

80110-

Bogotá, D.C.,

FUNCIÓN DE ADVERTENCIA

DE: CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA

PARA: Doctora **Luz Helena Sarmiento Villamizar**
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

27 NOV 2013

Doctora **Cecilia Álvarez Correa Glen**
Ministra de Transporte
2013EE0153815

Doctora **Nubia Orozco Acosta**
Director Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-
2013EE0153877

Doctor **Orlando Enrique Cabrera Molinares**
Director Corporación Autónoma Regional del Magdalena
-CORMAGDALENA-
20130153881

ASUNTO: Riesgos y afectaciones ambientales en el proyecto "mejoramiento de la vía Palermo - Sitionuevo - Remolino - Guáimaro en el departamento de Magdalena". CONPES 3742 del 15 de abril de 2013.

La Contraloría General de la República haciendo uso de las facultades constitucionales y legales que le han sido conferidas, con fundamento en el Numeral 7° del artículo 5° del Decreto Ley 267 de 2000 y demás normas concordantes, en ejercicio de la vigilancia fiscal que le compete, profiere **FUNCIÓN DE ADVERTENCIA** con el fin de prevenir sobre los posibles riesgos y afectaciones ambientales que se podrían presentar especialmente en el Sistema Delta Estuarino Ciénaga Grande de Santa Marta, con ocasión del proyecto de "mejoramiento de la vía Palermo - Sitionuevo - Remolino - Guáimaro en el departamento de Magdalena" declarado como de importancia estratégica mediante el documento CONPES 3742 del 15 de abril de 2013.

I. ANTECEDENTES.

Mediante el documento CONPES No. 3742 de abril 15 de 2013, los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Transporte y el Departamento Nacional de Planeación recomendaron declarar de importancia estratégica para el país, para la integración de la región Caribe y su desarrollo, el proyecto de "Mejoramiento de la vía Palermo - Sitio Nuevo - Remolino - Guáimaro, en el departamento de Magdalena".

En general, la propuesta del Gobierno Nacional parte de considerar que dentro del enfoque regional descrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", es necesario desarrollar proyectos regionales dentro de los principales ejes viales que amplíen la conectividad y comunicación entre las distintas zonas pobladas del Caribe y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de los niveles de pobreza de sus municipios, en especial de aquellos pertenecientes al departamento del Magdalena.

En efecto, el Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2012-2015 "construyendo respeto por el Magdalena" (Estrategias e inversiones)¹, dentro de su eje estratégico 3.5 "Infraestructura para la competitividad", consagró la necesidad de gestionar proyectos de infraestructura de distinto nivel como el Plan Vial del Norte, entre ellos la variante sur de Ciénaga y la Vía de la Prosperidad, planes viales que formarán parte de un conjunto de vías de carácter regional que serían complementarias a las ya existentes, así como a los proyectos nacionales que se han venido implementando (autopista de Las Américas y Ruta del Sol).

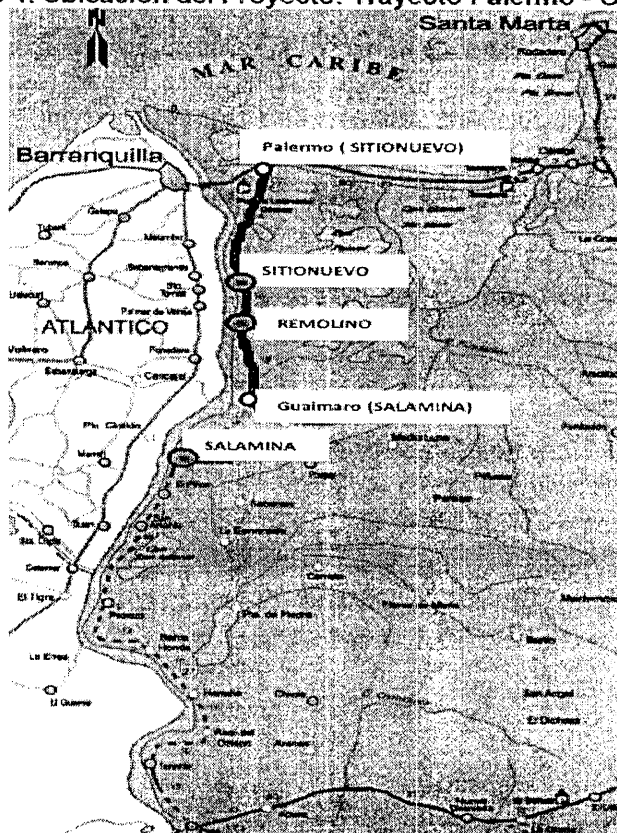
En particular, la vía de la Prosperidad consistiría en una "vía multipropósito, dique en algunos tramos, viaducto y variantes que implicarán reubicación de corregimientos desde Palermo hasta Plato", que según el propio plan de desarrollo departamental, permitirá ofrecer soluciones integrales a los problemas sociales y económicos que presenta el departamento del Magdalena, así como un modelo de sostenibilidad ambiental y productividad a distintos sectores que se encuentran asentados en la región.

Así mismo, se señala que con la construcción de la vía dique de la Prosperidad (trayecto Palermo - Plato), *"se protegerá las zonas aledañas al río Magdalena de las recurrentes inundaciones en época invernal y en los tramos de viaducto permitirá el flujo natural entre el río y las ciénagas para la recuperación de flora y fauna nativas, el diseño considera la construcción de reservorios para aprovechamiento de los excesos de agua del invierno en verano"*.

Por otro lado, de acuerdo con el documento CONPES No. 3742 de 2013, el proyecto vial objeto de la declaratoria de importancia estratégica se extiende desde el corregimiento de Palermo (municipio de Sitionuevo) hasta el municipio de Salamina en el sitio conocido como Guáimaro, siendo una primera etapa que se complementará posteriormente con los tramos que se construirán hasta la población de Plato.

¹ Gobernación del Magdalena. Mayo de 2012.

Gráfico 1. Ubicación del Proyecto: Trayecto Palermo - Guaimaro



Gráfica No. 1. Localización proyecto vial Guáimaro – Palermo.
Fuente: Documento CONPES 3742 de 2013.

En esta intervención vial que se plantea para el departamento del Magdalena y cuyo propósito es articular a los municipios ubicados en el margen derecho del río Magdalena y fomentar la productividad de sectores como el ganadero y agroindustrial, según lo manifestado en el mencionado documento, "(...) se protegerán las zonas aledañas al Río Magdalena de las inundaciones en las temporadas de lluvias y en los tramos de viaducto se permitirá el flujo natural entre el río y las ciénagas para la recuperación de flora y fauna nativas. (...) Adicionalmente, los tramos entre Palermo - Guáimaro, conectan con la Transversal del Magdalena y consolidarán el corredor que interconecta las zonas norte y centro del departamento, mejorando la competitividad de una amplia zona agrícola y pecuaria, donde los beneficiarios potenciales serían más de 46 mil habitantes (...)"

La financiación del proyecto incluirá recursos de inversión de cinco vigencias fiscales (2012-2016) con un costo total aproximado de \$466.900 millones de pesos, monto del cual provienen \$200.000 millones del Sistema General de Regalías (Fondo de Desarrollo Regional) y \$266.900 millones del Presupuesto General de la Nación por vigencias futuras.

Adicionalmente, es oportuno hacer mención de lo manifestado por el propio Departamento Nacional de Planeación sobre los requerimientos que deben cumplirse previo a la ejecución del proyecto de la vía del orden nacional Palermo-Guáimaro. Así, en comunicación del 30 de agosto 2012 dirigida por el Director de Infraestructura y Energía Sostenible del Departamento Nacional de Planeación al Director del Departamento Administrativo de Planeación (Secretario Técnico del OCAD Región Caribe)², analizando la justificación y descripción técnica del proyecto, se hace especial énfasis en los siguientes aspectos que se deben tener en cuenta para su ejecución:

"(...) En la cuenca baja del río Magdalena se presenta anualmente en épocas de invierno, una tendencia ascendente de los niveles del río, los cuales alcanzan niveles críticos de inundación. Bajo esta situación, los sectores bajos y de topografía plana, son los primeros afectados."

"(...) el estado de la infraestructura adyacente al río que comprende diques, terraplenes, muros de contención y carreteras, se encuentra en constante amenaza debido a que ésta puede colapsar por efecto de filtraciones causadas por las aguas. Este es el caso de la vía del orden nacional Palermo – Guáimaro, la cual presenta condiciones deficientes en su estado físico que se manifiestan en una bancada desprotegida y susceptible de erosión, y en una superficie de carece de una apropiada capa de rodadura."

De acuerdo a las condiciones anotadas, se expresa que es pertinente tener en cuenta lo siguiente:

- a) *"Se recomienda elevar la consulta ante la autoridad ambiental competente, para que ésta analice las características del presente proyecto con el fin que establezca si se requieren permisos por parte de dicha entidad, licenciamientos o cualquier otro tipo de requisitos previos necesarios para comenzar el desarrollo del presente proyecto."*
- b) *Los precios que sirvieron de base para la cuantificación de necesidades del presente proyecto, deberán estar ajustados a una revisión de aprobación por parte del Instituto Nacional de Vías – INVIAS de forma tal que éstos reflejen condiciones reales de mercado y correspondan a valores típicos para este tipo de proyectos."*
- c) *Se deberá propender por la visión integral en el desarrollo del presente proyecto, de tal forma que éste se encuentre articulado con los intereses, prioridades e intervenciones que ha establecido el Gobierno Nacional para el fortalecimiento de la infraestructura vial primaria en el sector Plato – Palermo en el departamento del Magdalena."*

II. IMPORTANCIA AMBIENTAL DE LOS HUMEDALES EN EL PAÍS.

Sobre la importancia ambiental y ecológica de los humedales y manglares para el país, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política y las leyes especiales dictadas sobre la materia, la

² Comunicación del 30 de agosto de 2012. Rad. 20122810657991.

Contraloría General de la República se ha pronunciado en forma reiterada en estudios y procesos auditores que se han adelantado previamente³.

En especial, se ha dicho por parte de este ente de control que el complejo normativo del país reconoce la existencia de ecosistemas de especial importancia ecológica que imponen deberes de preservación, conservación y protección, respecto de los cuales la planificación de la gestión de las autoridades estatales debe orientarse hacia su sostenimiento y armonización con el crecimiento económico y social (Art. 79 C.P.).

Respecto de los humedales la jurisprudencia ha señalado que como recurso ambiental, presentan una gran incidencia ecológica, científica, recreacional y paisajística que se refleja en las especies animales y vegetales, además de formar parte del sistema hídrico y regular los niveles freáticos y prevenir o amortiguar inundaciones. Por lo mismo, estando destinados al cumplimiento de una función reguladora del medio ambiente, se consideran bienes de uso público frente a los cuales no es posible alegarse derechos adquiridos e incluso en procesos de desecamiento natural o artificial por las manos de particulares, no habrá lugar a declararse ningún tipo de dominio privado⁴ (C.P., Art. 58, Código Civil, Art. 719 y ss.).

Ahora bien, teniendo de presente estas importantes consideraciones⁵, se ha llegado a calificar a los humedales como áreas de especial importancia ecológica que gozan de un régimen de protección estricto conforme a las obligaciones de carácter internacional asumidas por el Estado colombiano⁶.

Esta idea se hace evidente con el mandato de conservación establecido por la Constitución y por la ley para este tipo de ecosistemas sobre los cuales no está admitido adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos⁷. Lo anterior, al tratarse de zonas imprescindibles para los recursos

³ Al respecto, entre otros: "Evaluación de la implementación de la Política Nacional de Humedales Interiores en Colombia" En: Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011; "Evaluación y análisis de la gestión institucional para el uso, manejo y conservación de los ecosistemas de manglar de Colombia". En: Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2011-2012.

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 28 de octubre de 1994 (Rad. 642). C.P. Javier Henao Hidrón.

⁵ "Por sus características únicas los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos invaluables pues son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Amén de su gran valor estético y paisajístico, tienen repercusiones mundiales sobre la pesca pues dos tercios de ésta dependen de su buen estado. Mantienen, además, el nivel freático que es un elemento indispensable para el adecuado desarrollo de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales. Los humedales estabilizan también las fajas costeras, purifican las aguas para consumo y protegen los torrentes litorales; de igual manera, constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, varias de ellas en peligro de extinción." Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B. Sentencia del 20 de septiembre de 2001 (Exp. 25000-23-25-000-2000-0254-01 AP).

⁶ "Los humedales son, desde un punto de vista estrictamente normativo, áreas de especial importancia ecológica. Dicha calidad se deriva del hecho de que Colombia se adhirió a la Convención de Ramsar, relativa a la protección de este tipo de ecosistemas, así como de las sentencias dictadas por esta Corporación y el Consejo de Estado, que ha reconocido la especial importancia de los humedales". Corte Constitucional, Sentencia T-666 de 2002.

⁷ Ley 1450 de 2011, Art. 202 Parágrafo 1º.

naturales de la Nación debido a sus características de sostenimiento y mantenimiento de diferentes especies, circunstancia que lleva a que las autoridades orienten sus actuaciones en garantizar su conservación y restauración frente a eventos de degradación que se hayan podido presentar.

Por lo mismo, es evidente que *“las áreas de especial importancia ecológica, en este orden de ideas, están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente. Dicha protección tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar -pasivamente- de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe”*⁸.

Es claro entonces que para este tipo de ecosistemas las autoridades deben observar de manera obligatoria las disposiciones de carácter constitucional sobre protección a la biodiversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales garantizando su desarrollo sostenible, conservación, protección y restauración (C.P., Arts. 79 y 80). Lo anterior se reafirma con los compromisos de carácter internacional adquiridos por el Estado colombiano y su compromiso de protección de las riquezas culturales y naturales de la nación.

Así, la Ley 165 de 1994 que aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica celebrado en Río de Janeiro en 1992, dispuso como acciones de conservación *in situ*, entre otras, las siguientes: (i) el establecimiento de un sistema de áreas protegidas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; (ii) la elaboración de directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; (iii) promover la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; (iv) procurar establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;

De otro lado, la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar) adoptada por Colombia mediante la Ley 357 de 1991⁹, define a los humedales como extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya

⁸ Sentencia T-666 de 2002.

⁹ La Corte Constitucional en la Sentencia C-582 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, analizando la constitucional de dicha Ley, mencionó lo siguiente: *“como puede observarse, se trata de promover, a partir del Tratado Internacional suscrito, un sistema común de protección ambiental, con el fin de evitar que, deteriorándose el hábitat propicio para la subsistencia de las aves acuáticas en los territorios de los países firmantes, éstas disminuyan sus posibilidades de vida y puedan verse en peligro de extinción, con las graves consecuencias que ello ocasionaría. Tanto ese objetivo, enteramente acorde con las previsiones constitucionales (artículos 8, 79 y 80 de la Carta Política, entre otros), como el procedimiento de elaboración de la Lista Internacional de humedales, con miras a su reserva y protección, se avienen al Ordenamiento Fundamental de Colombia y, por tanto, ningún reparo encuentra esta Corte para que el Ejecutivo comprometa internacionalmente la voluntad del Estado en obligarse por las cláusulas del Convenio”*.

profundidad en marea baja no exceda de seis metros (Art. 1º)¹⁰. En atención a esta Convención, como ha mencionado este ente de control, el Estado colombiano se comprometió a nivel internacional a un conjunto de obligaciones en materia de conservación y restauración de los humedales, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- (i) Designar humedales idóneos para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Dicha selección se basará en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos, incluyéndose en primer lugar los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año.
- (ii) Conservación, gestión y uso racional de las poblaciones migradoras de aves acuáticas¹¹, tanto al momento de la designación de humedales de su territorio para ser incluidos en la Lista, como al momento de ejercer su derecho a modificar sus inscripciones previas.
- (iii) Conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista y llevando a cabo todas las medidas adecuadas para su custodia. Igualmente, cuando el Estado por motivos urgentes de interés nacional, retire de la Lista o reduzca los límites de un humedal incluido en ella, deberá compensar la pérdida de recursos de humedales y, en particular, crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección de una porción adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar.
- (iv) Investigación e intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna. En este sentido, el país debe esforzarse por aumentar las poblaciones de aves acuáticas mediante la gestión de los humedales idóneos.
- (v) Formación de personal para el estudio, la gestión y la custodia de los humedales.
- (vi) Celebración de consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Convención, especialmente en el caso de un humedal que se extienda por los territorios de más de un Estado o de un sistema hidrológico compartido por varias de ellas. Al mismo tiempo, el país deberá coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relativas a la conservación de los humedales y de su flora y fauna”.

Con base en lo anterior, la Resolución 157 de 2004 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentó el uso sostenible, la conservación y manejo de los humedales y desarrolló los aspectos necesarios para la aplicación de la Convención Ramsar. Dicha disposición

¹⁰ Según los considerandos de la Convención, los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo y ejercen funciones ecológicas fundamentales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora característica, especialmente de aves acuáticas. Por ello, deseando impedir intrusiones y pérdidas irreparables, se torna imprescindible la conservación de los humedales y de su flora y fauna armonizando políticas nacionales previsoras con una acción internacional coordinada.

¹¹ Se entiende por aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales (Art.1º).

estableció la obligación de las autoridades ambientales¹² de elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales de su jurisdicción, garantizando el uso sostenible y el mantenimiento de su diversidad y productividad biológica¹³ (Art. 3°).

En concreto, expresó dicha Resolución que *“dadas las características especiales de los humedales y de sus zonas de ronda, serán usos principales de los mismos las actividades que promuevan su uso sostenible, conservación, rehabilitación o restauración. Sin embargo, a partir de la caracterización y zonificación, se establecerán en el plan de manejo respectivo, los usos compatibles y prohibidos para su conservación y uso sostenible”* (Art. 9°).

Además, a pesar de que los sitios Ramsar y las Reservas de la Biósfera corresponden a estrategias internacionales de conservación y no son en estricto sentido categorías de manejo de áreas protegidas¹⁴, es obligación de las autoridades ambientales ejercer acciones decididas y efectivas de preservación, conservación y mantenimiento de las zonas que gocen de dichas distinciones, que como se ha dejado anotado atrás, comportan características ambientales y ecológicas invaluable para el patrimonio ambiental del país.

Finalmente, sobra anotar que de conformidad con el Decreto 2820 de 2010 (Art. 10°), aquellos proyectos en los cuales se pretendan intervenir humedales incluidos en la lista de humedales de especial importancia internacional, las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales competentes deberán solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así mismo, las autoridades ambientales deberán observar en todo caso los actos administrativos expedidos que atiendan a la conservación y uso sostenible de dichos ecosistemas.

III. HUMEDAL RAMSAR Y RESERVA DE LA BIÓSFERA SISTEMA DELTA ESTUARINO DEL RÍO MAGDALENA, CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA (CGSM).

El Sistema Delta Estuarino del río Magdalena de la Ciénaga Grande de Santa Marta designado como el primer humedal de importancia internacional RAMSAR del país mediante el Decreto 224 de 1998, se ubica en el extremo noroccidental del Departamento del Magdalena en el litoral Caribe colombiano en las coordenadas 10°20', 11°05' de latitud norte y 74° 06', 74 °52' de longitud oeste, conformado por un extenso complejo lagunar con un área que cubre aproximadamente 400.000 ha que representan una fuente importante de riqueza de flora y fauna para los recursos naturales de la Nación.

Hacen parte de esta zona los municipios de Ciénaga, Pueblo Viejo, Sitio Nuevo, Remolino, Salamina, El Piñón, Cerro de San Antonio, Pivijay, El Retén, Aracataca, Zona Bananera, Fundación y Concordia.

¹² Según la norma, la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las Autoridades Ambientales Distritales de acuerdo con la Ley 768 de 2002.

¹³ Mediante la Resolución 156 de 2006 (1° de febrero) el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial adopta la Guía Técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia.

¹⁴ Decreto 2372 de 2010, Art. 28.

De acuerdo con el Plan de Manejo para el sitio Ramsar y Reserva de Biosfera de la Ciénaga Grande de Santa Marta¹⁵, la zona constituye una red hidrográfica compuesta por ríos, ciénagas, caños y arroyos gobernados principalmente por cursos hidrodinámicos derivados del río Magdalena, otros cuerpos de agua de la Sierra Nevada de Santa Marta (Fundación, Sevilla y Aracataca) e intercambios limitados con el mar. Por su tamaño y posicionamiento natural es una fuente vital para el recurso pesquero, siendo área de desove, crianza y reproducción, explotación comercial de peces y tránsito migratorio de aves. Además, la diversidad de vegetación que provee como manglares, bosques tropicales y herbáceos contribuye a la retención de nutrientes y sedimentos, el control de la erosión, la recarga y descarga de acuíferos, el control de factores contaminantes, aporte de madera, así como un escenario potencial para el desarrollo de actividades turísticas y de recreación.

En todo caso, las anteriores características al tiempo de revelar el patrimonio natural que representa la Ciénaga Grande de Santa Marta, evidencian sus condiciones especiales de fragilidad y vulnerabilidad frente a alteraciones trópicas y antrópicas.

En efecto, dentro de las principales causas de la degradación del sistema de humedales, la alteración de los balances hídricos, la degradación de los suelos y la pérdida de biodiversidad, se ha considerado que la construcción de la carretera Ciénaga-Barranquilla y la interrupción del flujo de agua dulce del río Magdalena por la construcción de diques, canales y la carretera Palermo-Salamina han provocado afectaciones importantes para la zona como la obstrucción de entrada de flujo de agua a los complejos de humedales, generando hipersalinización y pérdida considerable de coberturas de bosque de manglar, eventos en los cuales las autoridades ambientales no ejercieron oportunamente las facultades que confiere la normatividad vigente en materia de protección, conservación y sostenimiento de los recursos naturales.

Por lo visto, entre los proyectos más relevantes del plan de manejo y que podrían entrar en conflicto con el desarrollo de la obra propuesta por el documento CONPES 3742 de 2013, están los siguientes: mantenimiento de las condiciones hidrológicas del Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta; mantenimiento de los caños de comunicación interna en la Ciénaga Grande de Santa Marta; implementación de Sistemas Agroforestales con seguridad alimentaria; plan de manejo de los ecosistemas de manglar presentes en el sitio Ramsar y Reserva de la Biosfera, Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta, entre otros.

De igual forma, debe recordarse que en la zona coexisten dos áreas protegidas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales: Vía Parque Isla de Salamanca y el Santuario de Flora y Fauna Ciénaga Grande de Santa Marta, áreas sometidas a acciones especiales de manejo encaminadas al cumplimiento de objetivos de conservación según las categorías dispuestas, entre los cuales se encuentran según lo expresado por el Decreto Ley 2811 de 1974 (Art. 329) y el Decreto 2372 de 2010 (Art. 6º), las siguientes:

¹⁵ Plan de manejo para el sitio Ramsar y Reserva de Biosfera de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Corporación Autónoma Regional del Magdalena -CORPAMAG-, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" -INVEMAR-,

- "a) Preservar y restaurar la condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos.*
- b) Preservar las poblaciones y los hábitats necesarios para la sobrevivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad, con énfasis en aquellas de distribución restringida.*
- c) Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos.*
- d) Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales.*
- e) Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea, o combinaciones de estas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país.*
- f) Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza.*
- g) Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos".*

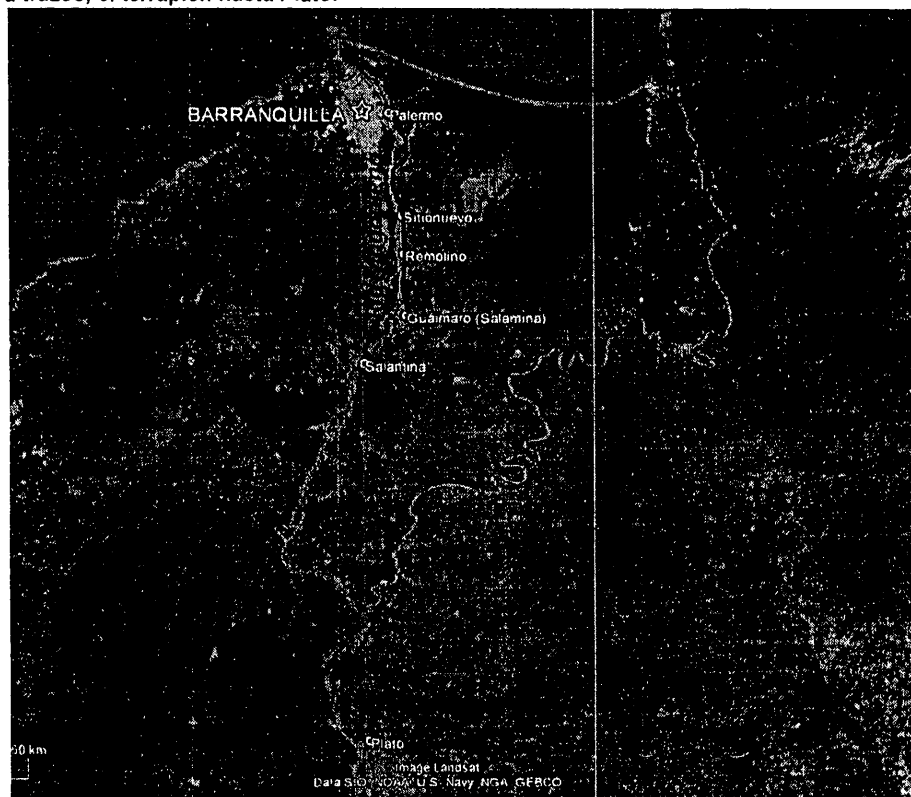
Es relevante mencionar también que la Ciénaga Grande de Santa Marta como ecosistema estratégico goza de calificación como Reserva de la Biósfera por parte de la Unesco desde el año 2000. Con dicha denominación se distinguen a nivel mundial lugares para la aplicación de prácticas de desarrollo sostenible en función de atributos de conservación, desarrollo y apoyo logístico dirigidos a establecer métodos de innovación entre las actividades humanas y la gestión de los recursos naturales para el fomento de la diversidad biológica y cultural de las naciones.

Según la Estrategia de Sevilla para las Reservas de Biósfera y el Programa Estatutario de la Red Mundial de Reservas de Biósfera, estas áreas:

"deben cumplir con tres funciones complementarias: una función de conservación para proteger los recursos genéticos, las especies, los ecosistemas y los paisajes; una función de desarrollo, a fin de promover un desarrollo económico y humano sostenible; y una función de apoyo logístico, para respaldar y alentar actividades de investigación, de educación, de formación y de observación permanente relacionadas con las actividades de interés local, nacional y mundial encaminadas a la conservación y el desarrollo sostenible". Concretamente, cada reserva de biósfera debería contener tres elementos: una o más zonas de núcleo que benefician de protección a largo plazo y permitan conservar la diversidad biológica, vigilar los ecosistemas menos alterados y realizar investigaciones y otras actividades poco perturbadoras (...); una zona tampón bien definida que generalmente circunda las zonas núcleo o colinda con ellas, que se utiliza para actividades cooperativas compatibles con prácticas ecológicas

racionales (...); y una zona de transición flexible (o área de cooperación) que puede comprender varias actividades agrícolas, de asentamientos humanos y otros usos (...)"¹⁶.

Gráfica 2. Humedal Ramsar y reserva de la Biósfera Sistema Delta Estuarino del río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta, bordeados con la línea azul brillante. En línea negra continua, el tramo Palermo – Guáimaro y en línea negra a trazos, el terraplén hasta Plato.



Fuente: Google Earth 2013.

IV. RIESGOS DE AFECTACIÓN AL HUMEDAL RAMSAR Y RESERVA DE LA BIÓSFERA SISTEMA DELTA ESTUARINO DEL RÍO MAGDALENA, CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA (CGSM) POR LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO.

Considera este órgano de control fiscal que la vía como el corredor de influencia del proyecto propuesto en el documento CONPES 3742, en forma directa impactará al humedal Ramsar y Reserva de la Biósfera Sistema Delta Estuarino del río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta. Según se ha evidenciado, el tipo de obra aprobada coloca en grave riesgo al sistema de cuerpos de agua (ciénagas, lagos, lagunas y humedales) de esta región del país.

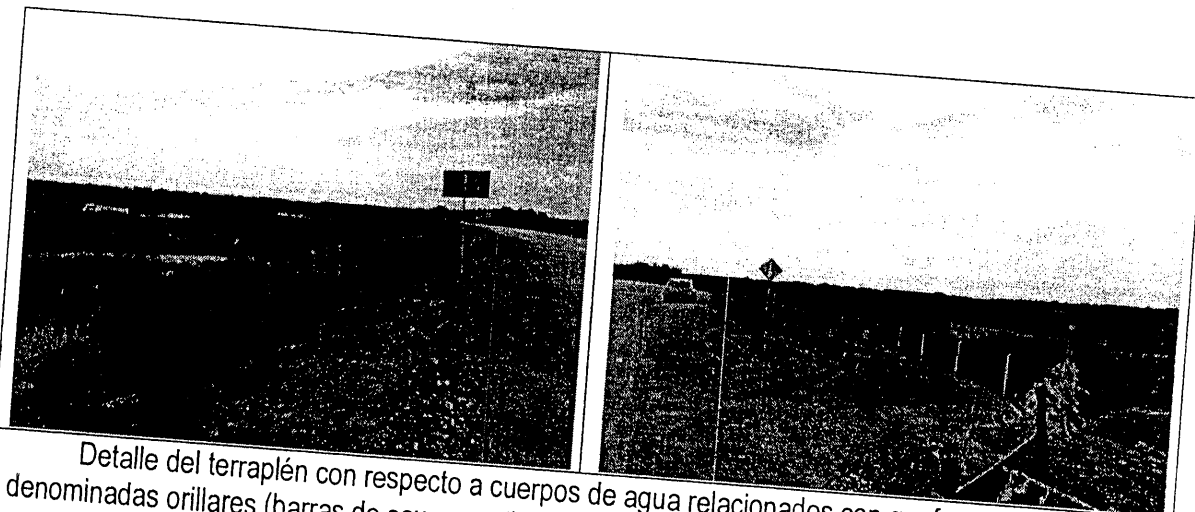
¹⁶ Véase también la Declaración de Madrid sobre el Programa Hombre y Biosfera (MAB) de la UNESCO y la Red Mundial de Reservas de la Biosfera (RMRB), el Plan de Acción de Madrid para las Reservas de Biósfera (2008-2013), entre otros. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO-.

A pesar de que esta vía - dique está prevista para la defensa de las inundaciones, su desarrollo implicará a corto, mediano y largo plazo la desecación del área de influencia hidráulica de la vía, y por ende, una serie de impactos ambientales negativos e irreversibles en contra de la flora y fauna de esta zona. En efecto, la solución propuesta por el gobierno pretende dar manejo a las inundaciones a lo largo del corredor vial y no a las cabeceras municipales, donde se requiere otro tipo de obras. De modo que no aparece claro de qué manera este tipo de vía – dique sería una solución de fondo para el control definitivo de dicha problemática para la población rural, dispersa y alejada de la vía, lo cual requeriría gigantescas y costosas inversiones en obras de hidráulica, además de una evaluación a profundidad de su viabilidad ambiental que no es mencionada en ningún apartado del documento. CONPES



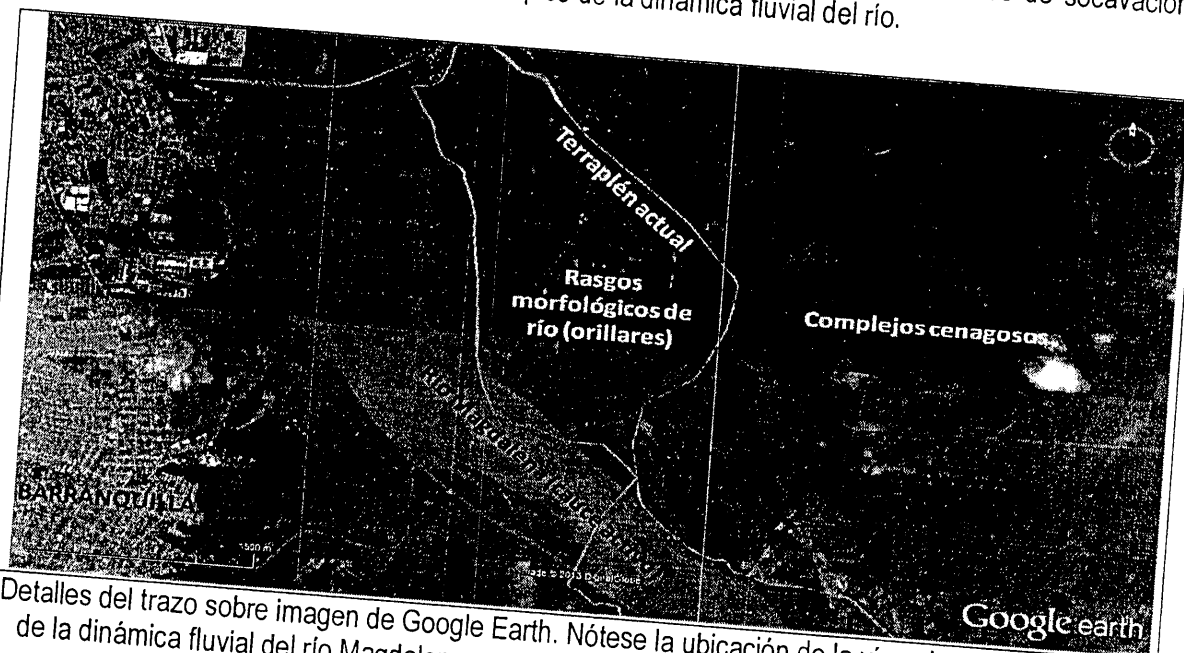
Tramo del terraplén entre Palermo y Sitionuevo. Nótese los cuerpos de agua a lado y lado de la estructura del terraplén.

A lo dicho se suma que no existe una revisión y análisis de los impactos ambientales de una obra de tal magnitud al interior de un escenario de condiciones naturales particulares, entre las que se pueden contar: (i) involucra poca población dispersa; (ii) la mayoría de la población está concentrada en las cabeceras municipales; (iii) la zona presenta alta susceptibilidad natural a las inundaciones prolongadas, ya sea por efectos individuales o combinados de lluvias locales o por sobre niveles del río Magdalena; (iv) su topografía en general es llana o plana de baja pendiente con múltiples depresiones; (v) cuenta con buena cobertura de vegetación natural, presencia de cultivos de palma y plátano, y (vi) abundantes cuerpos y corrientes naturales de agua.



Detalle del terraplén con respecto a cuerpos de agua relacionados con geoformas de río denominadas orillares (barras de cauces antiguos). A la derecha, costado oriental del terraplén y a la izquierda, el costado occidental, próximo al cauce principal del río Magdalena.

Con ello, es preocupante para este ente de control observar que en el documento CONPES 3742, no se cuenta con la participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ni con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- ni con la Corporación Autónoma Regional del Magdalena -CORPAMAG-, circunstancia que bien podría representar aún más los riesgos ambientales en el proyecto, debido a que no se ha contado con una coordinación y evaluación conjunta de las autoridades ambientales respectivas. Incluso, desde un punto de vista meramente técnico, la obra es vulnerable ante las crecientes del río Magdalena ante procesos de socavación lateral del canal principal del río, proceso típico de la dinámica fluvial del río.



Detalles del trazo sobre imagen de Google Earth. Nótese la ubicación de la vía sobre zonas propias de la dinámica fluvial del río Magdalena y sobre zonas cenagosas. También la vulnerabilidad del trazado ante la erosión fluvial del río.

En este contexto es preocupante que los impactos ambientales del proyecto no se han evaluado por corresponder a una supuesta rehabilitación vial. No obstante, la intervención sobre las dinámicas hidrológicas que alimentan la totalidad del complejo de humedales del ecosistema denominado Humedal Ramsar Ciénaga Grande de Santa Marta ha desencadenado con anterioridad efectos socioeconómicos sobre los pescadores.

De acuerdo con Vilardy, Martín y Oteros-Rosas (2011)¹⁷:

Otros servicios ampliamente reconocidos que brindan los humedales son la purificación del agua, la regulación climática y el efecto de atenuación del cambio climático relacionado con los manglares, la formación de suelo por parte del bosque seco y en especial la gran variedad de servicios culturales suministrados por el conjunto de ecosistemas, que son altamente valorados a todas las escalas y por toda la población (Kaplowitz, 2000; Drew et al., 2005; Maass et al., 2005; MEA, 2005b; van Jaarsveld et al., 2005). Adicionalmente el servicio que ofrece el manglar como zona fundamental para la reproducción y refugio de muchas especies de importancia pesquera es ampliamente reconocido, así como el suministro de una gran variedad de servicios de protección ante inundaciones, tormentas, reducción de la erosión costera y de riberas y el mantenimiento de la calidad del agua (Barbier & Strand, 1998; Barbier, 2000; Kaplowitz 2000; Rönnbäck et al. 2007 Aburto-Oropeza et al. 2008)

La gran dependencia que tienen las poblaciones locales de los ecosistemas (ver Capítulo 1) y el riesgo que esto implica, debido a la degradación de los mismos, es especialmente importante en la ecorregión CGSM y se puede observar en dos factores: 1) la diversidad de servicios que ofrecen los ecodistritos está relacionada de manera positiva con el número de habitantes; se ha identificado más diversidad de servicios en ecodistritos donde hay más población como son la Planicie Aluvial y la Llanura de Manglar y/o en ecodistritos con mayores densidades de población como las Lagunas de Inundación (Tabla 2.2); 2) la diversidad de servicios se basa principalmente en los servicios de abastecimiento y especialmente en los alimentos, materiales y servicios relacionados con el bosque y las plantas. También son muy diversos los servicios de regulación que están relacionados con los ciclos biogeoquímicos necesarios para los servicios de reciclaje de nutrientes (sumidero) y las condiciones para que se ofrezcan servicios como los alimentos, entre otros (Mitsch & Gosselink, 2000).

En cuanto a la construcción de vías y obras lineales, existen estudios detallados sobre los efectos negativos sobre los ecosistemas y por lo tanto sobre las poblaciones más vulnerables que derivan su sustento del sistema cenagoso. Vilardy, Martín, Oteros-Rosas y Rodríguez (2011)¹⁸ documentan de

¹⁷ Vilardy, S., Martín, B. y Oteros-Rosas, E. (2011) Los servicios suministrados por los ecosistemas de la ecorregión Ciénaga Grande de Santa Marta. En Vilardy, S., y González, J.A. (Eds.). 2011. Repensando la Ciénaga: Nuevas miradas y estrategias para la sostenibilidad en la Ciénaga Grande de Santa Marta. Universidad del Magdalena y Universidad Autónoma de Madrid. Santa Marta, Colombia. 228 p.

¹⁸ Vilardy, S., Martín, B., Oteros-Rosas, E y Rodríguez, R. (2011). Escenarios de futuro en la ecorregión Ciénaga Grande de Santa Marta. En Vilardy, S., y González, J.A. (Eds.). 2011. Repensando la Ciénaga: Nuevas miradas y estrategias

manera detallada en su trabajo las afectaciones típicas que ya se han presentado en relación con proyectos viales, así como por la construcción de diques continuos que no permiten la interacción y el flujo de materia y energía, vitales para este tipo de ecosistemas:

- *La construcción de una autopista en la zona norte de la ecorregión, sobre la isla de Salamanca (1956-1960) interrumpió casi todas las conexiones naturales entre el mar y las lagunas costeras y también los flujos de aguas subterráneas debido a la compactación del suelo (Hernández et al., 1978; Botero y Mancera-Pineda, 1996).*
- *A partir de la década de los 60, debido a las actividades de extracción forestal en la llanura de manglar, fueron creados varios canales de diferentes tamaños para sacar la madera en embarcaciones. El material dragado para la construcción de los caños era depositado en los bordes de los mismos, lo que trajo como consecuencia la modificación completa de los flujos hídricos, creando amplias zonas de estancamiento en el bosque de manglar (Hernández et al., 1980).*
- *Durante la década de los 60 fueron construidos varios diques y bermas sobre la planicie aluvial a lo largo del margen del río Magdalena y de los caños, con el fin de adecuar las tierras para cultivos y evitar los efectos de las inundaciones sobre éstos. En los 70 se inicia la construcción de la carretera Palermo – Sitionuevo – Remolino, paralela al margen derecho del río Magdalena. Estas obras, sumadas a la sedimentación del río, provocaron modificaciones importantes en las entradas de los caños y, por lo tanto, la obstrucción de los flujos de agua entre el río y las ciénagas (Hernández, et al., 1980; PROCIÉNAGA, 1995; Botero y Mancera-Pineda, 1996).*

V. ADVERTENCIA.

Con base en todo lo descrito, la Contraloría General de la República se permite ADVERTIR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Transporte, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena -CORPAMAG-, sobre los posibles riesgos y afectaciones ambientales que se podrían presentar especialmente en el Sistema Delta Estuarino Ciénaga Grande de Santa Marta, con ocasión del proyecto de “mejoramiento de la vía Palermo - Sitionuevo - Remolino - Guáimaro en el departamento de Magdalena” declarado como de importancia estratégica mediante el documento CONPES 3742 del 15 de abril de 2013.

En particular, frente a la situación puesta de presente, la CGR considera que debe existir total claridad respecto de la viabilidad ambiental y técnica del proyecto descrito, especialmente frente a los compromisos internacionales adquiridos por el país en materia de protección a la diversidad biológica y humedales de Importancia Internacional.

Lo anterior, en atención del estricto acatamiento y cumplimiento de las normas ambientales y del principio de precaución que debe imperar en este tipo de obras y situaciones, teniendo en cuenta la

para la sostenibilidad en la Ciénaga Grande de Santa Marta. Universidad del Magdalena y Universidad Autónoma de Madrid. Santa Marta, Colombia. 228 p.

Av. Carrera 60 No. 24-09 P. 10 Edificio Gran Estación II • PBX: 6477000 •

Bogotá, D. C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

magnitud de las obras y el potencial de impactos ambientales negativos e irreversibles que implicaría su ejecución, a lo que se agrega el riesgo a los recursos públicos de la Nación al no contarse con todos los estudios, previsiones y autorizaciones requeridas.

En definitiva, es necesario contar con la mayor cantidad suficiente de estudios especializados y detallados acerca de las implicaciones hidráulicas, de dinámica fluvial, ambientales, sociales y económicas, que se presentarán no sólo en el departamento de Magdalena con la eventual construcción de la vía-dique sino de las implicaciones que se ocasionarán en la margen izquierda del río Magdalena al interior del Departamento de Atlántico, donde se localiza la ciudad de Barranquilla.

Lo dicho, dado que de construirse la vía dique ésta se puede comportar como una barrera artificial en la margen derecha del río, modificándose de esta manera el ingreso de los flujos de agua y el nivel del río Magdalena en época de crecientes, lo cual podría llevar a que las aguas inundaran zonas que antes no presentaban esa situación y que por lo tanto, no están protegidas de forma correspondiente para tales eventos. Respecto al tema se anota la importancia estratégica del puerto de Barranquilla y las cuantiosas inversiones en materia de recuperación de la navegabilidad del río, especialmente en la entrada al puerto, las cuales podrían verse afectadas por la construcción de la vía – Dique propuesta.


Se advierte igualmente a las autoridades ambientales sobre las implicaciones que representa la construcción de vías de este tipo bajo la supuesta condición de “mejoramiento vial” pues conlleva la inexistencia de estudios ambientales que consideran aspectos geológicos, geomorfológicos, hidrológicos, hidráulicos, bióticos y sociales, entre otros, que permitan garantizar que no se generen graves afectaciones al ambiente.

Finalmente, la Contraloría General de la República -CGR- seguirá de cerca los avances en el tema por parte de las autoridades competentes y realizará el seguimiento y evaluación de las acciones que se adelanten para atender lo manifestado en la presente Función de Advertencia.

Atentamente,



SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República

Aprobó: Mauricio Cabrera Leal. 
Contralor Delegado Medio Ambiente.