que genera la degradación de los recursos naturales, paisajísticos y culturales. Este despacho encuentra necesario y oportuno hacer uso de la función de advertencia como instrumento de carácter técnico y preventivo, frente a la continuidad de los factores de amenaza y vulnerabilidad que constituyen los riesgos de contaminación de la Bahía de Cartagena.

En análisis de la problemática, la CGR evidencia la desarticulación e incoherencia de las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, las autoridades portuarias, marítimas y territoriales frente a la real situación de la bahía, ya que las



Integración  
con conciencia  
Tendremos  
por sus derechos  
humanos

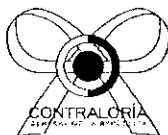
autorizaciones ambientales y de ocupación de las áreas (permisos de vertimiento, permisos de aprovechamiento forestal, licencias ambientales, licencias de construcción) no se han concebido como una afectación compleja sobre un ecosistema vulnerable, sino que, por el contrario, se autorizaron de manera individual y particular para cada uno de los diferentes proyectos, obras o actividades.

Precisado lo anterior, se identifica de manera general (INVEMAR- REDCAM 2013), que:

- *Dado que a esta bahía llega el aporte de aguas continentales a través del Canal del Dique, en la actualidad se le da el calificativo de estuario (Cañón et al, 2007). Estos aportes, junto con los vertimientos de aguas negras, las descargas industriales, los vertimientos de hidrocarburos en sus diferentes formas y transporte y las descargas de buques, han influido en la contaminación de la bahía (Cañón et al., 2007).*
- *Estas descargas de sedimentos pueden ocasionar blanqueamiento y necrosis de Ciertas partes del tejido vivo y muerte de las colonias de corales, por lo que el monitoreo en estas zonas es de gran importancia ambiental.*
- *La contaminación por plaguicidas en el departamento se centraliza principalmente en el sector de la bahía de Cartagena y la Ciénaga de la Virgen debido a las actividades agrícolas en sus alrededores (Garay, 1993; Vivas-Aguas et al., 2010); al aporte de aguas del río Magdalena por el Canal del Dique y la presencia de industrias productoras de agroquímicos en el sector industrial de Cartagena muy cerca de la bahía.*

Así, la concepción de la bahía de Cartagena como cuerpo receptor de vertimientos provenientes tanto del establecimiento de empresas industriales, especialmente en el sector de la zona industrial de Mamonal, como de las estructuras hoteleras, las descargas directa de aguas residuales y los aportes de sedimento del Canal de Dique ejercen en conjunto una elevada presión a un ecosistema cuya vocación turística, paisajística y emblema de la ciudad ha venido decreciendo de manera vertiginosa por total ausencia de una visión global sobre la afectación de los bienes y servicios ambientales de la Bahía.

La necesidad de buscar los mecanismos de prevención y reparación ambiental, circunscritos en la ley y requeridos para garantizar la permanencia de ecosistemas vitales para el Estado Colombiano en condiciones ambientales aceptables para garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales a generaciones venideras, son una de las herramientas para el logro del desarrollo sostenible. Por esta razón, en el caso de la Bahía de Cartagena, se hace necesario que se estimen los impactos acumulativos, sostenidos, progresivos y generados multifactorialmente, para exigir las medidas preventivas requeridas que permitan evitar una degradación irreversible de un ecosistema vulnerable como lo es la bahía de Cartagena.



Lo antes expuesto, pone de presente una desarticulación entre las entidades del Estado que tienen relación con la problemática ambiental que se presenta en la gestión ambiental de la Bahía de Cartagena, 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 el Ministerio de Puertos y Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia General de Puertos, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-, la Dirección General Marítima -DIMAR, la Alcaldía del Distrito, la empresa de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P y el Departamento del Bolívar 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..."*

2. 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 recurso 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.”*

3. 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”*.

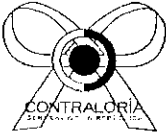
4. Adicionalmente, la Constitución Política de Colombia en su Art. 102 establece que: *“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”*.

5. En cuanto a la zonificación y declaración de áreas de manejo especial, de acuerdo con el artículo 45, literal e. del Decreto 2811 de 1974 se indica que, *“puede zonificarse el país y se delimitarán las áreas de manejo especial, que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales renovables y se dará prioridad a la ejecución de programas en zonas que tengan graves problemas ambientales”*

Especialmente, el Decreto No. 1741 Del 4 de agosto de 1978 emitido por el Ministerio de Agricultura, *“por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 23 de 1973, el Decreto Ley 2811 de 1974 y los Decretos 2349 de 1971 y 133 de 1976, en lo relacionado con la creación de un Área de Manejo Especial”* considera:

*“... la Bahía de Cartagena y sectores aledaños existen graves factores deteriorantes del ambiente que es necesario corregir, e impedir que se intensifiquen o extiendan a otras áreas, mediante el control de las actividades que se realizan o se proyecten realizar en la región.*

*Que de los estudios ecológicos, económicos y sociales realizados sobre el área, se deriva la necesidad de proteger integralmente los recursos naturales renovables de la*



Transparencia  
y Rendición de Cuentas  
Todos los datos  
por sus derechos  
humanos

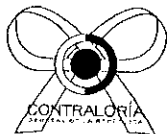
*región, sometiéndola a un manejo especial, con base en el principio de interdependencia de los mismos, con el fin de garantizar un ambiente sano a los habitantes del área y la disponibilidad permanente de sus recursos en cantidad y calidad tales, que sean aptos para los fines a que se destinen;*

*Que según los artículos 308 y 309 del Decreto Ley 2811 de 1974, es Área de Manejo Especial la que se delimita para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y su creación deberá tener objetos determinados y fundados en estudios ecológicos y económico – sociales”;*

El citado Decreto determina:

*“Artículo 2. El Área de Manejo Especial que se crea mediante este Decreto se denominará “Área de Manejo Especial de la Bahía de Cartagena y del Canal del Dique” y tiene por objeto:*

- 1. Proteger el ambiente, mediante la regulación de las actividades que se realicen dentro del Área, con el fin de controlar o corregir la contaminación existente en la Bahía de Cartagena y otros sectores de la región y para evitar que se intensifique o extienda a otros lugares.*
- 2. Conservar y proteger los hábitats existentes en el Área, especialmente los ecosistemas coralinos de las Islas del Rosario y los manglares, entre ellos los del Delta del Canal del Dique y los de la Isla de Barú.*
- 3. Conservar y proteger especies en vía de extinción, o de alto valor científico, como primates, babillas, iguanas, tortugas, algunas especies ícticas y aves acuáticas.*
- 4. Fomentar y proteger el desarrollo de la acuicultura en el Área.*
- 5. Planificar el uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y de la fauna acuática y terrestre, con el fin de garantizar aumentos en la producción, asegurando una productividad sostenida a largo plazo.*
- 6. Someter a manejo especial orientado a su recuperación, los suelos alterados o degradados en las zonas especialmente vulnerables del Área y prevenir los fenómenos que causen alteración o degradación, sin perjuicio de lo que el Decreto 2349 de 1971 esté asignando a la Dirección General Marítima y Portuaria –DIMAR.*
- 7. Reservar áreas para que formen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales en los términos previstos por el Decreto 622 de 1977 con el fin de que cumplan los objetivos allí señalados, sin perjuicio de la jurisdicción que por Ley corresponde a la Dirección General Marítima y Portuaria –DIMAR.*
- 8. Desarrollar modelos de manejo integrado de recursos naturales renovables. ...”*



Transparencia  
y eficiencia  
en el uso de los recursos  
humanos

6. Específicamente en lo que se refiere a la utilización de las aguas el Decreto Ley 2811 de 1974 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"*

7. 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 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."*

8. 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).

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 60. 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.”*

## **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 a los gestores públicos del posible riesgo que se puede presentar por conductas que afectan la integridad del patrimonio público y el fin social que su destino demanda. En este caso, se evidencia un riesgo relacionado con el deterioro y pérdida del recurso público natural debido a la desarticulación institucional referida a la prevención, mitigación, control y reparación de los daños causados sobre la bahía de Cartagena, por los efectos acumulativos y sinérgicos de los proyectos, obras y actividades que se desarrollan bajo controles parciales e individuales.

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 las entidades advertidas en relación con la conservación de los bienes y servicios ambientales de la Bahía de Cartagena y frente a los habitantes de la zona, por la cual deben actuar de manera articulada en su protección y defensa.

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.

Atentamente,

**SANDRA MORELLI RICO**  
Contralora General de la Republica

Proyectó: Luz A. Castro / Pilar Andrade

Aprobó: Jorge Enrique Cruz Feliciano – Control Delegado para el Medio Ambiente

Nelson Izaciga León – Control Delegado de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional