

**RESPUESTA CUESTIONARIO MINERÍA ILEGAL Y LICENCIAMIENTO AMBIENTAL
PLENARIA CÁMARA**

HR. Oscar Ospina Quintero

Diciembre de 2014

- 1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política de Colombia y en concordancia con el artículo 3 del Decreto ley 267 de 2000 ¿Qué proyectos, según la Contraloría General de la República, tienen licencias ambientales que están generando graves crisis e impactos ambientales en el país?**

En primer término es necesario tener en cuenta el ámbito del control que ejerce la Contraloría General de la República "CGR" a las Entidades del Estado, el cual se circunscribe a las Entidades del sector central esencialmente, en este punto, la CGR vigila la gestión de estas Entidades en lo que respecta a sus deberes misionales y desempeño de los recursos del estado por ellas administrados, así mismo la evaluación fiscal de gestión de las entidades del estado se hace de forma posterior y selectiva. (*Constitución Política de Colombia 1991. Art119*)¹

En segundo término, la Licencia Ambiental obedece a un proceso administrativo requerido para la planeación y administración ambiental e integral de los recursos naturales propiedad de la Nación, de tal forma se asegure al Estado Colombiano que las obras, proyectos y actividades humanas - económicas de la sociedad (los particulares o la Nación), se ajusten a las normas ambientales vigentes y a las restricciones naturales que el medio le impone a ciertas actividades y proyectos desde la perspectiva ecológica, de recursos naturales, condiciones ambientales geodinámicas, paisajísticas, salud pública y socio ambientales, para que de esta forma, la licencia ambiental sea un instrumento efectivo y eficaz que permita el desarrollo social y económico fundamentado y armónico, de acuerdo a las características restricciones, condicionantes y potencialidades del medio natural o del territorio.

A la fecha (diciembre de 2014), el proceso de licenciamiento ambiental se rige aún por las estipulaciones del decreto 2820 de 2010, en sus artículos 8° y 9°, se definen las actividades y sectores económicos sujetos de licencia ambiental, estos artículos corresponden integralmente en forma y contenido a los artículos 8° y 9° del nuevo decreto 2041 de 2014, el cual reemplaza al decreto 2820 de 2010 a partir del 01 de enero de 2015.

¹ CPC 1991 Artículo 119. La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

De acuerdo al Art. 3° del decreto 2041 de 2014, la Licencia Ambiental es:

Artículo 3°. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables/o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.

El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental.

La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.

(Negrillas y subrayados por fuera del texto).

En este sentido, queda claro que no todos los proyectos y actividades productivas son objeto de licencia ambiental en Colombia, por lo tanto todas aquellas actividades, obras o proyectos que la requieran y no cuenten con la respectiva licencia ambiental están al margen de la legislación ambiental colombiana y son sujetos a las acciones y sanciones correspondientes.

En relación a determinar cuántos y cuáles proyectos en particular requieren de licencia ambiental, es una información de manejo exclusivo de la ANLA, dado que para tal efecto se ha establecido unos parámetros para que algunos proyectos actividades y obras no requieran licencia ambiental, así mismo, por sus condiciones particulares estas también puedan ser expidas por las Corporaciones Autónomas Regionales razón por la cual no son objeto de seguimiento de a ANLA. (Decreto 2041 de 2014, Artículos 7°,8 y 9°).

Artículo 7°. Proyectos, obras y actividades sujetos a licencia ambiental. Estarán sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 8° y 9° del presente decreto.

Las autoridades ambientales no podrán establecer o imponer planes de manejo ambiental para proyectos diferentes a los establecidos en el presente decreto o como resultado de la aplicación del régimen de transición.

(Negrillas y subrayados por fuera del texto).

De acuerdo a los Artículos 8 y 9 del Decreto 2041 de 2014 el grupo de proyectos sujetos a licenciamiento ambiental corresponden una amplia variedad de actividades, lo cual implica necesariamente un amplio rango de gestión de la ANLA y no solo en temas de licenciamiento, sino de seguimiento, evaluación y control, de acuerdo al artículo No 8° del decreto 2041 el grupo de proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento por parte de a ANLA corresponde en grandes rasgos a las siguientes:

- ✓ **Sector Hidrocarburos:** Perforación exploratoria, explotación – producción, transporte, almacenamiento, refinación.
- ✓ **Sector Minero:** Exploración explotación, proceso – transformación de minerales.
- ✓ **Sector Infraestructura:**
- ✓ **Eléctrico:** Construcción de presas y centrales de generación y construcción de líneas de transmisión.
- ✓ **Marítimo:** Construcción de puertos, dragados, construcción de rompeolas, espolones, diques
- ✓ **Aeroportuario:** Construcción de aeropuertos
- ✓ **Obras públicas:** Proyectos de la red vial nacional, construcción de túneles
- ✓ **Fluvial:** Construcción de puertos, rectificación de cauces, dragados
- ✓ **Ferroviario:** Construcción de vías férreas:
- ✓ **Infraestructura Hidráulica:** Distritos de riego y adecuación de drenajes.
- ✓ **Sector Agroquímicos:** Importación, uso y producción de pesticidas, herbicidas y plaguicidas, y **Proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales**
- ✓ **Introducción al país de parentales, especies y otros ...**

En cuanto a las Corporaciones autónomas Regionales “CARs” su capacidad de licenciamiento ambiental está definida por el artículo 9° del decreto 2041 de 2014, que en esencia corresponde a los mismos sectores de competencia de la ANLA, pero en proyectos actividades y obras de menor escala, tamaño, rango de producción o afectación al ambiente.

***Artículo 9°. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.** Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.*

Respecto al seguimiento en el tiempo que ejerce el ANLA sobre el grupo de proyectos, obras y actividades sujetos de control de esta Autoridad, no es competencia de la CGR tal información, ya que corresponde a decisiones particulares de cada sector y grupos de proyectos bajo la competencia directa de esta Autoridad Ambiental, además obedece igualmente al grado de evolución o condición de los proyectos de forma individual, lo cual implica que cada año la ANLA defina los criterios que mejor se ajusten a sus funciones, recursos, capacidad y mandato de ley en cuanto a su gestión y deberes misionales para la ejecución de tal vigilancia directa, contando además con los Informes de Cumplimiento Ambiental “ICAs” remitidos por los beneficiarios o titulares de las licencias ambientales, en este sentido la ANLA se fundamenta en dos líneas de planeación y decisión sobre su gestión, que corresponden a un plan de acción institucional anual y un modelo integrado de Planeación y gestión anual, a saber:

“Plan de Acción Institucional

El Plan de Acción institucional es un instrumento de programación anual de las metas de la entidad, que permite a cada área de trabajo, orientar su quehacer acorde con los compromisos establecidos, articulando sus procesos con los lineamientos con el Plan Nacional de Desarrollo - PND, y demás políticas del sector, el marco estratégico institucional (misión, visión, objetivos estratégicos) y las funciones de la entidad. En el Plan de Acción se definen los productos, actividades y metas de gestión que se realizarán en cada vigencia con sus correspondientes indicadores, teniendo en cuenta los recursos disponibles (humanos, financieros, físicos, tecnológicos).

Mensualmente se realiza seguimiento al Plan, generando información clara y consistente sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas, información que sirve de soporte para la determinación e implementación de acciones.

Plan del Modelo Integrado de Planeación y Gestión

*El gobierno nacional en pro del fortalecimiento y mejoramiento continuo de la Administración Pública ha fortalecido las herramientas de gestión, para facilitar la implementación de las políticas públicas. Mediante el **Decreto 2482 del 2012**, adoptó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, el cual permite a través de una planeación integral, simplificar y racionalizar la labor de las entidades en la generación y presentación de planes, reportes e informes, que en su **Artículo 3, adopta las cinco Políticas de Desarrollo Administrativo**, a) Gestión misional y de Gobierno, b) Transparencia, participación y servicio al ciudadano. c) Gestión del talento humano, d) Eficiencia administrativa, e) Gestión financiera. De acuerdo con los aspectos de los que trata el Artículo 17 de la Ley 489 de 1998.”*

Fuente: Pagina Web Anla.

Frente al punto específico respecto de qué proyectos o actividades están generando graves crisis e impactos ambientales en el país, se aclara que esto es un asunto de competencia exclusiva de la ANLA y las Corporaciones Autónomas Regionales, dado que dentro de sus funciones misionales esta hacer el monitoreo, seguimiento, control, evaluación e inspección de las licencias ambientales y otras actividades sujetas de control o vigilancia ambiental por parte de estas entidades, por lo tanto son estas, las llamadas a definir qué actividades, obras o proyectos pueden generar grave daño o impacto sobre el ambiente, o en su defecto identificar las situaciones y declarar las respectivas crisis – emergencias ambientales y ordenar o ejecutar las investigaciones del caso a efecto de determinar las causas y los responsables de tales crisis o emergencias ambientales en relación de actividades productivas amparadas o no en instrumentos ambientales.

2. ¿Qué acciones ha emprendido la Contraloría General de la República cuando detecta falencias en el control ambiental por parte del Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)?

La Contraloría General de la República en el marco de sus facultades constitucionales y legales ejerce el control fiscal desde el nivel macro y micro.

Desde el punto de vista ambiental, el Control Macro se expresa a través de estudios sectoriales, funciones de advertencia, análisis de políticas públicas, análisis de proyectos de ley, y el informe del estado de los recursos naturales para el Congreso de la República.

Mientras que en el Control Micro dicha facultad se expresa a través de Auditorías, actuaciones especiales, pronunciamientos sectoriales atención de quejas, denuncias ciudadanas y derechos de petición. En el caso de las auditorías, los informes plantean la necesidad de suscribir planes de mejoramiento por parte de las Entidades auditadas y traslados a otros órganos de control competentes, de acuerdo a los hallazgos dejados en firme luego del proceso auditor.

Teniendo en cuenta lo anterior, se presentan a continuación las actuaciones adelantadas por la Contraloría Delegada para Medio Ambiente (CDMA) en relación con la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA):

2.1. Informe de “Actuación Especial (ACES) a la explotación minera de carbón en el departamento del Cesar” (2014). Involucra la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA y de la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, (Anexo).

La Actuación Especial de Fiscalización tenía por objeto, evaluar la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA y de la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, en el desempeño de sus funciones, en materia de evaluación y seguimiento ambiental a los proyectos mineros C.I. Norcarbón (Expediente LAM 3831), Operación Conjunta La Jagua – operado por C.I Prodeco (Expediente LAM 1203) y La Loma Pribennow – Operado por Drummond LTD (Expediente LAM 027) que cuentan con plan de manejo ambiental, permisos de uso, aprovechamiento o afectación de recursos naturales e igualmente, evaluar el cumplimiento del marco regulatorio, en la explotación de carbón a cielo abierto por parte de los proyectos mineros citados que operan en el departamento del Cesar en especial lo relacionado con los principios ambientales y los compromisos contractuales ambientales.

RELACIÓN DE HALLAZGOS:

En desarrollo de la presente actuación, se auditaron dos (2) entidades y tres (3) empresas mineras. Se establecieron setenta y dos (72) hallazgos, de los cuales setenta y dos (72) presentan posible incidencia disciplinaria, nueve (9) presentan presunta incidencia fiscal por un monto total de \$13.759.956.295,36 pesos Colombianos y un (1) hallazgo con posible incidencia penal.

En términos generales, involucra hallazgos y observaciones relacionados con manejo de agua, rehabilitación de áreas degradadas, manejo de residuos e hidrocarburos, aguas subterráneas, concesión de aguas, ocupación y canalización

de cauces, aprovechamiento forestal, plan de cierre y cumplimiento de plan de manejo ambiental.

Hallazgos Fiscales

H1.F1.D1. Ficha de Manejo CL-SM-1, Seguimiento y Monitoreo del Componente Físico

H5.F2.D5. Ficha de Manejo CL-F-1, Rehabilitación de Áreas: Rehabilitación de Suelos

H6.F3.D6. Ficha de Manejo CL-F-2 - Rehabilitación de Áreas: Estabilidad de Taludes, Ficha de Manejo CL-F-3 – Rehabilitación de Áreas: Manejo del Coluvión y Ficha de Manejo CL-F4 – Protección de los Caños Canime y Santiago.

H7.F4.D7. Ficha de Manejo CL-F-7, Manejo de residuos peligrosos

H8.F5.D8. Ficha de manejo CL-F-9, Manejo de sustancias especiales usadas en la actividad minera.

H11.F6.D11. Sistema de drenajes de botaderos

H12.F7.D12. Sistemas de tratamiento (lagunas de sedimentación)

H17.F8.D17. Medidas para el manejo de aguas de aluvión

H19.F9.D19. Ocupación del cauce caño ojinegro.

2.2. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre la problemática ambiental presentada en el Municipio de Paz de Ariporo- Departamento de Casanare (2014). (Anexo).Involucra la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA y Municipio de Paz de Ariporo.

La Actuación Especial da respuesta a quejas sobre la situación de sequía extrema en el Departamento de Casanare y la gestión de las Entidades competentes. El informe señala que la crisis presentada fue un acontecimiento único y que se presentó debido al desarrollo de actividades antrópicas que sobreutilizan los recursos naturales de la región sin cumplir con lo establecido por la normativa ambiental y sin tener el debido seguimiento por parte de las autoridades ambientales.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente actuación, se establecieron trece (13) hallazgos, de los cuales once (11) presentan posible incidencia disciplinaria, uno (1) con posible incidencia disciplinaria y fiscal por un monto total de \$390.684,492 y un (1) hallazgo con posible incidencia administrativa.

En términos generales, involucra hallazgos y observaciones relacionadas con el plan básico de Paz de Ariporo y determinantes ambientales de Corporación Orinoquía, control a las restricciones de uso de rondas hídricas, compensaciones ambientales

por mantenimiento vial, y licencias ambientales y actividad de desarrollo de vías de acceso a petroleras. Seguimiento y control de la inversión del 1% parágrafo del Art. 43 de la Ley 99 de 1993, y articulación entre el ANLA y Corporinoquia, y aplicación del Principio de precaución y atención a las recomendaciones de los documentos técnicos de la ANH en actividades de monitoreo ambiental a las labores de exploración sísmica.

2.3. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre Hidrocarburos (2014): realizada a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y a CORMACARENA. (Anexo).

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente practicó Actuación Especial a la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- en el tema de hidrocarburos, teniendo como fundamento 15 denuncias radicadas por ciudadanos ante la Contraloría General de la República.

Durante el desarrollo de la actuación especial de hidrocarburos, se analizaron y atendieron las denuncias relacionadas con presuntos impactos y problemáticas ambientales generadas por la industria petrolera, esta Delegada realizó visita de campo a distintos proyectos petroleros en el departamento de Meta, específicamente los proyectos desarrollados en los municipios de Acacias, Cumaral, Castilla, Puerto López y Puerto Gaitán.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente actuación, se establecieron siete (7) hallazgos, de los cuales cinco (5) presentan posible incidencia disciplinaria.

En términos generales, involucra hallazgos y observaciones relacionadas con debilidades en el seguimiento a licencias ambientales y procesos administrativos sancionatorios. Incumplimientos del plan de manejo Ambiental del Bloque La Pola empresa Varosa Energy, no inversión del 1% de que trata el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 en los Bloques de perforación Dindal y Río Seco, incumplimientos en la licencia ambiental relacionados con la actividad de desarrollo de vías de acceso al área de Perforación Exploratoria Llanos - 58, operado por la empresa HUPECOL OPERATING CO LLC.

Igualmente, hallazgos relacionados con ausencia de acciones de seguimiento realizadas por la ANLA tendientes a determinar los responsables de la alteración respecto del parámetro físico químico de hidrocarburos que superan el límite permitido aguas arriba y aguas abajo del vertimiento, causando presuntamente contaminación al recurso hídrico.

"Hallazgo 6. Funciones ANLA Campo Rubiales Meta. Presunto alcance disciplinario.

La resolución 2355 del 24 de diciembre de 2007 que modifica la resolución 233 de 16 de marzo de 2001 que otorga Licencia Ambiental Global a la empresa Coplex Colombia Limited para la Explotación de Hidrocarburos en El Campo Rubiales en el municipio de Puerto Gaitán - Meta, expresa en su artículo tercero numeral cuarto "Previamente a la disposición final de aguas residuales industriales tratadas en el Caño Rubiales, la Empresa deberá verificar el cumplimiento de los parámetros establecidos en la Artículos 72 y 74 del Decreto 1594 de junio 26 de 1984, además de los siguientes:"

PARÁMETRO	UNIDADES	VALOR MAXIMO PERMITIDO
Hidrocarburos	(mg/l)	1.0
Cloruros	(mg/l)	250
DQO	(mg/l)	45
Oxígeno disuelto	(mg/l)	Mínimo 6.0
Dureza Total	(mg/l)	118
Coliformes Fecales	NMP/100ml	500
Coliformes Totales	NMP/100ml	1000

Fuente: Resolución No. 2355 del 24 de diciembre de 2007.

De igual manera expresa dicha resolución que "La Empresa deberá realizar un monitoreo trimestral (monitoreo compuesto de 24 horas) en el Caño Rubiales, aguas arriba y aguas abajo de los puntos de vertimiento, de la siguiente manera:"

Localización	Frecuencia y Parámetros
Aguas arriba de cada punto de vertimiento	Cada tres (3) meses, medir los parámetros establecidos en los Artículos 72 y 74 del Decreto 1594 de 1984, además de los siguientes: Hidrocarburos, Cloruros, DQO, Oxígeno Disuelto, Dureza Total, Fosfatos, Nitratos, Nitritos, Vanadio, Zinc, Coliformes Fecales, Coliformes Totales y Caudal.
Aguas abajo de cada punto de vertimiento	
Aguas abajo de los puntos de vertimiento, una vez superada la zona de mezcla	
	Cada seis (6) meses: bentos y fauna íctica.

De conformidad con los resultados de análisis físico - químico de las muestras de agua tomadas por CORMACARENA, y remitidos a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con oficio 2013ER00148005 del 9 de diciembre de 2013, se evidencian los siguientes resultados:

Tabla 1. Resultados fisicoquímicos TECNO Ambiental S.A.S.

PARAMETRO	UNIDADES	CAMPO RUBIALES 50 MTS AGUAS ARRIBA ANTES DEL PRIMER VERTIMIENTO X: 1293617 Y: 0914086	CAMPO RUBIALES PISCINA 8-31 X: 1299871 Y: 0913274	CAMPO RUBIALES 500 MTS AGUAS ABAJO DEL ULTIMO VERTIMIENTO X: 1296884 Y: 913545
Cadmio	mg Cd/L	<0,0075	<0,0075	<0,0075
Cloruros	mgCl/L	2	2	5
Cobre	mg Cu/L	<0,05	<0,05	<0,05
D.O.B.	mg O2/L	<5	<5	<5
D.Q.O.	mg O2/L	<15	16	<15
Fenoles totales	mg Fenol/L	<0,02	<0,02	<0,02
Grasas y aceites	mg/L	32,2	34	14,9
Hidrocarburos totales	mg/L	3,5	10,8	3,1
Mercurio	mg/L Hg	<0,002	<0,002	<0,002

PARAMETRO	UNIDADES	CAMPO RUBIALES 50 MTS AGUAS ARRIBA ANTES DEL PRIMER VERTIMIENTO X: 1293617 Y: 0914086	CAMPO RUBIALES PISCINA 8-31 X: 1299871 Y: 0913274	CAMPO RUBIALES 500 MTS AGUAS ABAJO DEL ULTIMO VERTIMIENTO X: 1296884 Y: 913545
Níquel	mg Ni/L	<0,0375	<0,0375	<0,0375
Plomo	mg Pb/L	<0,125	<0,125	<0,125
Sólidos suspendidos totales	mg/L	10	<10	54
Turbiedad	UTM	16	4	21

Fuente: Resultados físicoquímicos TECNO Ambiental S.A.S

Se observa que el resultado de hidrocarburos totales supera el límite permitido aguas arriba y aguas abajo del vertimiento, incumpliendo lo establecido por la resolución 2355 del 24 de diciembre de 2007, causando presuntamente contaminación al recurso hídrico y deterioro a la calidad de la flora y la fauna que está en relación directa con el caño, así como afectación a las actividades socioeconómicas que pueda brindar aguas abajo el caño Rubiales.

Este hecho fue verificado en visita realizada por la Contraloría en el mes de noviembre de 2013, la cual se realizó con el acompañamiento de funcionarios de la Corporación. No se evidencian acciones de seguimiento realizadas por la ANLA tendientes a determinar los responsables de la alteración respecto del parámetro físico químico de hidrocarburos, ni sanciones por este hecho.

Adicionalmente CORMARENA informó a este Ente de Control que remitió a la ANLA los conceptos mediante los cuales la Corporación realizó control y seguimiento a los puntos de vertimiento del proyecto Campo Rubiales con el fin de que la ANLA realizara lo de su competencia. Se anexa oficio y conceptos de Cormacarena."

2.4. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre seguimiento de Función de Advertencia: Principio de Precaución y Desarrollo Sostenible, posibles riesgos Hidrocarburos No Convencionales. (2014). Involucra la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, Minas y Energía - MME, y Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH.

La Contraloría General de la República (CGR) en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, adelantó Actuación Especial por parte de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente y efectuó el seguimiento de la función de advertencia emitida por la CGR en 2012 sobre: "Principio de precaución y desarrollo sostenible, posibles riesgos, hidrocarburos no convencionales".

En este sentido, la CGR verificó el contenido, alcance, pertinencia y posibles deficiencias de las normas emitidas por los Ministerios de Minas y Energía - MME, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA y la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, entidades del estado responsables del tema; esta evaluación se realizó fundamentada en normas de orden técnico y ambiental, de gestión administrativa y de control fiscal, las cuales constituyen los criterios soporte de las

observaciones que se desprenden de dicho informe seguimiento a la Función de Advertencia.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo del seguimiento a la Función de Advertencia sobre exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos no convencionales y el principio de precaución, se establecieron tres (3) hallazgos administrativos todos ellos con posible incidencia disciplinaria.

En términos generales, involucra hallazgos y observaciones relacionadas los Términos de Referencia Ambiental específicos a la fase de explotación de yacimientos de hidrocarburos no convencionales (YHNC), a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, la definición y oferta de bloques exploratorios para yacimientos de hidrocarburos no convencionales por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), y principio de precaución en la expedición de la norma técnica expedida por el Ministerio de Minas y Energía para la explotación de Yacimientos de Hidrocarburos no Convencionales (YHNC).

2.5. Informe final Actuación Especial no. 32 seguimiento funciones de advertencia relacionadas con el tema de ecosistemas de páramos. Involucra la gestión de la Agencia Nacional de Minería – ANM, Instituto de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt Colombia – IAVH, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, CDMB, CORPOBOYACA, CORPOCALDAS, CORPOCHIVOR, CORPONARIÑO, CVC, CRC, CAS, CORMACARENA, CORNARE, CORPOCESAR, CORPOURABA, CORTOLIMA, CARDER, CORPONOR, CORPONARIÑO, CAM, CAR, CORANTIOQUIA, CODECHOCO y CORPOGUAVIO (2014) [Anexo]

El objetivo de la ACES es realizar seguimiento a las Funciones de advertencia emitidas por la CGR relacionadas con el tema de ecosistemas de páramos, a partir de tres ejes principales: (i) Declaratoria y delimitación de áreas de páramo, (ii) Formulación, adopción e implementación de los estudios del estado actual de los páramos y planes de manejo ambiental, y (iii) Titulación minera en ecosistemas de páramo.

Las funciones de advertencia objeto de seguimiento se relacionan a continuación:

- Función de advertencia “Prevención de amenaza de daño ambiental al ecosistema ubicado en el páramo de Santurbán – Título No. 0050-68 de INGEOMINAS”.
- Función de advertencia “degradación ecosistemas de páramos”.
- Función de advertencia “riesgos de daño ambiental y pérdida de recursos naturales de la Nación con ocasión de las deficiencias en los procesos de

planificación ambiental, delimitación de los ecosistemas de páramo del país y ausencia de medidas eficaces para su protección”.

- 2.6. **Informe de Actuación Especial (ACES) sobre seguimiento de Función de Advertencia: Contaminación en Bahía de Santa Marta.** Involucra la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Corporación Autónoma Regional del Magdalena- CORPAMAG, Superintendencia General de Puertos y Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura ANI, Dirección General Marítima –DIMAR, Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente – DADMA, Gobernación del Magdalena , Alcaldía de Santa Marta y METROAGUA S.A. E.S.P. (2014) [Anexo].

La Contraloría General de la República, envió a las Entidades con competencia en el departamento del Magdalena la Función de Advertencia – Contaminación de la Bahía de Santa Marta de abril de 2014. Allí se expresa la preocupación de este Ente de Control frente a la generación de impactos ambientales en esta región por actividades antrópicas sobre los ecosistemas y recursos naturales (patrimonio natural de la Nación), y la responsabilidad compartida, pero diferenciada entre los actores, en relación con la conservación del ambiente y frente a los habitantes de la zona.

El informe se centra en los siguientes ejes: Cargue y transporte de Carbón (Incidente Barcaza enero 2013, ineficacia e ineficiencia cumplimiento de funciones), ausencia de POMCA Río Manzanares, Emisario Submarino de Santa Marta, construcción de una Marina turística en la Bahía, Relleno Sanitario Palangana y Botadero Veracruz, ocupación ilegal de bienes de uso público, seguridad de cargue y descargue de la Mono Boya Pozos Colorados- Ecopetrol.

- 2.7. **Informe de Actuación Especial (ACES) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) sobre seguimiento a denuncias ciudadanas para exigir el cumplimiento de obligaciones ambientales en la actual construcción de hidroeléctricas (2014).**

Ante las reiteradas denuncias de la ciudadanía relacionadas con presuntos incumplimientos de los beneficiarios de las licencias ambientales para la construcción de las Hidroeléctricas de El Quimbo, Ituango y Sogamoso, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente realizó Actuación Especial con el fin de analizar la gestión de la Autoridad Ambiental frente a los requerimientos de los quejosos.

Se recibieron 29 denuncias en esta Contraloría Delegada provenientes de ciudadanos afectados, organizaciones no gubernamentales y algunos sectores de

la academia principalmente del departamento del Huila relacionadas con la problemática generada por la construcción de los Proyectos hidroeléctricos de El Quimbo e Hidroituango.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron catorce (14) hallazgos administrativos, uno (1) con presunta incidencia disciplinaria.

En términos generales, involucra hallazgos y observaciones relacionadas la ausencia de índices e indicadores ambientales para las centrales de generación eléctrica, debilidades en el seguimiento a las obligaciones generadas por las licencias ambientales y en la zonificación de amenaza por actividad volcánica, procesos de remoción en masa y sismogeneración.

Así mismo, diseño de los elementos estructurales del proyecto desactualizado en términos hidrológicos e hidráulicos al no considerar el periodo invernal 2010 – 2011 como referente, sismicidad inducida por el llenado del embalse y efecto de generación de olas y cambios en la compensación por daño ambiental en zona de reserva forestal sustraída.

Por otra parte, incumplimiento de plan de manejo arqueológico y modificación de las medidas de compensación ambiental del proyecto hidroeléctrico El Quimbo.

Igualmente, factores de vulnerabilidad del área de influencia del proyecto hidroeléctrico El Quimbo y compensaciones económicas a las comunidades en el área de influencia de dicho proyecto, y la insuficiencia para establecer los criterios mínimos que permita establecer un valor de caudal ecológico.

2.8. Informe de Auditoría de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Vigencia 2012, que incluye un seguimiento a licencias en el sector hidrocarburos.(2013)

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, incluyendo el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2012 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno, e incluyó la evaluación de la gestión de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento y la Subdirección de Permisos y Trámites a 31 de

diciembre de 2012. (Incluye registros de evaluación y seguimiento de licencias del sector minería e hidrocarburos).

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 38 hallazgos administrativos, de los cuales 5 corresponden a hallazgos con presunto alcance disciplinario.

En términos generales, involucra hallazgos y observaciones relacionadas con la utilización de Ventanilla Única de Trámites Ambientales en Línea –VITAL para sólo el 25% de las solicitudes de licencias, debilidades en la gestión de recursos, capacidad operativa y visitas de evaluación. Gestión en materia de trámites de solicitudes de Licencias y otros Instrumentos, y Visitas seguimiento hidrocarburos, ejercicio de la facultad sancionatoria ambiental de la ANLA, riesgos ambientales asociados al recibo y operación del campo Santiago por parte de Ecopetrol, desarticulación entre Ministerio y ANLA – CORPORINOQUIA.

RESULTADOS DE LA AUDITORIA

"Control de Gestión"

El componente de Control de Gestión con una ponderación de 20%, obtuvo una calificación de 76 puntos, que corresponde a desfavorable, este componente evalúa la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la Gestión presupuestal y Contractual; así como la prestación del bien o servicio por parte de la Entidad.

Se evidencia que la entidad a mayo de 2012 no tiene mapa de procesos y procedimientos, el Sistema de Gestión de Calidad está en proceso de contratación para su adopción, el manual de funciones fue aprobado en el mes de febrero de 2013, y las guías de evaluación y seguimiento para las licencias se encuentran en revisión.

Objetivos Misionales

Los objetivos Misionales de la ANLA en el componente de Control de Resultados tuvieron una ponderación del 50% y obtuvo una calificación de 85 puntos, teniendo en cuenta que la Entidad presenta debilidades en el proceso de seguimiento de las licencias ambientales.

Legalidad

El componente de Control de Legalidad, obtuvo una calificación de 75 puntos, este componente tuvo por objeto determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos y la gestión realizada por la ANLA en las diferentes etapas de la contratación.

La entidad da cumplimiento a la normatividad aplicable para la realización de los procesos contractuales, sin embargo, se evidenciaron deficiencias en la Planeación seguimiento y supervisión a los contratos.

Financiero

Las inconsistencias y salvedades, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a \$392.215.549 en la vigencia fiscal 2012, valor que representa el 23% del activo de la entidad, y que corresponde al valor de bienes que recibió la Entidad pero no fueron registrados.

Opinión de los Estados Financieros

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados financieros de La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera a 31 de diciembre de 2012 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

Sistema de Control Interno.

La evaluación del sistema de control interno arrojó como resultado una calificación de 1.502, ubicando el sistema en el rango de CON DEFICIENCIAS.

En la vigencia 2012, el Sistema de Control Interno de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, presentó deficiencias en gran parte debido a la escisión del MADS y su estructuración como Entidad..”

2.9. Informe de Auditoría a la gestión del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en el cumplimiento de la inversión forzosa prevista en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993. (2012).

La Contraloría General de la República practicó Auditoría a la Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Administrativa Especial del Orden Nacional, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA - con el propósito de verificar el cumplimiento de la inversión forzosa prevista en el Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, a que están obligadas las Empresas de Hidrocarburos referidas en la Acción Popular 2005-0133001.

RESULTADOS DE LA AUDITORIA

“Procesos administrativos

Se evidencia que no hubo coherencia y oportunidad en el seguimiento efectuado por el Ministerio a las licencias y los proyectos, toda vez que los requerimientos y recomendaciones plasmadas en los conceptos y Autos respectivos, no se cumplieron, o en algunos proyectos el Ministerio dejó pasar demasiado tiempo para hacer cumplir la obligación, de igual manera no aplica sanciones en tiempo por el incumplimiento por parte de las Compañías dueñas de los proyectos de hidrocarburos, frente a las observaciones y objeciones establecidas por el Ministerio sobre la presentación del plan de inversiones del 1%, cronograma de actividades.

Indicadores

Para la evaluación de este factor se tuvo en cuenta la formulación; oportunidad; confiabilidad de la información o datos de las variables que los conforman; calidad; utilidad; relevancia y; pertinencia de los resultados, razón por la cual se le pondera con el 30% restante de peso porcentual.

Este factor arrojó como resultado una calificación de 0.0 puntos, considerando que la ANLA no cuenta con un sistema de indicadores de gestión para la ejecución, evaluación, seguimiento y control de los proyectos derivados de las licencias ambientales, que permita establecer alertas sobre los incumplimientos y sobre la oportunidad de la inversión de los recursos de que trata el

Parágrafo del Artículo 43 de las Ley 99 de 1993, y de esta forma brindar información ágil y oportuna a la alta dirección. Lo anterior se observó en el SILA.

El componente de Control de Resultados con una ponderación de 30%, obtuvo una calificación de 40 puntos, este componente tuvo por objeto establecer en qué medida la ANLA hizo cumplir lo establecido en la norma respecto a la inversión forzosa del 1%.

Objetivos misionales

Para la evaluación de este factor se tuvo en cuenta el grado de cumplimiento en términos de cantidad, calidad, oportunidad y coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y/o Planes del Sector, este factor arrojó como resultado una calificación de 20,00.

Sin embargo, se concluyó que aunque los objetivos misionales de la ANLA se enmarcan en las políticas y estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, se observó que no cumple cabalmente con la misión "Desarrollar y ejecutar las actividades de licenciamiento, permisos y trámites ambientales de manera transparente y eficiente para lograr el equilibrio sostenible entre la protección del ambiente y el desarrollo del país en beneficio de todos.", toda vez que en relación con la inversión forzosa del 1%, evaluada en el marco de los proyectos del sector de hidrocarburos según muestra, contemplados en la Acción Popular 2005-0133001

El Ministerio, ni La ANLA no han precisado en materia de hidrocarburos, el momento en que se debe determinar el valor total de las inversiones y el monto al que ascienden las mismas, creando una incertidumbre y una inseguridad sobre aspectos que deberían estar claros para hacer exigible el cumplimiento de esta inversión forzosa.

Cumplimiento de planes, programas y proyectos

Para la evaluación de este factor se tuvo en cuenta el grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en términos cantidad, calidad, oportunidad, resultados y satisfacción de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales, este factor arrojó como resultado una calificación de 20.00

Se evidenció que aunque la labor de la ANLA corresponde a los objetivos misionales, se observó al momento de la evaluación que no contaba con un plan de acción que contemplara metas relacionadas con la inversión forzosa del 1%, y aunque desarrolla y ejecuta actividades de licenciamiento, permisos y trámites ambientales, no quiere decir que con esto se logra oportunamente el equilibrio sostenible entre la protección del ambiente y el desarrollo del país en beneficio de todos, puesto que para el caso que nos ocupa, como es la inversión forzosa del 1%, se observa:

El Ministerio y la ANLA no han hecho exigible el cumplimiento de sus propios actos administrativos; Se han limitado a reiterar la solicitud de inversión sin precisar montos ni tiempos de realización de las mismas. No han ejercido su capacidad sancionatoria. Sus omisiones en reglamentar y hacer cumplir en tiempo la realización de las inversiones del 1% han contribuido al deterioro de los recursos naturales de la zona, en especial el recurso hídrico en las áreas en donde se desarrollan estos proyectos. Lo anterior explica los bajos niveles de inversión del 1% a pesar de estar establecida en las resoluciones de otorgamiento de la licencia ambiental esta obligación.

Sistema de Control Interno

En el proceso auditor se evaluó el sistema de Control Interno con base en la metodología dispuesta por la CGR y esta arrojó una calificación de 31.88 puntos; debido a que los mecanismos de control no tienen la calidad requerida y son poco confiables ubicando el sistema en el rango de INEFICIENTE.

Una vez evaluados los riesgos, se observaron deficiencias de Control Interno que se encuentran inmersas en los resultados plasmados en el presente informe, en cada uno de los hallazgos.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS DE EFECTUADO

*Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados por parte de la Contraloría General de la República, la calificación final de gestión ponderada es **de 39.21**, ubicándola en un concepto **DESFAVORABLE**, en el ejercicio del seguimiento y control al cumplimiento de la inversión forzosa prevista en el Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993"*

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron veintiún (21) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) con posible incidencia fiscal por valor de \$ 184 millones, diecisiete (17) con posible incidencia disciplinaria, dos (2) con posible incidencia penal, y tres (3) indagaciones preliminares.

En términos generales, involucra hallazgos y observaciones relacionadas con debilidades en el seguimiento de licencias frente al cumplimiento y seguimiento de la inversión del 1%, y de los procesos sancionatorios por incumplimiento de dichas inversiones del 1%, certificación del Valor Total de las Inversiones, ausencia de concertación de inversiones del 1% con la Autoridad Ambiental.

En particular, llama la atención las inversiones en obras y actividades no permitidas que representa un hallazgo fiscal, de la siguiente manera:

"H14.D11.F.1. Inversiones en obras y actividades no permitidas.

El Artículo quinto del Decreto 1900 de 2006 estableció que las obras o actividades en las que es permitido realizar la inversión del 1% se deben realizar en la cuenca hidrográfica que se encuentre en el área de influencia del proyecto objeto de licencia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica que incluya la respectiva fuente hídrica de la que se toma el agua y en ausencia del respectivo Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, los recursos se podrán invertir en algunas de las obras o actividades enumeradas en este artículo.

Las Empresas beneficiarias de los proyectos insisten en incluir los valores correspondientes en otras actividades que no corresponden a las establecidas en la norma, como Administración, Imprevistos y Utilidades e Interventoría, y otras, tal es el caso de unidades sanitarias, como parte de la ejecución de la inversión del 1%, las cuales en ocasiones son aceptadas por el Ministerio como cumplimiento de esta obligación legal.

Expediente Lam 1901

En el concepto 273 de fecha 4 de marzo de 2002, se afirma que REPSOL presentó informe sobre inversiones relacionadas con el 1% de las obligaciones previstas en la Resolución 0157 de 2001 y relacionan dentro de ellas el mejoramiento de vivienda rural con cargo a estos recursos. A pesar de identificarse esta circunstancia, los funcionarios del Ministerio no realizan dentro del citado

Concepto ninguna observación, solamente requieren al titular de la licencia para presentar el plan de inversiones y el cronograma aprobado por CORPORINOQUIA.

En comunicación del 14 de octubre de 2005 remitida al Ministerio por el gerente de RECSA, informa que la inversión del 1% del pozo CAPACHOS -1 correspondió a \$184 millones y se ejecutó entre los años 2001 - 2002, en tres proyectos, uno de los cuales fue la construcción de unidades sanitarias de viviendas próximas a la quebrada MACAGUANA y los otros dos corresponden a compra de tierras para reserva comunitaria de la vereda la Garcita y el establecimiento de parcelas de frutales y maderables.

En cumplimiento de las obligaciones de inversión del 1%, se han desarrollado obras y actividades no permitidas por la norma que reglamento el Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Se desarrollaron inversiones por fuera de la cuenca de la cual se toma directamente el recurso hídrica para el proyecto y las mismas no corresponden a los planes de manejo y ordenación de las cuencas, lo cual supone un desconocimiento palmario a la norma que reglamenta esta materia.

Es necesario advertir que la Ley 373 de 1997 estableció en el Artículo 16, como prioritaria las inversiones del 1 % en obras y acciones tendientes al logro de los objetivos propuestos en dicha Ley (ahorro y uso eficiente y racional del agua). Esta norma estuvo vigente hasta el año 2003 cuando se expidió la Ley 812 de 2003 que nuevamente reglamento algunos aspectos de la inversión de no menos del 1%, por consiguiente las obras realizadas por la compañía en cumplimiento de esta carga publica fueron contrarias a la Ley y nunca fueron avaladas por el Ministerio.

Las inversiones realizadas sin concertación ni aval del Ministerio, en obras y actividades no previstas en la Ley y sin establecer el valor total del proyecto para determinar el monto del 1%; no pueden tenerse en cuenta. Para esta comisión existe presunta Responsabilidad Fiscal y Disciplinaria de los funcionarios del Ministerio que aceptaron las inversiones como cumplimiento de esta obligación legal, por lo cual se realizara el traslado correspondiente a la Procuraduría General de la Nación.

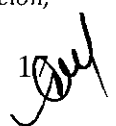
RESPUESTA DE LA ANLA:

Lam 1901

*Si bien es cierto que la Empresa presento para evaluación los comunicados en mención, esta Autoridad ha sido objetiva en el análisis de las obras y actividades que son viables de ser aceptadas con cargo a la inversión del 1%, tal como lo demuestra el Auto No.1253 del 17 de abril de 2008 (Carpeta 7, folio 1302 al 1314, **Anexo No. 20**), en el cual se acepta la compra de predios y capacitación ambiental de Capachos Sur solicitando información específica para declarar su cumplimiento.*

No comparte esta Autoridad las afirmaciones hechas por la Contraloría General de la República sobre la aprobación de actividades que no tengan como objetivo los establecidos en la Ley 99 de 1993, artículo 43 Parágrafo, en el mismo sentido no se evidencia el soporte de la afirmación que las actividades realizadas se realizan por fuera de lo establecido en la Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental de la cuenca hidrográfica toda vez que la obligación fue impuesta en la Resolución 1814 de Noviembre 24 de 2006 como sigue:

"Artículo DECIMO TERCERO: "La Empresa REPSOL EXPLORACIÓN COLOMBIA S.A., de conformidad con lo establecido en el Parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 en concordancia con el Parágrafo 1° del artículo 89 de la Ley 812 de 2003, deberá destinar como mínimo un uno por ciento (1%) del valor del proyecto, en actividades de recuperación,



preservación y vigilancia de las cuencas de los Ríos Cabalalá, Cravo Norte y Quebrada La Macaguana. Para realizar dicha inversión, la Empresa deberá presentar a este Ministerio dentro de los tres (3) meses siguientes al inicio de las obras Autorizadas, un plan de inversiones con su respectivo cronograma de actividades para la evaluación y aprobación por parte de este Ministerio, que especifique mínimo:..."

Y en concordancia con lo establecido en el Decreto 1900 de 2006, en ausencia del POMCA se podrá realizar la inversión de las diferentes actividades que establece esta misma norma.

CONCLUSIONES DE LA CGR

En relación con el Expediente LAM 1901, es importante explicar a la ANLA en el campo CAPACHOS municipio de Tame departamento de Arauca se desarrollaron varios proyectos con distintas licencias ambientales derivándose la obligación del 1% para cada uno de ellos. Las inversiones forzosas del 1% que REPSOL EXPLORACION COLOMBIA S.A. debió realizar en el bloque CAPACHOS se derivaron de la licencias ambientales 0157 del 19 de febrero de 2001, 0901 de 26 de septiembre de 2002 y 1814 del 24 de noviembre de 2005. La ANLA en su respuesta se refiere a otra licencia distinta de la que corresponde a este hallazgo (1814 del 24 de noviembre de 2005).

La ANLA en su respuesta confunde los dos proyectos y no tiene claridad a cuál de ellos se refiere el hallazgo, lo cual es entendible ya que frente al pozo CAPACHOS 1 correspondiente a la licencia ambiental 0157 del 19 de febrero de 2001, nunca se pronunció como era su obligación hacerlo, a pesar de que la obligación de inversión se dio y fue la propia compañía la que comunico sobre la forma en que supuestamente se cumplió, lo cual evidencia el grado de desconocimiento de la ANLA sobre este proyecto.

En este hallazgo se cuestiona únicamente las inversiones correspondientes a la licencia 0157 de 2001. En efecto, en el Concepto 273 de fecha 4 de marzo de 2002, se afirma que REPSOL presento informe sobre inversiones relacionadas con el 1% de las obligaciones previstas en la Resolución 0157 de 2001 y relacionan dentro de ellas el mejoramiento de vivienda rural, el establecimiento de parcelas para frutales y maderables y la compra de tierras para reserva comunitaria, con cargo a estos recursos. A pesar de identificarse esta circunstancia, los funcionarios del Ministerio no realizaron dentro del citado Concepto ninguna observación; solamente requieren al titular de la licencia para presentar el plan de inversiones y el cronograma aprobado por CORPORINOQUIA.

Posteriormente en comunicación del 14 de octubre de 2005 remitida al Ministerio por el Gerente de RECSA, se establece que la inversión del 1% del pozo CAPACHOS -1 correspondió a \$184. Millones y se ejecutó entre los años 2001 – 2002, en tres proyectos. Es decir que primero se construyeron las obras y luego se concertó e informo a la Autoridad y el Ministerio guardo silencio sin tener en cuenta que los componentes de esta inversión (entre ellos la construcción de unidades sanitarias, parcelas y tierras para reservas comunitarias), no podían realizarse por ser abiertamente contrarios a lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en el Artículo 16 de la Ley 373 de 1997, que eran las normas vigentes para la época en relación con las inversiones del 1%.

Estas inversiones, además de no estar contempladas dentro de las Autorizadas por la normatividad vigente para ser cubiertas con recursos del 1%, fueron realizadas sin previa concertación por la Autoridad Ambiental de la jurisdicción, contraviniendo de esta manera lo establecido en la licencia ambiental, ya que si bien dichas inversiones deben realizarse directamente por el titular de la licencia, no pueden obedecer a criterios de liberalidad y mucho menos a satisfacer necesidades individuales de los moradores de la zona que pudieran confundirse con dadas o acciones que la compañía debería cubrir con recursos de sus programas de responsabilidad social.

Para el caso del pozo CAPACHOS 1, según consta en comunicación 4120-E1-81175 de fecha 30/06/2011, el titular de la licencia comunica al Ministerio que se encuentra realizando los estudios de desmantelamiento del pozo, el cual se cerró el 23 de enero de 2009.

El monto de estas inversiones correspondientes a la licencia 0157 de 2001 - pozo Capachos -1, que la compañía de manera inconsulta invirtió por la suma de \$ 184.0 Millones se tendrán como detrimento patrimonial, por las anteriores consideraciones el hallazgo se mantiene y se realizaran los traslados correspondientes, al tiempo que se iniciara el correspondiente Proceso de Responsabilidad Fiscal y traslado a los organismos disciplinarios."

2.10. Informe de Auditoría al ANLA con el propósito de realizar evaluación al trámite y estado de licencias ambientales del proyecto "Complejo Hidroeléctrico La Miel" (2012)

El proceso auditor de la CGR centró su análisis en evaluar la gestión de la autoridad ambiental del orden nacional, en relación con el trámite y seguimiento realizado a las licencias ambientales del proyecto "Complejo Hidroeléctrico La Miel I" LAM2327 - Transvase del río Manso, LAM1178 - Transvase del río Guarinó al río La Miel, en lo referente con los Planes de Manejo Ambiental y posibles impactos ambientales sobre el ecosistema.

Esta auditoría tuvo como base los documentos científicos desarrollados por centros universitario y Corpocaldas, diálogo con las autoridades municipales, con la comunidad y visita al área de influencia del proyecto en el mes de octubre de 2012, por parte de la comisión auditora, determinándose debilidades en el seguimiento al Plan de Manejo Ambiental y fallas en la protección a la biodiversidad de la región.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron diez (10) hallazgos administrativos, de los cuales tres (03) tienen posible incidencia disciplinaria.

En términos generales, involucra hallazgos y observaciones relacionados con biomasa no removida en el área de inundación, disminución del tamaño y la población de peces del área de influencia del proyecto (aguas abajo, afectación a acueductos y alcantarillados áreas de influencia Ríos Guarinó y La Miel, secamiento nacederos y quebradas, interrupción de servidumbres y tránsito en el embalse, caudal ecológico, impacto de los trasvases sobre la ictiofauna², monitoreo de especies área de influencia e impactos asociados al recurso hídrico establecidos por CORPOCALDAS.

² Adaptación a formato de auditoría del CONCEPTO GENERAL REVISION EIA TRASVASE DEL RIO GUARINO AL RIO LA MIEL CORPOCALDAS

2.11. Denuncia radicada con el No. 2013-52105-82111-D sobre revocatoria de licencia ambiental en páramo de Pisba. Involucra la gestión de la Agencia Nacional de Minería – ANM y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ

La Contraloría General de la República – CGR - recibió copia de un derecho de petición dirigido al Director de CORPOBOYACA donde se solicita la revocatoria de la licencia ambiental a la empresa minera C.I. HUNZA COAL LTDA, y la negación de la licencia ambiental para realizar estudios de exploración en la zona de páramo de Pisba, jurisdicción del municipio de Tasco dado que se trata de un ecosistema estratégico y única zona de recarga hídrica con que cuenta el municipio.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente actuación, se establecieron trece (13) hallazgos administrativos, de los cuales diez (10) tienen posible incidencia disciplinaria y uno (1) posible incidencia penal.

En términos generales, involucra hallazgos y observaciones relacionados con el otorgamiento de licencias ambientales en ecosistema de especial protección – páramo, estudios de impacto ambiental (EIA) presentados para la modificación de la licencia - evaluación de los EIA por parte de CORPOBOYACA, afectación del recurso hídrico, licenciamiento del túnel y patio principal, plan de cierre y abandono (Mina y Túnel).

Asimismo, se auditaron los estudios hidrológicos e hidrogeológicos, los métodos utilizados para el estudio del subsuelo, las fallas en la elaboración de informes de cumplimiento ambiental, y alcance del control y seguimiento del plan de manejo ambiental.

2.12. Informe sobre el Estado de Recursos Naturales y del Ambiente 2011- 2012, Capítulo “Impactos ambientales no atendidos en la minería: Pasivos para el ambiente y la sociedad”.

El capítulo presenta una primera aproximación a la identificación de pasivos ambientales en Colombia, estableciendo las limitaciones para el control de los pasivos ambientales, los impactos ambientales no considerados como generadores de pasivos ambientales y sociales de la minería (PASM) como la minería y su potencial daño sobre fuentes hídricas, acuíferos, páramos y calidad de agua, contaminación química. Se destaca el fenómeno de la minería en la región amazónica y en las cuencas del Río Ranchería y Cesar.

Igualmente, aborda los proyectos auríferos en el país, los impactos y efectos socioambientales de la minería del carbón y materiales de construcción relacionados con agua, y el fenómeno de la ilegalidad en la minería.

“La Contraloría General de la República (CGR) continúa desarrollando la línea de investigación sobre el tema Minero iniciada desde el año 2005, en este Informe al Congreso sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (IERNMA) 2011-2012 en el capítulo “Impactos Ambientales de la Minería: Pasivos para el Ambiente y la Sociedad” se retoman los Pasivos Ambientales y Sociales asociados a la actividad Minera (PASM) y la gestión sobre estos por parte de las Autoridades Mineras y Ambientales.

La actividad minera ha sido definida en el actual Plan Nacional de Desarrollo como una de las principales actividades impulsoras de las metas de crecimiento para los próximos años. Teniendo en cuenta el alto riesgo que esta actividad tradicionalmente ha representado para el medio ambiente en casi todos los países del mundo, en este capítulo se aborda un tema de especial relevancia: la existencia de pasivos ambientales y sociales mineros (PASM) que finalmente terminan contrarrestando los efectos económicos positivos de la producción minera.

Se aborda también algunos casos particulares para ejemplificar la situación de los Pasivos Ambientales y Sociales Mineros (PASM), así como aspectos relacionados con los conflictos actuales asociados a estos PASM, se hace nuevamente una aproximación al balance costo-beneficio de la actividad, y a las implicaciones de la actividad minera con las comunidades y el territorio.

Para abordar el análisis, en primer lugar, se hace una presentación conceptual y normativa para ubicar distintas interpretaciones sobre lo que se entiende por pasivos ambientales y en el caso específico de la minería. En contexto, se muestra cómo se ha abordado el tema, desde el punto de vista legal, en Perú y Chile, dos de los principales países mineros de América Latina. Luego se presentan los desarrollos conceptuales que se han planteado en Colombia sobre los PASM, especialmente por iniciativa del Ministerio de Minas y Energía (MME). Culmina esta primera sección con una presentación de distintos instrumentos de política que existen en Colombia para prevenir la conformación de este tipo de PASM.

En la segunda sección se aborda un problema que ha generado en los últimos años una situación de especial importancia: una profunda crisis estructural en el Catastro Minero Colombiano. Esta crisis termina favoreciendo todo tipo de irregularidades en la ocupación del territorio y propicia la conformación de innumerables PASM. Allí se muestran algunas características descriptivas de esta crisis, especialmente desde la visión de las propias autoridades mineras nacionales.

Por último, en la tercera sección se aborda la identificación de las dimensiones que adquieren este tipo de pasivos en el país, a partir de la construcción de unos primeros indicadores, sobre tres aspectos básicos. En primer lugar, la relación entre los procesos de titulación minera y la asignación de autorizaciones por parte de las autoridades ambientales para adelantar esta actividad. En segundo lugar, la forma en que estas relaciones se expresan en las unidades mineras propiamente dichas, es decir, ya no referido al escenario ampliado de títulos mineros que incluyen aquellos que sólo se encuentran en fase de exploración, sino analizando el comportamiento de las unidades mineras que están en etapas de explotación. Para ello se analiza las cifras del Censo departamental minero 2010-2011. Esta sección presenta también la cobertura en el cumplimiento de la obligación del pago de regalías por parte de estas mismas unidades mineras, igualmente a partir de lo reportado por el citado censo.

Finaliza este capítulo con un análisis de la relación que existen entre el volumen de exportaciones de oro en los últimos nueve años para los cuales se dispone de información detallada, con el volumen de producción reportada con pago de regalías. Allí se muestra cómo el volumen de exportaciones de oro registradas formalmente por las autoridades de comercio exterior en los últimos nueve años, resulta sustancialmente mayor que el volumen de producción reportado por las autoridades mineras para el mismo período, cumpliendo con el requisito de pago de regalías. Esta situación, que difícilmente puede explicarse por exportaciones de oro reciclado que no tienen

que pagar regalías, refleja más bien ausencia de transparencia en el comportamiento de este mercado, el cual debería estar cuidadosamente controlado por las autoridades de comercio exterior del país.

La conclusión central que se obtiene es la existencia de una profunda crisis institucional en la regulación y control de la actividad minera. Crisis que se expresa tanto desde el punto de vista de las autoridades mineras, como de las autoridades ambientales y territoriales. De allí se deduce que, si no se consolidan los procesos de revisión y fortalecimiento institucional, existe un alto riesgo de que los pasivos ambientales y sociales de la actividad minera terminen minimizando, o incluso anulando, los pretendidos efectos positivos del crecimiento de la actividad minera en el país.”

2.13. Informe sobre el Estado de Recursos Naturales y del Ambiente 2012- 2013, Capítulo “Evaluación al programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta montaña colombiana: Páramos”. Involucra la gestión la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

Se evaluó la efectividad e implementación del “Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de alta montaña: páramos - PNP” para el periodo 2002 – 2012, a partir de la gestión de las siguientes entidades del Estado con responsabilidades reseñadas en el programa:

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), , corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible (CAR) y autoridades ambientales urbanas (AAU), los institutos de investigación ambiental (IIA) Alexander von Humboldt (IAvH) y de Hidrología, Meteorología y de Estudios Ambientales (IDEAM), Parques Nacionales Naturales de Colombia, ASOCAR, gobernaciones y municipios a través de las diferentes contralorías territoriales y diferentes Ministerios, entre otras Entidades.³

Dicha evaluación incluyó la revisión del estado actual de los ecosistemas de páramo en Colombia, la evaluación del proceso de formulación del PNP, el análisis de los resultados de la ejecución de las metas propuestas para cada uno de los subprogramas propuestos en el PNP, la revisión del papel de las entidades territoriales en el proceso de implementación de la PNP, y la cuantificación y análisis el monto de la inversión realizada por las entidades con competencia para la implementación del PNP.

³ Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural (MADR), Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Ministerio de Minas y Energía (MME), Servicio Geológico Colombiano, Agencia Nacional de Minería (ANM), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Ministerio de Defensa (Mindefensa), Policía Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia), Ministerio del Interior (Mininterior), Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y de Desastres (UNGRD), Ministerio de Educación Nacional (Mineducación), entre otros.

2.14. La explotación ilícita de recursos minerales en Colombia. Casos Valle del Cauca (Río Dagua) – Chocó (Río San Juan). Efectos sociales y ambientales. Contraloría General de la República. (2013)

El estudio aborda el tema de la ilegalidad minera partir de la identificación y análisis de las políticas públicas mineras, las cifras en materia de ilegalidad en el sector, la legalización de la minería de hecho, la lucha frontal contra la minería ilegal, y finalmente, presenta un análisis de los impactos sociales y ambientales en los casos del Río San Juan en el departamento del Chocó, y del Río Dagua en el departamento del Valle del Cauca.

3. ¿Cuáles son los principales problemas ambientales que la Contraloría General de la República ha encontrado en los proyectos de extracción minera y de extracción de hidrocarburos que tienen licencia ambiental actualmente?

De acuerdo con los informes reseñados en la respuesta a la pregunta 1, la CGR ha identificado los problemas ambientales en diferentes proyectos de extracción minera y de extracción de hidrocarburos, los cuales han sido objeto de verificación por parte del órgano de control.

A continuación se presenta el resumen de las principales problemáticas ambientales detectadas que deben consultar en detalle y de forma completa en los informes aquí citados y que se encuentran adjunto en el anexo documental de la presente respuesta. Todo esto, a efecto de contar con una visión integral de la problemática encontrada por la CGR:

3.1. Informe de Actuación Especial (ACES) a la explotación minera de carbón en el departamento del Cesar (2014). Involucra la gestión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA y de la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, (Anexo).

“... En el caso de la minería, se considera que causa deterioro grave al ambiente y que por tanto, cualquier proyecto sin importar su escala o los materiales extraídos, debe gestionar sus impactos a través del instrumento de gestión, Plan de Manejo Ambiental (PMA) y/o Licencia Ambiental. En el caso de los tres proyectos que se analizaron en esta Actuación Especial (Operación Conjunta La Jagua, Norcarbón y La Loma), el instrumento es el PMA, el cual constituye la manera de gestionar los impactos ambientales que hayan sido detectados a partir del conocimiento del territorio⁴ en interacción con las actividades del proyecto.

⁴ Los proyectos gestionan sus impactos con PMA dado que el inicio de los trámites es anterior a la expedición de la Ley 99 de 1993, pero no así el inicio de actividades de extracción de la mayor parte de ellos. En el marco del régimen de transición (Art. 117 Ley 99 de 1993) teóricamente no se podía contar con una línea base ambiental dado que los proyectos que gestionan sus impactos mediante PMA ya habían iniciado labores, situación que no se corresponde con el proyecto de Drummond en La Loma, que inicia su extracción en 1995.

... Los PMA definen los proyectos obras y actividades necesarias para prevenir, corregir, mitigar o compensar los impactos generados por los proyectos. Existe acuerdo sobre la eventual configuración de daño ambiental⁵ y de pasivo ambiental por la no gestión de impactos, situación que se puede dar 1) por no detectar el impacto que se genera, 2) por establecer medidas de manejo ineficientes o no pertinentes y 3) por no cumplir con las medidas de manejo.

... No obstante lo anterior, la revisión llevada a cabo por la Contraloría General de la República a estudios efectuados con anterioridad a los procesos de extracción, a los datos remitidos por las empresas mineras como parte de la información de monitoreo, a los estudios pagados por el Ministerio de Ambiente con el fin de evaluar la valoración ambiental del impacto en la zona (Universidad de Los Andes – MAVDT⁶, 2011), a la Evaluación Ambiental Estratégica para la minería en el Cesar adelantada por la UPME (Geoamérica – UPME⁷, 2008), en conjunto con la toma de datos propios y sus análisis permite evidenciar que existe un deterioro del ambiente y que las autoridades ambientales han omitido actuar en concordancia con sus obligaciones de ley. Los instrumentos ambientales se convierten en meras formalidades sin contenido y el control y seguimiento ambiental es insuficiente y omisivo. Las licencias y permisos se convierten en patentes de corso para permitir daños y configurar pasivos ambientales, al amparo de la mencionada formalidad. Las empresas han remitido datos que muestran serias anomalías, lo cual las constituye en corresponsables por los impactos no gestionados, los daños irreversibles e irreparables y los pasivos ambientales que involucran la salud humana y la de los ecosistemas.

... Los impactos ambientales no gestionados por el incumplimiento de las empresas mineras fundamentalmente afectan recursos naturales de carácter público. La afectación al aire y a las aguas superficiales y subterráneas por impactos no considerados o por el incumplimiento o la omisión en adelantar las medidas de manejo propuestas por las empresas, así como la omisión o negligencia de las autoridades ambientales en forzar el cumplimiento llevan al deterioro de la base natural, es decir, al detrimento del patrimonio natural de elementos pertenecientes a la Nación, tal como se encuentra establecido en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, en su artículo 42.

... El sustento jurídico de los hallazgos fiscales encontrados en el proceso de fiscalización a la minería del Cesar se basa en el concepto “El sistema de cuentas nacionales, el valor y la estimación de la cuantía mínima del daño ambiental causado por la minería” elaborado por el consultor de la CGR Guillermo Rudas con fecha 30 de diciembre de 2013 (Documento Adjunto) y adicionalmente en el análisis realizado por la consultora de la CGR Gloria Díaz Brochet, el cual establece que para la explotación minera a cielo abierto, al no realizar la inversión para la construcción de las obras de prevención, mitigación, control y compensación establecidas en el Plan de Manejo Ambiental aprobado por Resolución, basada en el concepto “Formación Bruta de Capital” el recurso afectado por la falta de inversión se vería impactado negativamente en al menos el valor dejado de invertir, presentándose así un menoscabo del patrimonio público natural y en consecuencia un detrimento patrimonial del Estado. El daño puede consistir en cualquier clase de disminución del patrimonio, aquí la disminución del capital ambiental consiste precisamente en la no inversión pues de haberse efectuado el capital ambiental aumentaría en esa misma cuantía.

Se estableció que el desarrollo de la minería en la Zona Centro del Cesar se ha realizado sin la debida planificación, ocasionando cambios de uso en sus suelos y desplazando la actividad agropecuaria, especialmente los de sorgo, arroz, maíz y algodón. Lo anterior originó en algunos casos, reubicaciones de población campesina, venta de parcelas y migración a centros urbanos. Además hay denuncias sobre impactos ambientales en las comunidades

⁵ Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes (Art. 42 Ley 99 de 1993)

⁶ Universidad de Los Andes – MAVDT (2011). Valoración económica ambiental de Minería en el Cesar. Documento interno MAVDT. Bogotá.

⁷ Geoamérica – UPME (2007). Programa de aprovechamiento sostenible de carbon –PASC- en la zona central del Cesar aplicando Evaluación Ambiental Estratégica -EAE-

aledañas a los proyectos mineros como abatimiento del nivel freático, contaminación y pérdida del recurso hídrico y excedencias normativas en la calidad del aire.

En su verificación a la implementación del Plan de Manejo Ambiental, la CGR pudo concluir que el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ANLA no está cumpliendo con eficacia y eficiencia su función de verificación y control al cumplimiento de los compromisos ambientales suscritos en el Instrumento Ambiental por parte de las empresas mineras, lo cual fue verificado por este ente de control en las visitas técnicas realizadas a los proyectos mineros C.I. Norcarbon (Expediente LAM 3831), Operación Conjunta La Jagua – operado por C.I Prodeco (Expediente LAM 1203) y La Loma - Pribennow – Operado por Drummond, lo anterior genera un incumplimiento a la normatividad ambiental vigente y la violación al derecho constitucional de gozar de un ambiente sano que tiene los pobladores de la zona Centro del Cesar.” (Negrillas y subrayados por fuera del texto original)

3.2. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre la problemática ambiental presentada en el Municipio de Paz de Ariporo- Departamento de Casanare (2014). (Anexo).

“El 22 de enero de 2014, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), emitió alerta roja por sequía en el departamento del Casanare. Este fenómeno, que inició en el mes de diciembre, presuntamente ocasionó la muerte miles de animales entre los que se encuentran: chigüiros, zorros, peces, tortugas, babillas, ganada y otros (Fauna representativa de la región). La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Gobernación del Casanare a finales del mes de marzo de 2014 iniciaron su gestión para mitigar el impacto presentado en la zona de crisis del municipio de Paz de Ariporo. En cuanto a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, hicieron presencia el 24 de marzo del año en curso y el Ministerio de Ambiente, en cabeza de su Ministra, el día 26 de marzo.

El panorama mostrado por las autoridades ambientales nacional y regional, proponía un acontecimiento normal, cíclico y de poca preocupación, atribuyendo la responsabilidad al cambio climático, al cual debemos adaptarnos, además, que la pérdida de fauna se encontraba dentro de la mortalidad natural por la que atraviesan las poblaciones en épocas de sequía.

...Por otra parte, en el 2009, el ministro de Ambiente, anunció la declaración de los humedales de Morichales del municipio de Paz de Ariporo, Casanare, como nuevo Parque Nacional, hecho que hasta la fecha no se ha realizado.

El escenario de trabajo está enmarcado por la sequía sufrida en el municipio de Paz de Ariporo y que también tuvo implicaciones en los municipios de Trinidad, Pore y Hato Corozal, en el Departamento de Casanare, entre los meses de febrero y abril de 2014, la cual produjo, según la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo, que se encontraron y enterraron 8.382 chigüiros, doce (12) venados, cuatro (4) osos, 232 vacas, siete (7) caballos, 51 babillas, 36 cerdos, 36 tortugas, tres (3) armadillos, un (1) gallinazo, dos (2) güiros negros, seis iguanas, 473 peces, para un total de 9.245 animales.

En razón a lo descrito, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 267 de la Constitución Política, como es la de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, mediante el ejercicio de controles financieros, de gestión y/o de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Orgánica No. 6680 del 2 de agosto de 2012 “Actuaciones especiales de control fiscal”, mediante Memorando de Habilitación, designó un equipo de trabajo con el fin de adelantar una actuación especial a las entidades Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y

Corporinoquia, con el fin de realizar una revisión a los expedientes relacionados con el recurso agua del departamento del Casanare, de evaluar el seguimiento realizado por las entidades a los proyectos licenciados y analizar las acciones adelantadas por parte de las mismas a los eventos generadores de impactos ambientales.

Exploración sísmica y sequía en el Municipio de Paz de Ariporo

...La información base hidráulica, hídrica y de aguas subterráneas (hidrogeológica), es requerida para que las autoridades ambientales cuenten con el escenario hidráulico e hidrogeológico puntual sobre el cual se desarrollarán las labores de perforación, cargue y disparo, requeridas para el registro sísmico, así mismo requeridas para la toma de decisiones y el cumplimiento de sus labores de vigilancia, seguimiento y control.

A la fecha, la información del inventario de fuentes de agua – nacimientos, aljibes, manantiales, corrientes (quebradas, ríos) así como la de acuíferos y o aguas subterráneas es levantada directamente por el operador del proyecto sísmico o del bloque de exploración petrolera, y no conjuntamente o individualmente por las autoridades ambientales locales y regionales en desarrollo de sus funciones de administrador de los recursos naturales y principalmente en desarrollo de sus funciones por la defensa del patrimonio ambiental y natural de la nación, el derecho a un ambiente sano y en especial para evitar el deterioro de la calidad de vida de los pobladores teniendo en cuenta el principio de precaución contemplado en la Ley 99 de 1993.

En este marco, el Estado debe contar con la información mínima suficiente, confiable y pertinente que le permita establecer si las afectaciones en desarrollo de cualquier actividad licenciada o no, son perjudiciales o dañinas, así mismo el estado debe contar con la información requerida para hacer las evaluaciones del caso y el debido seguimiento ambiental a cualquier actividad antrópica, en este caso a la exploración sísmica, a efecto que las autoridades cuenten con los criterios y los elementos técnicos y suficientes de juicio para tomar las decisiones correspondientes en cada caso....

De los resultados obtenidos en la evaluación documental y técnica, se resaltan las siguientes conclusiones:...

- La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, no realiza actuaciones por oficio que le permitan verificar la realidad por cual atraviesa el territorio de su jurisdicción, en particular el municipio de Paz de Ariporo, donde se han presentado desecamiento de las sabanas inundables y esteros por canales elaborados por finqueros y arroceros de la zona, sin existir un seguimiento por parte de esta. Por otra parte se encontró que el municipio de Paz de Ariporo, entre los meses de diciembre de 2013 y marzo de 2014, fue el municipio del Casanare que más presentó quemas (588 quemas) sin presentar ningún seguimiento por parte de la Corporación.*
- Según lo evaluado por la CGR, en el municipio de Paz de Ariporo fueron identificadas un total de TREINTA Y NUEVE (39) arroceras con un área mayor a 100 ha, las cuales están obligadas a presentar PLAN DE MANEJO AMBIENTAL de acuerdo con la Resolución N°200.15.07-0702 de 31 de julio de 2007. Por lo tanto, la CGR considera que aquellos proyectos que superan las 100 ha y que actualmente operan de manera ilegal sin el respectivo PMA deberán hacer parte de una INVESTIGACIÓN PRELIMINAR (IP) para determinar el nexo causal y los montos específicos de detrimento al patrimonio del estado. De la revisión efectuada no se encontró NINGÚN PMA presentado ante la corporación por parte de los proyectos arroceros en el municipio.*
- Corporinoquia, como autoridad ambiental de la zona, en la que se presentó la crisis de la sequía, no se encuentra adelantado las funciones de control que le corresponden dentro de sus competencia, y en aplicación de la regulación establecida en la Ley 1333 de 2009, por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental. Teniendo en cuenta que frente a las acciones u omisiones que se presentan en desarrollo de actividades económicas en la región*

(Ganadería, cultivos de arroz y exploración y explotación de hidrocarburos), y que presuntamente constituyen infracciones ambientales, no ha iniciado las medidas de carácter preventivo y/o sancionatorio de conformidad a la Ley 1333 de 2009.

- *Desde el punto de vista del manejo, protección y defensa del patrimonio natural de la nación, representado en parte por la fauna y la flora nativa presente y que fue afectada al interior del municipio de Paz de Ariporo, Corporación ha dejado entrever deficiencias en su gestión respecto del cumplimiento de sus deberes misionales y constitucionales, además de una evidente desarticulación con otras entidades de orden nacional como el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, la Autoridad de Licencias Ambientales, con lo cual se establecen presuntamente escenarios de faltas disciplinarias por infracciones o desatención de normas vigentes y relacionadas con la mortandad masiva de individuos de diferentes especies de fauna nativa del departamento de Casanare y de la región de los llanos Orientales de Colombia.*
- *Frente a la administración del recurso agua, la Corporinoquia presuntamente desatendió preceptos normativos, constitucionales y de la administración pública relacionados con la adecuada administración y protección de este recurso como máxima autoridad ambiental de la región, frente al universo de actores y usuarios del mismo (naturales y antrópicos), dejando así de lado sus funciones de prevención y precaución, así como sus funciones de seguimiento y control al consumo del agua, lo anterior, frente a la necesidad de contar con un caudal mínimo, (caudal ecológico o ambiental), que asegure la sostenibilidad de la fauna y flora, es decir que se asegure el sustento de la vida en cuerpos y corrientes superficiales de agua, independiente del origen o causa, es decir, minimizar o controlar situaciones ambientales extremas causadas por fenómenos o eventos naturales atípicos o por acción, accidentes o abuso de las actividades antrópicas sobre las aguas superficiales y las aguas subterráneas.*
- *La CGR, adelantó la revisión de actos administrativos proferidos por Corporinoquia, y visitas de campo en compañía de funcionarios de la Corporación, con lo que se realizó la verificación de que las medidas de compensación establecidas en las Licencias Ambientales y permisos, las cuales son obligaciones de carácter legal, que deben ser cumplidas con la reforestación de especies nativas; están siendo convertidas en inversiones para planes de mantenimiento vial de los entes territoriales (departamento y municipios), sobre los cuales ejerce su competencia como autoridad ambiental, mediante la concertación entre la Entidad y el usuario, trayendo como consecuencia, que se desnaturalice completamente la figura de las medidas de compensación, apartándolas de su objeto y funciones, que no es otro que traer beneficios de carácter ambiental y que se cumpla con ello una función ecológica.*
- ***La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA** como Autoridad Ambiental, ha incurrido presuntamente en el incumplimiento de sus obligaciones de seguimiento y control, las cuales debe ejercer sobre los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos ubicados en el departamento de Casanare, y a los que otorgó Licencia Ambiental; al no adelantar la verificación y correspondiente exigencia respecto de la obligación legal de la Inversión de no menos del 1%. Encontrándose que a pesar de que los licenciados no se han sujeto al cumplimiento de la obligación establecidas en el instrumento ambiental, la ANLA no ha procedido a adoptar las medidas de carácter preventivo y/o sancionatorio de conformidad a la Ley 1333 de 2009.*
- *Para el área del municipio de Paz de Ariporo las autoridades ambientales no están debidamente articuladas frente al manejo del recurso hídrico. **ANLA** es la encargada de otorgar concesiones en proyectos de hidrocarburos (principalmente), y **CORPORINOQUIA** es la encargada de otorgar concesiones para sectores como el de la sísmica, la pequeña minería, proyectos agroindustriales, entre otros. En cada entidad se manejan una serie de concesiones independientes que no se informan a su contraparte, poniéndose en riesgo la sostenibilidad del recurso, por cuanto permite que cada autoridad concesione hasta un 75% del caudal de un cuerpo de agua dado (dejando un 25% de caudal ecológico), lo cual bajo el peor escenario generaría una demanda de 150% de*

dicho caudal. Actualmente se otorgan concesiones de uso de agua superficial sin desarrollar balances hídricos conjuntos entre ANLA y CORPORINOQUÍA.

- ... la ANH ha desatendido recomendaciones de sus propios manuales de actividades de exploración sísmica, encaminados a conocer el estado previo del recurso hídrico superficial y subterráneo previo a las labores de **exploración sísmica**, a efecto de contar con criterios y estudios y registros previos al desarrollo de las actividades exploratorias (sísmica y perforación de pozos), que permitan tanto a la ANH como a las demás autoridades del Estado tomar decisiones fundamentadas en información confiable, reciente, oportuna, idónea y suficiente.” (Negrillas fuera del texto original)

HALLAZGOS AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA

“Subdirección de Evaluación y Seguimiento – Grupo Interno de Trabajo de Hidrocarburos

H10D10. Licencias ambientales - actividades de desarrollo de vías de acceso a petroleras
Los ecosistemas de sabanas inundables en el departamento del Casanare, son de gran importancia por su amplia biodiversidad de fauna y flora, por su aporte a la red hidrográfica de la cuenca del Orinoco (Correa et al. 2006)⁸ y por los bienes y servicios ambientales que presta a la región de los llanos orientales (Aldana et al. 2006)⁹.

El municipio de Paz de Ariporo, según la gobernación del Casanare, tiene un 70 % (9.660 km²) de su territorio cubierto por sabanas inundables. El incremento de las actividades productivas en este municipio, dentro de los cuales se encuentra la construcción de vías por las empresas petroleras, han tenido una intervención en el funcionamiento ecológico de las sabanas, interrumpiendo su ciclo hidrológico, lo que ha llevado a la disminución de la retención de las aguas de las sabanas inundables.

Según el **Decreto 2820 del 5 de agosto de 2010, en su artículo 8º**, dispone que el Ministerio de Ambiente será el encargado de otorgar o negar de manera privativa la licencia ambiental para “(...) a) Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular y las actividades de exploración sísmica en las áreas marinas del territorio nacional cuando se realicen en profundidades inferiores a 200 metros; b) Los proyectos de perforación exploratoria por fuera de campos de producción de hidrocarburos existentes, de acuerdo con el área de interés que declare el peticionario; c) La explotación de hidrocarburos que incluye, la perforación de los pozos de cualquier tipo, la construcción de instalaciones propias de la actividad, las obras complementarias incluidas el transporte interno de fluidos del campo por ductos, el almacenamiento interno, vías internas y demás infraestructura asociada y conexas.”

El Decreto 2820 en su **Título V “Modificación, Cesión, Integración, Pérdida de Vigencia de la Licencia Ambiental, y Cesación del Trámite de Licenciamiento Ambiental”** define los casos en los cuales la licencia ambiental deberá ser modificada, dentro de los cuales se encuentra:

“Artículo 29º. Modificación de la licencia ambiental. La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:

(...)

⁸ Correa, H. D, Ruiz, S.L. y Arévalo, L.M. (eds) 2006. Plan de acción en biodiversidad de la cuenca del Orinoco – Colombia 2005/2015 – Propuesta Técnica. Corporinoquia, Cormacarena, IAvH, Unitrópico, Fundación Omacha, Fundación Horizonte Verde, Universidad Javeriana, Unillanos, WWF – GTZ, Bogotá D.C.

⁹ Aldana, J. Domínguez, M. Viera, M. & Angel, C. 2007. Estudios sobre la ecología del chigüiro, enfocados a su manejo y uso sostenible en Colombia. IAvH, Bogotá D.C.

2. Cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad;

3. Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, de forma que se genere un mayor impacto sobre los mismos respecto de lo consagrado en la licencia ambiental;

(...)

6. Cuando como resultado de las **labores de seguimiento**, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera al licenciatarario para que ajuste tales estudios." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

El mismo decreto dentro de su **Artículo 39° "Control y seguimiento"** propone que "Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación Con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican;

(...)

3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto;

4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área;

(...)

6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad;

7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas;

7. (SIC) Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto;

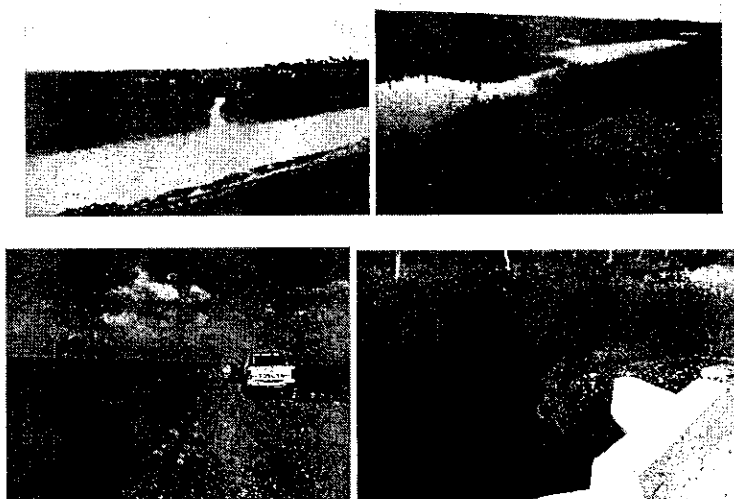
En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

Parágrafo. La autoridad ambiental que otorgó la Licencia Ambiental o estableció el Plan de Manejo Ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas."

La CGR en visita de campo realizada los días 28 y 29 de marzo y los días 12 al 14 de mayo de 2014, encontró que las zonas de préstamo realizadas por las petroleras para extraer material de relleno de las vías, está funcionando como un extenso canal que encausa las aguas drenadas de la sabana en época de invierno, proporcionando el medio para que los ganaderos des sequen las zonas inundables. (Ver foto 37).

Foto 37

Zonas de préstamo recibiendo aguas de las sabanas inundables



Fuente: CGR, 2014

Por otra parte, las vías funcionan como una barrera geográfica que separa las aguas de las sabanas inundables, interrumpiendo el ciclo hidrológico existente en la zona. Es de saber, que en el desarrollo de las vías se construyen cada cierta distancia, una conexión mediante un box couvert o alcantarilla entre la margen derecha y la margen izquierda de la vía, pero estas no son suficientes para mitigar el impacto que ocasionan en la zona. Mediante el programa Google Earth, se encontró una fotografía del 10 de noviembre de 2012, en la vía que comunica el municipio con el campo petrolero Leona con coordenadas 71°09'43,6" Oeste y 5°36'31" Norte, ubicado en la zona crítica por sequía, donde se evidencia la magnitud del impacto que ocasionan dichas vías (ver foto 38).

Foto 38

Vía elaborada por las petroleras hacia el campo Leona



Fuente: Google Earth, 2014

La deficiencia en el seguimiento y control por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ha generado que esta no detecte que las actividades autorizadas se encuentren generando impactos adicionales a los evaluados en el otorgamiento de la licencia, tal como los impactos sinérgicos entre las zonas de préstamo lateral de las vías y los drenajes desarrollados

por los ganaderos. En consecuencia de ello no se han adoptado las medidas adicionales a que haya lugar, con el fin de evitar impactos ambientales no contemplados dentro de la licencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CGR configura el incumplimiento por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, a lo estipulado Decreto 2820 del 5 de Agosto de 2010 en sus artículos 29 y 39, en un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, al no modificar la licencia otorgadas a las petroleras, con el fin de incluir dentro de los planes de manejo ambiental los nuevos impactos ocasionados por el funcionamiento de las vías creadas por las mismas...

ANÁLISIS DE RESPUESTA POR CGR

Si bien la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales realizó seguimiento a la vía que conecta el municipio de Paz de Ariporo con Caño Chiquito y Centro Gaitán la cual es de uso permanente de petroleras de la zona en marzo de 2013, a la fecha "el Concepto Técnico se elaboró y está en revisión técnica donde a más tardar para el 22 de agosto de 2014, se van a establecer los posibles incumplimientos y por ende se realizarán los requerimientos a que haya lugar o las acciones administrativas que trata la Ley 1333 de 2009, así mismo si es necesario y se evidencia en el seguimiento impactos adicionales se impondrán nuevas obligaciones."

Lo anterior demuestra que la gestión de la ANLA en el control y seguimiento de los proyectos licenciados, no es oportuno ni eficaz, lo que en el caso en cuestión, ha convertido la actividad licenciada "construcción de vías", en un factor influyente en la problemática presentada en el departamento del Casanare, al no incluir oportunamente, las medidas adicionales, en los planes de manejo, para la prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ocasionados.

*Dicho lo anterior, la CGR mantiene en firme la observación, configurándose un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.*

H11D11. Ejercicio de las funciones de seguimiento y control – inversión del 1%, Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993

En el Municipio de Paz de Ariporo del departamento de Casanare se está presentando una emergencia ambiental, por la escasez de agua que además de la grave situación de esto por la falta del líquido, ha conllevado a la mortalidad de los animales de la zona (chigüiros, peces, babillas, ganado, etc). Que en razón de lo anterior la CGR como ente de control, ha realizado visitas a la zona y ha procedido a adelantar una visita a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, para revisar el tema concerniente al sector de hidrocarburos de los proyectos que se ubican en el área de influencia (municipios de Paz de Ariporo, Pore, Trinidad y San Luis de Palenque del departamento de Casanare).

Lo anterior, con el fin de establecerse las actividades que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA como Autoridad Ambiental, ha desarrollado bajo las funciones de control y seguimiento, frente a la ejecución de las Licencias Ambientales, especialmente respecto al recurso hídrico (concesión de aguas tanto superficiales como subterráneas) y al tema del 1% de inversión.

En desarrollo de esta actividad la CGR, realizó visita al ANLA los días 28 y 31 de marzo y 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, de abril del presente año, durante la cual adelantó la revisión de 50 expedientes, así como se procedió a solicitar información a esa Entidad, quien entregó vía correo electrónico el día 9 de abril de 2014, información respecto de 53 expedientes, que en su mayoría coinciden con los revisados por la CGR.

La ANLA como autoridad ambiental competente para el otorgamiento y seguimiento de las Licencias Ambientales de exploración y explotación de hidrocarburos en el departamento de Casanare, debe adelantar las acciones de seguimiento y control frente al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el instrumento de control ambiental, dentro de las cuales está la inversión de no menos del 1%.

Que la destinación de la inversión del no menos del 1%, debe ser en obras y acciones para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica de donde se deriva el agua que se utiliza en el proyecto, con lo que se busca la protección de las fuentes de agua y la permanencia de las mismas.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, además de establecer la obligación de la inversión del no menos del 1% a los usuarios, debe velar porque la base sobre la cual se liquide el 1%, sea establecida de conformidad a lo indicado en el artículo 3 del Decreto 1900 de 2006, así como por la presentación definitiva del Plan de Inversión (para la cual se da un término de 4 meses en las Licencias Ambientales), la ejecución del Plan de Inversión y en caso de incumplimiento adoptar las acciones de carácter preventivo (medidas preventivas) y/o sancionatorias a que haya lugar.

La Constitución Política, en los artículos 8, 79, 80, establece que la protección del medio ambiente es responsabilidad tanto del Estado como de las personas, así como que el Estado debe proteger y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

La Ley 99 de 1993, en su Artículo 43 Parágrafo, modificado por el Artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, establece:

"Parágrafo.- *"Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto."*

Declarado exequible por la Sentencia C-220 del 29 de marzo 2011, únicamente frente a los cargos examinados en ella.

El Decreto 1900 de 2006, por el cual se reglamenta el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones, determina:

Artículo 1°. Campo de aplicación. *Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales y que esté sujeto a la obtención de licencia ambiental, deberá destinar el 1% del total de la inversión para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica; de conformidad con el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.*

Artículo 2°. De los proyectos sujetos a la inversión del 1%. *Para efectos de la aplicación del presente decreto, se considera que un proyecto deberá realizar la inversión del 1% siempre y cuando cumplan con la totalidad de las siguientes condiciones:*

- a) Que el agua sea tomada directamente de una fuente natural, sea superficial o subterránea;*
- b) Que el proyecto requiera licencia ambiental;*
- c) Que el proyecto, obra o actividad utilice el agua en su etapa de ejecución, entendiendo por esta, las actividades correspondientes a los procesos de construcción y operación;*

d) Que el agua tomada se utilice en alguno de los siguientes usos: consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria.

Parágrafo 1º. La inversión a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto, será realizada por una sola vez, por el beneficiario de la licencia ambiental.

Parágrafo 2º. Lo dispuesto en el presente decreto no aplica para aquellos proyectos que tomen el agua directamente de la red domiciliaria de acueducto operada por un prestador del servicio.

Artículo 3º. Liquidación de la inversión. *La liquidación de la inversión del 1% de que trata el artículo 1º del presente decreto, se realizará con base en los siguientes costos:*

a) Adquisición de terrenos e inmuebles;

b) Obras civiles;

c) Adquisición y alquiler de maquinaria y equipo utilizado en las obras civiles;

d) Constitución de servidumbres.

Parágrafo. Los costos a que se refieren los literales anteriores corresponden a las inversiones realizadas en la etapa de construcción y montaje, previa a la etapa de operación o producción. De igual forma, las obras y actividades incluidas en estos costos serán las realizadas dentro del área de influencia del proyecto objeto de la licencia ambiental."...

En cuanto al ejercicio de las funciones de control y seguimiento respecto a las Licencias Ambientales, el Decreto 2820 de 2010. "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales", establece:

Artículo 39. Control y seguimiento. *Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:*

- 1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.*
- 2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.*
- 3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
- 4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.*
- 5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la Licencia Ambiental.*
- 6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
- 7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.*
- 8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto."*...

Ahora bien, respecto al cumplimiento de las funciones de control y seguimiento de las Licencias Ambientales para los proyectos de hidrocarburos otorgadas en el Departamento de Casanare, tenemos que con el Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- y entre otras cosas reguló la competencia, y sus funciones, así:

"Artículo 3. Funciones. *La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- cumplirá las siguientes funciones:*

1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.

2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

(...)

7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o la sustituya."... (Subrayado fuera de texto)

"Artículo 13. Funciones de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento. Las funciones de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento son las siguientes:

(...)

9. Realizar el seguimiento a las Licencias Ambientales."... (Subrayado fuera de texto)

Encontramos que conforme a lo establecido en las Resoluciones No. 206 del 28 de febrero de 2013, por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, y la 347 del 12 de abril de 2013, por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA; las funciones de evaluación, seguimiento y control que se deben ejercer sobre los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos está en cabeza de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento – Grupo Interno de Trabajo de Hidrocarburos, del ANLA.

De igual manera, se debe indicar que frente al incumplimiento de las normas ambientales y de las obligaciones establecidas en los actos administrativos proferidos por las Autoridades Ambientales, se debe dar aplicación a la Ley 133 del 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, que en su Artículo 5 indica:

ARTÍCULO 5o. INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

PARÁGRAFO 1o. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

PARÁGRAFO 2o. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

La CGR, de la revisión de una muestra de 50 expedientes que corresponde al sector de hidrocarburos, de los proyectos ubicados en la zona de influencia que corresponden a los municipios de Paz de Ariporo, Pore, Trinidad, San Luis de Palenque del departamento de Casanare; establece que dentro de las actividades que adelanta la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, no cumple con las funciones de seguimiento y control respecto de la inversión del no menos de 1%, con lo cual la Autoridad Ambiental, está privando a la Nación, de

la protección y recuperación de la cuenca hidrográfica que está siendo explotada por los particulares, afectando con esto el recurso natural agua.

Se encuentra por parte de la CGR, que aunque la obligación de la inversión del 1%, es evaluada en algunos pronunciamientos técnicos (Informes Técnicos emitidos por el ANLA), estos carecen de un verdadero seguimiento, con el cual se haga exigible la obligación a los usuarios; por las siguientes razones:

1. Que en las Licencias Ambientales otorgadas, la aprobación del Plan de Inversión del no menos del 1%, es una aprobación transitoria, por cuanto dentro del término de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria del correspondiente acto administrativo, debe presentar el Plan de Inversión con las actividades y el correspondiente cronograma, el cual debe ser concertado con Corporación (CORPORINOQUIA), y actualizar los valores que corresponden a la inversión del proyecto licenciado.
2. Se verifica que la revisión de la inversión del no menos del 1%, se realiza por gestión de documentos, y no se encuentra un informe técnico en el que se indique que se ha adelantado visita en la cual se haga control y seguimiento específicamente a la obligación de inversión del 1%, y mucho menos en el que se ponga de presenten en campo la ejecución del Plan de Inversión.
3. No se evidencia que se tenga estructurado por parte del ANLA, un sistema de información en el que se establezca el porcentaje de avance respecto de la inversión del no menos del 1%, conllevando a esto un desconocimiento sobre el estado en que se encuentran los licenciados respecto a esta obligación; lo cual conlleva a que tampoco se puedan tomar las acciones frente a su incumplimiento.
4. La Autoridad Ambiental, al momento de otorgar nuevas Licencias y Licencias Globales sobre la misma área, no tiene en cuenta los incumplimientos de las obligaciones impuestas en la Licencia Ambiental, específicamente respecto a la inversión del no menos del 1%, y no hace exigible su cumplimiento, ni toma las acciones de carácter sancionatorio a las que haya lugar.
5. No se han adoptado medidas preventivas, ni de carácter sancionatorio, en cuanto a los incumplimientos que se presentan respecto a la inversión del 1%.

Ahora bien, de la información remitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, vía correo electrónico el día 9 de abril de 2014 respecto de 53 expedientes, y que corresponden a lo solicitado por la CGR, este ente de control ha podido concluir:

1. El ANLA en el ítem de la información solicitada por parte de la CGR de “FECHA DE PRESENTACION DEL PLAN DE INVERSION DEL 1% (CONCERTADO O AVALADO POR LA CORPORACION)”, referenció la fecha de entrega del Plan presentado con la solicitud de la Licencia Ambiental, por cuanto como se puede evidenciar que la fecha es anterior a la fecha de expedición de la Licencia Ambiental.

Con lo cual se puede evidenciar que los titulares de las Licencias Ambientales, no han dado cumplimiento a la obligación que les fue impuesta a través del instrumento ambiental, en el cual se hacía una aprobación transitoria y quedaba supeditado al cumplimiento de la concertación de actividades con CORPORINOQUIA, al cronograma de actividades y la presentación de la liquidación de la inversión realizada efectivamente, para lo cual se le otorgaba un plazo de cuatro (4) contados a partir de la ejecutoria de la Resolución de Licencia Ambiental.

2. Que conforme a lo establecido en el numeral anterior, es válido indicar que la misma Autoridad Ambiental en el ítem "Plan de Inversión del 1%", hace ver que las actividades sobre las cuales se va a realizar la inversión del 1%, esta de forma general:

- Compra de predios.
- Recuperación, reforestación y protección de la cuenca.
- Capacitaciones ambientales para la formación de promotores ambientales.

Quedando plenamente establecido, que si se debe presentar por parte del usuario, su Plan de Inversión definitivo, sobre las actividades específicas que va a realizar con la inversión, con el cual la Autoridad Ambiental podría ejercer la función de seguimiento y control, verificando su real ejecución.

3. De lo informado en el ítem "SEGUIMIENTO A LA EJECUCION DEL PLAN DE INVERSION", por parte del ANLA, se determina por parte del CGR, que de una muestra de 53 expedientes, sobre 22 (que corresponde al 41,5% de la muestra) Licencias Ambientales no se ha adelantado seguimiento por parte de la Autoridad Ambiental respecto de la inversión del 1%.
4. Respecto a la información solicitada por la CGR del "PORCENTAJE DE AVANCE DEL PLAN DE INVERSION A LA FECHA (adjuntar plan de inversión)", se verifica que no existe conocimiento por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, sobre el estado de ejecución del Plan de Inversión, por cuanto sobre lo solicitado no se remitió ninguna información.
5. En cuanto a las acciones de carácter sancionatorio, no se informó por parte de la Autoridad Ambiental, que se hayan iniciado procesos de carácter sancionatorio, por las presuntas infracciones respecto al incumplimiento de la inversión del 1%.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, este ente de control concluye que respecto a los proyectos licenciados en el Departamento de Casanare, conforme a los resultados obtenidos de la muestra de expedientes revisados por la Contraloría General de la República y la información remitida por el ANLA, carecen de seguimiento y control en lo referente a las obligación de la inversión del no menos del 1%, lo que conlleva a que no se adopten las medidas correctivas y necesarias frente al incumplimiento de los usuarios y por ende no se protejan, ni se conserven las cuencas hidrográficas que alimenta las fuentes hídricas de las cuales se capta el agua para su uso.

Evidenciándose por parte de la CGR, la Autoridad Ambiental – ANLA no ejerce las funciones que le han sido asignadas de control y seguimiento a las actividades licenciadas; a través del Decreto 3753 de 2011, por medio del cual fue creada, trae como consecuencia que no se adopten las medidas de carácter ambiental necesarias, para que se logre preservación, conservación y protección de las cuencas hidrográficas y por ende se esté afectando el recurso hídrico.

La falta del ejercicio de la función de seguimiento por parte del ANLA, respecto a las Licencias Ambiental otorgadas para los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos trae como consecuencia que no se de cabal cumplimiento a la obligación de inversión de no menos del 1%, y por ende a la finalidad que se busca con ella, la cual es la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica, de donde se alimentan las fuentes de hídricas de donde se está captando el agua, y se cause el deterioro del recurso hídrico, el cual se ve reflejado en la grave situación de emergencia ambiental que está atravesando el Departamento de Casanare, por la escasez de agua.

Así mismo, se establece que además de lo anterior, no se adoptan las acciones dentro del ejercicio de su función de control, y por ende incumpla con lo establecido en la Ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental (medidas de carácter preventivo y sancionatorio), frente a las presuntas infracciones en que se haya

incurrido por parte de los usuarios al incumplir la obligación de la inversión de no menos del 1%, establecida en la Resolución que otorga la Licencia Ambiental, en el Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 1900 de 2006.

En consecuencia de lo expuesto, se establece que se ha configurado un presunto incumplimiento a las funciones de seguimiento y control por parte del ANLA, y en consecuencia la CGR, procederá a formular esta observación administrativa con incidencia disciplinaria al ANLA, Subdirección de Evaluación y Seguimiento, Grupo Interno de Trabajo de Hidrocarburos....

ANLA Y CORPORINOQUIA

H12. Articulación entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA y CORPORINOQUIA, en cuanto a la gestión del recurso hídrico en Paz de Ariporo

Para garantizar la conservación de los recursos naturales, las autoridades ambientales que otorgan concesiones de uso de agua superficial y subterránea deben tener una gestión coordinada con el fin de que la toma de decisiones se fundamente en el conocimiento integrado de la demanda y oferta hídrica. Es responsabilidad de ANLA y CORPORINOQUIA construir y mantener actualizada una base de datos conjunta que incluya los caudales concesionados por cada autoridad en cada cuerpo de agua, con el fin de tener una herramienta de administración del recurso y que permita tomar decisiones sin ocasionar déficit hídrico por sobredemanda.

Según la Constitución Política, en los artículos 2, 79, 80 y 209 establece los fines esenciales del estado, que la protección del medio ambiente es responsabilidad tanto del Estado como de las personas, así como que el Estado debe proteger y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así mismo, define que las autoridades deben coordinarse para cumplir con los fines esenciales del estado.

(...)

"ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

(...)

"ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."

(...)

"ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y 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.

(...)

"ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado" (Subrayada fuera del texto original)
(...)

Según la Ley 99 de 1993

"Artículo 1 – Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

"13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyas componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil." (Subrayado fuera del texto original)

(...)

"14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física." (Subrayado fuera del texto original)

(...)

En el Artículo 5 Funciones del Ministerio - 14 se establece que deberá "Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental de las actividades económicas".

En relación con los deberes de CORPORINOQUÍA, Artículo 31º.- Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

"2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;"

(...)

"5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;"

(...)

"9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;"

(...)

"12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;"

(...)

"18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

(...)

ANLA para el área del municipio de Paz de Ariporo es la encargada de otorgar concesiones en proyectos de hidrocarburos (principalmente), y CORPORINOQUÍA es la encargada de otorgar concesiones para sectores como el de la sísmica, la pequeña minería, proyectos agroindustriales, entre otros. No existe comunicación eficiente previa al otorgamiento de una concesión hídrica entre las dos entidades, que permita hacer un manejo integral del recurso hídrico. En otras palabras, no se tiene conocimiento en tiempo real del porcentaje total concesionado para cada cuerpo de agua, y la decisión de otorgar una concesión es tomada por cada autoridad por lo general de manera independiente, en especial teniendo en cuenta que no existe una línea base o un balance hídrico regional o por cuenca (validada por el estado), que permita saber hasta dónde es técnicamente viable una autorización de uso, sino que únicamente se toma como cierto el balance hídrico presentado por el usuario.

En cada entidad se manejan una serie de concesiones independientes que no se informan a su contraparte. La CGR considera que ésta forma de administrar el recurso pone en riesgo la sostenibilidad del mismo, por cuanto permite que cada autoridad concesione hasta un 75% del caudal de un cuerpo de agua dado (dejando un 25% de caudal ecológico), lo cual bajo el peor escenario generaría una demanda de 150% de dicho caudal. El caudal ecológico o caudal ambiental es la provisión de agua en los ríos y sistemas asociados de suficiente calidad, cantidad, duración y estacionalidad, para mantener los ecosistemas acuáticos y los humedales. Incluso se considera como el caudal mínimo requerido para asegurar, además del funcionamiento ecológico, beneficios ambientales, sociales y económicos aguas abajo.¹⁰

Dentro de la revisión realizada en la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, la CGR no encontró ningún concepto técnico o estudio propio de la entidad referente a la obtención de caudal ecológico que sirviera como base para el otorgamiento de concesiones de uso de agua superficial, específicamente en Río Ariporo, y otros cuerpos de agua de la microcuenca correspondiente a la zona de crisis. Adicional a esto solo se encontraron dos (02) monitoreos de caudal al Río Ariporo realizados el 23 de febrero de 2011 en 5 puntos, corroborados el 28 de enero de 2014. Esta situación pone de manifiesto la falta de información técnica para la toma de decisiones de la corporación al otorgar concesiones de uso del recurso hídrico.

CORPORINOQUÍA formuló el POMCA correspondiente al Río Ariporo que es una de las cuencas que hace parte del municipio, sin embargo, éste no ha sido aprobado y puesto en marcha. En consecuencia, no existe una línea base oficial que incluya la oferta y la demanda hídrica a nivel regional o por cuenca para el municipio de Paz de Ariporo. Según lo evaluado por la CGR no se ha estructurado una base de datos conjunta entre ANLA y Corporinoquia que se alimente de la información establecida en los POMCAS y los datos generados por el IDEAM, esto constituye una brecha al efectuarse gestión del recurso hídrico sin la suficiente información que permita una toma de decisiones fundamentada.

De acuerdo a lo evaluado anteriormente, la CGR observa que las concesiones no se están gestionando de forma sostenible, lo cual contribuye con la pérdida del recurso hídrico en el municipio de Paz de Ariporo. La acción antrópica tiene un profundo efecto en la zona afectada por la sequía, siendo el consumo de agua (no regulado eficientemente) uno de factores causantes de la crisis.

Con base en lo anterior, la CGR configura un **presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria** a causa del incumplimiento por parte de la Corporación Autónoma de la Orinoquia a lo estipulado en la Constitución Política de Colombia Artículos 2, 79, 80 y 209, la Ley 99 de 1993

¹⁰ Metodología para la estimación del caudal ambiental en proyecto licenciados (2008). MAVDT Convenio 004/2007- Informe Final. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ingeniería. Grupo GIREH.

Artículos 1, 5 y 31, debido a que actualmente se otorgan concesiones de uso de agua superficial sin desarrollar balances hídricos conjuntos entre ANLA y CORPORINOQUÍA."

3.3. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre Hidrocarburos (2014): realizada a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y a CORMACARENA. (Anexo).

"Resultado de esta actuación se encontró que las empresas incumplen algunos aspectos establecidos en las licencias ambientales otorgadas, igualmente se evidenció que las autoridades ambientales no han adelantado las actuaciones pertinentes y necesarias, para exigir el cumplimiento por parte de las empresas de las acciones orientadas a resarcir los impactos ocasionados durante el desarrollo de sus actividades.

En cuanto a la afectación de los proyectos sísmicos sobre el recurso, la Corporación manifiesta que aunque no se ha comprobado científicamente su afectación sobre el recurso hídrico, actualmente se encuentra ejecutando convenio con la Universidad de Caldas titulado "aplicar un sistema piloto de seguimiento y monitoreo biótico y abiótico para programas de Exploración Sísmica", donde se desarrollan la definición del terreno a utilizar, recopilación de información, planeación de las estrategias, monitoreo antes, durante y después de la actividad de exploración sísmica terrestre, análisis de laboratorio, desmonte y entrega del área objeto de estudio....

La CGR considera que el fortalecimiento institucional, generado por este tipo de convenios debe ser prioritario para que la Corporación ejerza la responsabilidad que le compete sobre el manejo, control y preservación de este valioso recurso.

Por otra parte es pertinente mencionar que los procesos de sísmica en la actualidad se rigen por un manual o cartilla denominada Guía Ambiental, documento de evaluación y manejo ambiental, de acuerdo a los términos de referencia HTER: 115-110 y 120, establecidos en la resolución 444 de 1993 del Ministerio del Medio Ambiente en donde se especifica en forma general los procedimientos a seguir en las actividades de sísmica, pero no existe una normatividad que proporcione obligatoriedad por cumplir los requisitos de las normas o que se implementen conceptos emitidos por la autoridad ambiental.

El riesgo generado por la ausencia de reglamentación o normatividad genera los siguientes efectos:

- *Falta de atención a las poblaciones cuando denuncian daños producto de la actividad sísmica, generando pasivos ambientales; al no contarse con estudios previos a la actividad sísmica, se dificulta evaluar y cuantificar los daños producto de esta actividad.*
- *Interferencia en los acueductos veredales de la actividad sísmica, ya que los suministros de estos acueductos se hace por medio de aguas subterráneas o de aguas superficiales, las cuales son afectados por derrumbes en las mismas zonas o taponamientos en sus acuíferos, producto de las vibraciones generadas por la actividad sísmica. Así mismo las aguas provenientes de escorrentía también se ven afectadas en la variación de su desplazamiento y contaminación por las aguas provenientes de la perforación de los barrenos.*
- *Afectación a la salud de las poblaciones en donde se realiza la actividad sísmica así como a las poblaciones cercanas, debido a la generación de ondas de altos decibeles, producidos por la detonación de las cargas alojadas en pozos sin confinar.*
- *Afectación a la fauna debido a las altas vibraciones que generan ondas de altos decibeles que producen desplazamientos temporales de las especies.*
- *Se incrementan procesos erosivos o deslizamientos, ya que no se está teniendo en cuenta la estabilidad de taludes, de laderas y de los suelos, debido a las altas cargas explosivas a las que se ven expuestas estas zonas en donde se realiza la actividad sísmica, zonas que se ven afectadas por altas velocidades de detonación.*

- Las vibraciones terrestres en la exploración sísmica, son ondas producto de la detonación de cargas explosivas que se encuentra dentro de barrenos perforados en la roca. Estas ondas viajan a una velocidad de propagación produciendo perturbaciones y movimientos en las partículas que conforman el macizo, las cuales absorbe, disipan y liberan energía dependiendo de las características de la estructura de la roca intervenida.

La Contraloría General de la República, considera que se está generando un riesgo con la actividad sísmica al no adoptar una reglamentación o normatividad que establezca parámetros, valores límites máximos permisibles e instrumentos que regulen la actividad sísmica de obligatorio cumplimiento.

Por lo anterior es importante fijar reglamentación que desarrolle el tema en concreto y cumpla los fines ambientales establecidos en la Constitución. La normatividad requerida es indispensable para establecer entre otros aspectos, límites admisibles, distancias mínimas para puntos de disparo y secuencias; así como controles permanentes por personal experto antes, durante y posteriores a la actividad de la exploración sísmica. "

3.4. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre seguimiento de Función de Advertencia: Principio de Precaución y Desarrollo Sostenible, posibles riesgos Hidrocarburos No Convencionales. (2014).

"La explotación de hidrocarburos de yacimientos no convencionales-HYNC (por sus siglas en español), se ha constituido en una importante fuente de recursos energéticos en Estados Unidos. No obstante, la tecnología de explotación para este tipo de yacimientos conlleva riesgos de contaminación de las aguas subterráneas y superficiales, generación de sismos superficiales de moderada a mediana magnitud y generación de tensiones sociales por el uso de infraestructura vial, afectación al recurso hídrico por la ocupación de grandes áreas para su desarrollo.

Por estas circunstancias, la Contraloría General de la República (CGR) emitió Función de Advertencia (septiembre de 2012), remitida a los ministerios de Minas y Energía-MME y de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS, así como a la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, ante potenciales riesgos de contaminación de aguas superficiales y subterráneas, y las posibles afectaciones por el desencadenamiento de sismos debido al proceso de fracturamiento hidráulico o "fracking" en el subsuelo. Estas entidades plantearon como base para estructurar la reglamentación requerida el desarrollo de un "Programa de Gestión del Conocimiento", que consistió en la realización de talleres, visitas a campos productores en USA y contratación de expertos que conllevaron al establecimiento de los términos de referencia técnicos por parte del MME y ambientales por parte del MADS para la etapa de exploración de YHNC¹¹.

Sin embargo, luego de analizar las conclusiones de los talleres y el contenido de los actos administrativos derivados del proceso antes descrito, la CGR concluyó que el "programa de gestión del conocimiento" presenta insuficiencias en la generación y uso de conocimiento geológico y ambiental local y de las regiones del país con potencial para el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos a partir de yacimientos no convencionales. Aunque se hayan planteado convenios con el Servicio Geológico Colombiano y Colciencias para propender por la generación de este conocimiento, aún no se han finalizado ni se han obtenido los productos técnicos y científicos base para una reglamentación que obedezca a las necesidades y condiciones propias del territorio colombiano, conocimiento que debe ser parte fundamental de los términos de referencia establecidos por las entidades involucradas en el tema.

Lo anterior se traduce en que las entidades competentes (Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Autoridad de Licencias Ambientales) no cuentan hoy con suficiente información geológica propia, sobre aguas subterráneas, neotectónica y sobre los

¹¹ Resolución No. 90341 del 27/03/2014 del MME y Resolución No. 0421 del 20/03/2014 del MADS.

ecosistemas posiblemente afectables por esta técnica, información que debe constituir la línea base de los términos de referencia que permita establecer criterios suficientes para evaluar la eventual afectación a los bienes naturales (impactos) en la fase de explotación de YHNC propiedad de la Nación, lo cual puede llegar a constituir o transferir pasivos ambientales y sociales hacia la población o en caso riesgos sobre el recurso hídrico y la estabilidad geológica de las regiones a nivel de consecuencias sísmogénicas, así como arriesgar la base natural del territorio, en particular la calidad y la cantidad de aguas, con actividades como la reinyección de fluidos residuales en formaciones geológicas que a futuro podrían ser requeridas como reservas de agua para consumo humano, teniendo en cuenta el calentamiento global y la creciente demanda de este recurso.

Por lo anterior, la CGR considera que al haberse realizado la subasta de bloques para la exploración de HYNH el pasado 23 de julio de 2014 (RONDA Colombia 2014 de la ANH), sin haberse subsanado las deficiencias en el conocimiento local y sin obtenerse previamente una plataforma de conocimiento que permita definir las restricciones ambientales y técnicas para el desarrollo de la actividad en los bloques ofertados, las entidades no han acogido el principio de precaución enunciado en la Función de Advertencia de 2012 de la CGR que advertía sobre los riesgos potenciales de la actividad.

El deterioro de la calidad de las aguas, fuente de vida para las siguientes generaciones, es un riesgo que ha llevado a la prohibición o restricción de las actividades de explotación de HYNH alrededor del mundo. La apuesta en Colombia de esta actividad falta a principios constitucionales como los de Prevención y Precaución y a los desarrollos filosóficos y jurídicos que constituyen los llamados derechos de tercera y cuarta generación, en particular en referencia al ambiente sano, la calidad de vida y a evitar las deudas y pasivos intergeneracionales a costa de los recursos del Estado.

- Se considera como un avance positivo el desarrollo normativo para el uso del fracking en Colombia, lo cual evidencia lo actuado por diferentes entidades del estado luego de la función de advertencia de la CGR en septiembre de 2012, avances representados en parte mediante la expedición de resoluciones, acuerdos y un decreto.

- En lo relacionado con la gestión del conocimiento específico del territorio nacional y su utilización para el establecimiento de normas que propendan por la protección de los recursos naturales, en especial el recurso hídrico, para disminuir o controlar al máximo los riesgos, se evidenció que no se cuenta con líneas base ambientales previas al inicio de las operaciones de explotación, aspecto que contribuiría a un mayor control y seguimiento de tipo ambiental para prevenir o evitar daños en la salud pública, teniendo en cuenta las particularidades y condiciones de nuestra geología, riqueza ecológica, características y particularidades ambientales del territorio Colombiano.

- El programa de gestión de conocimiento, a criterio de la CGR, representa un avance en el tema del fracking, sin embargo, presenta deficiencias dado que se soporta más en los desarrollos de Estados Unidos y Canadá y no se ajusta a las condiciones propias del país. Esto ha implicado que se requiera de estudios adicionales por parte del Servicio Geológico Colombiano y Colciencias, estudios que no aseguran estén concluidos o con resultados finales antes del inicio de la fase de explotación con la utilización del fracking..."

3.5. Informe final seguimiento funciones de advertencia relacionadas con el tema de ecosistemas de páramos. Involucra la gestión de la Agencia Nacional de Minería – ANM, Instituto de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt Colombia – IAVH, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, CDMB, CORPOBOYACA, CORPOCALDAS, CORPOCHIVOR, CORPONARIÑO, CVC, CRC, CAS, CORMACARENA, CORNARE, CORPOCESAR, CORPOURABA, CORTOLIMA, CARDER, CORPONOR, CORPONARIÑO, CAM, CAR, CORANTIOQUIA, CODECHOCO y CORPOGUAVIO (2014) [Anexo]

“La C.G.R. observa que a tres años de haberse expedido la Ley 1450 de 16 de junio de 2011 que en el artículo 202 dispuso que los ecosistemas de páramos y humedales debían ser delimitados a escala 1:25.000, a la fecha ninguno de tales complejos cuenta con dicha delimitación adoptada mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), tal como lo ordenó la citada norma.

Igualmente, se estableció que el MADS en acatamiento de dicha disposición construyó los términos de referencia para la elaboración de los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para la identificación y delimitación de páramos a escala 1:25.000, los cuales fueron enviados a las autoridades ambientales regionales en julio de 2012 y socializados a través de talleres; posteriormente las Corporaciones suscribieron diversos convenios de con el Instituto Alexander von Humboldt (IAvH) para realizar los estudios citados, algunas de las cuales ya han entregado sus resultados al MADS para su revisión, esto es, la CDMB (páramo de Santurbán) y CORANTIOQUIA (remitidos el 14 de julio de 2014).

De la información remitida por las Corporaciones con jurisdicción en áreas de páramo se observó que la CORPONARIÑO y CORPOCESAR aún no han suscrito los convenios respectivos para adelantar los estudios pertinentes para la delimitación de los ecosistemas de páramo.

En cuanto al caso particular del Páramo de Santurbán llama la atención de la CGR que pese a que la CDMB presentó el 20 de noviembre de 2012 al MADS un protocolo de delimitación de dicho páramo a escala 1:25.000, especificando sus antecedentes, una síntesis y definición de criterios para la delimitación y su representación cartográfica a escala 1:25.000, a la fecha dicha Cartera Ministerial aún no ha adoptado formalmente la delimitación por medio de acto administrativo, señalando que la decisión final debe estar acompañada de una estrategia integral que permita la conservación del páramo y a la vez ofrezca oportunidades económicas para los pobladores asentados en el referido ecosistema, para lo cual se han realizado dos de las tres reuniones programadas (20 de diciembre de 2013 y 28 de enero 2014), señaló que la tercera mesa se orientará a revisar lo relacionado con la estrategia financiera y su sostenibilidad pero no se informó la fecha probable de su realización.

Preocupa que hasta tanto no se adopte por acto administrativo expedido por el MADS la delimitación de los citados ecosistemas las CAR, AAU y los establecimientos públicos ambientales no podrán realizar el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de tales ecosistemas, para lo cual la Ley 1450 de 2011 señaló un plazo de hasta tres (3) años a partir del momento que se tenga la delimitación; así las cosas, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, velar por la agilidad y efectividad de dicho proceso en pro de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

En comparación con los registros obtenidos y expresados en el Informe del Estado de los Recursos Naturales elaborado por la Contraloría General de la Republica para el período 2012 – 2013, en la actualidad, con algunas excepciones como Corpoguavio, Corpocaldas y la CAM, no se evidencia

progreso específicamente en la implementación y desarrollo de acciones puntuales dentro de los PMA ya formulados para 2013.

A diferencia del periodo 2012 – 2013, es claro el avance en el acompañamiento por parte de los institutos de investigación, especialmente el Instituto Alexander Von Humboldt, lo cual se puede ver reflejado en la consolidación de Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ET-ESA) y los Estudios de Estado Actual de estos ecosistemas (EEAP) conformando información base para la formulación e implementación de los PMA.

Si bien se reconoce esfuerzo en el desarrollo de los estudios técnicos, aún se continúa con los registros porcentuales generales de planes de manejo ambiental formulados e implementados con relación al periodo 2012 – 2013, indicando aun baja efectividad en estos instrumentos de manejo (superficie con PMA implementado 68,8%; superficie con PMA en implementación 49,6%).

Se puede señalar a manera de síntesis que de la información suministrada sobre las actividades y acciones adelantadas por las entidades evaluadas en el seguimiento a las funciones de advertencia sobre la minería en áreas de páramos, subsisten deficiencias sobre la información de dichas actividades mineras y el conocimiento de las Autoridades Ambientales sobre estas. Lo anterior, partiendo de la información recaudada en el marco del Informe Anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, vigencia 2010-2011, donde de la información suministrada por las CAR y otras entidades, se desprende la existencia de títulos mineros tanto solicitados como otorgados en áreas de páramos en las jurisdicciones de algunas CAR que manifiestan no tenerlos, de lo cual se desprende que existe desconocimiento sobre la materia en algunas de estas entidades.

Así mismo, la respuesta del MADS y la ANM no permiten evidenciar acciones encaminadas para la regularización de estas actividades en tales ecosistemas considerados de alto valor ecológico, pues no se detallan actividades concretas con este fin, más aun, cuando en el año 2011 en el marco de los debates de control político sobre las actividades mineras en páramos el entonces director de INGEOMINAS señalaba la negociación de la disminución de áreas de los contratos mineros establecidos en áreas de páramos, de lo cual y a partir de la información suministrada, no ha habido avances sustantivos.”

Cabe señalar que en el Informe del Estado de los Recursos Naturales elaborado por la Contraloría General de la República para el período 2012 – 2013 se identificaron los siguientes impactos ambientales en Páramos como resultado de actividades mineras:

“Explotación minera en páramos

Impacto ambiental de la actividad minera en los ecosistemas de páramos

La minería se presenta actualmente como el sector de mayor expansión en la economía nacional debido principalmente a la explotación y exportación de carbón, oro y níquel. Los páramos, al igual que otros ecosistemas de gran importancia estratégica, no han sido ajenos a los efectos e impactos causados por tales actividades.

La minería propuesta o en desarrollo en los páramos colombianos se presenta en diferentes escalas, desde operaciones pequeñas que producen menos de 100 toneladas al día, hasta proyectos de megaminería de metálicos (Proyecto Angosturas en Santurbán) con áreas de afectación mayor a 850 ha.

Debido a que el carácter renovable de los recursos del suelo y subsuelo no aplica para las escalas del tiempo humanas, la minería es una actividad a corto plazo (en la escala geológica) pero con efectos que se extienden en el tiempo.

Aunque aún no se han realizado estudios científicos amplios sobre los impactos causados en los páramos por las actividades relacionadas con la minería, la información de los efectos de otras actividades sobre los componentes y factores de los ecosistemas paramunos y la caracterización de las secuelas que ya han dejado las explotaciones mineras sobre varias localidades, han permitido identificar los daños potenciales de la diferentes fases de esta actividad extractiva¹².

El Cuadro 2.31. presenta una identificación general de los principales impactos potenciales causados por la actividad minera en los ecosistemas de páramo. En general, los impactos causados por la minería en los medios físico y biológico tienen carácter negativo y su magnitud depende del tamaño del proyecto minero, pues es diferente una fosa minera de 400 metros de profundidad (caso Greystar) o una cantera de pequeñas dimensiones.

También es importante anotar que, aunque las explotaciones mineras subterráneas (minería de socavón) tienen un menor impacto directo sobre la cubierta vegetal y suelos, su mayor afectación se produce de manera indirecta, por modificación de la fase subterránea del balance hídrico en términos de daños de largo plazo o permanentes sobre la calidad de aguas, la dirección de los flujos y la cantidad de aguas drenadas por la actividad.

Los impactos sobre las áreas de páramo tienen la particularidad de ser potencialmente muy extensos, debido principalmente a dos características propias de estos ecosistemas. De una parte, su condición de cabeza de cuenca hidrográfica facilita la propagación de algunos impactos, como la contaminación del recurso hídrico, a lo largo y aún fuera de los límites de la hoya.

Así mismo, debido a la gran importancia del páramo como regulador del flujo hídrico y proveedor de servicio ambiental de disponibilidad del recurso hídrico, cualquier impacto o daño en su capacidad de almacenamiento, tanto superficial como subterráneo produce un desequilibrio en el balance hídrico en toda la cuenca y fuera de ella.

Otro factor que tiene un efecto resonante de la intensidad y extensión de los impactos que se causen sobre un páramo, es la dimensión misma de sus servicios ecosistémicos y ambientales, que aunque se soportan en estos ecosistemas de reducida superficie, tienen una importancia relativa muy grande en el contexto de la regulación hídrica, por lo tanto, aún los impactos que tienen extensiones pequeñas pueden afectar la prestación en una proporción mucho mayor.

Además, este servicio de almacenamiento y regulación hídrica prestado por los páramos se debe a la confluencia de características particulares en varios de sus factores y elementos (temperatura media baja que provee un balance hídrico con excesos; suelo con alta porosidad que favorece el almacenamiento y flujo hídrico; vegetación adaptada con estructuras que facilitan el almacenamiento de agua; geoformas definidas que orientan el drenaje y flujo; un sistema de humedales interconectado que almacena altos volúmenes de aguas y la eventual presencia de acuíferos por fractura o por porosidad) que actúan enlazados, de manera tal que la modificación de uno de estos causa su decaimiento.

Otro factor que incrementa la dimensión de los impactos de la minería y en general de las actividades extractivas y productivas en los páramos, es el alto grado de rareza de numerosos

¹² FIERRO, Julio - Lozano, Diana y Ordoñez, Milena. Principales resultados obtenidos en el análisis general de la situación de la minería en los páramos y ecosistemas altoandinos asociados, incluyendo información sobre superficies comprometidas, situación legal y tipo de actividades mineras realizadas, basado en cruces de información y cartografía disponible. Proyecto Páramo Andino. Instituto de Investigaciones Biológicas, Alexander von Humboldt, Bogotá. Enero de 2011.

elementos de su biota (presencia de numerosas especies endémicas, muchas en alguna categoría de amenaza), que implica que aún intervenciones de pequeña extensión pueden afectar gravemente el tamaño poblacional de estas especies. Un ejemplo de esta situación se ha presentado en el páramo de Rabanal, donde la remoción de la vegetación natural en un área de 16.000 m², para construcción de vías de acceso en la etapa de exploración, causó grave deterioro de la población del frailejón *Espeletia chocontana*, especie endémica catalogada como en peligro de extinción.

Cuadro 2.31.

PRINCIPALES IMPACTOS AMBIENTALES GENERADOS POR LAS ACTIVIDADES MINERAS EN ÁREAS DE PÁRAMOS

Componente Ambiental	Acciones Impactantes	Factores Impactados
Aguas	Pérdida de la estructura del suelo o subsuelo por remoción o sepultamiento.	Pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua y regulación hídrica. Pérdida de la función de soporte físico del ecosistema. Incremento de la escorrentía. Modificación o desestabilización de las geoformas local o puntualmente. Cambio de uso del suelo.
Aguas Suelos	Deterioro de las de las propiedades físicas (Compactación, deshidratación, descenso de la porosidad)	Mayor susceptibilidad a la erosión y menor capacidad de retención de agua.
	Pérdida de las propiedades químicas (Contaminación).	Deterioro de la biodiversidad. Contaminación de las cadenas tróficas. Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico.
	Degradación de la biota edáfica.	Deterioro de biodiversidad y de las propiedades físicas de los suelos (menor capacidad de retención de agua).
	Deterioro de las propiedades químicas del agua superficial o subterránea (contaminación con metales pesados, variación del pH, contaminación por sedimentos).	Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico superficial y subterráneo. Deterioro de la biodiversidad en comunidades limnológicas.
Suelos Subsuelo	Afectación en las dinámicas de escorrentía	Alteración del sistema de drenajes naturales superficiales o subterráneos. Reducción del nivel freático. Pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua y regulación hídrica.
	Secamiento de humedales	Deterioro de la biodiversidad en comunidades limnológicas. Pérdida de la capacidad de regulación hídrica
	Aumento de la demanda del recurso hídrico para actividades extractivas	Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico para las poblaciones humanas.
	Remoción de acuíferos Infiltración de aguas contaminadas	Alteración del ciclo hidrológico Menores volúmenes para acumulación de aguas subterráneas Cambios en la dirección y el caudal de las aguas subterráneas Contaminación de aguas subterráneas
Paisaje	Modificación de geoformas, coberturas y usos del suelo.	Dstrucción de montañas Obstrucción (taponamiento) de valles Contrastes cromáticos por denudación o acopio
Biota	Modificación de la cobertura vegetal.	Afectación de hábitats y microhábitats. Reducción severa de las poblaciones biológicas. Afectación de interacciones ecológicas Afectación sobre procesos y funciones relacionadas con ciclos biogeoquímicos. Reducción de la oferta de especímenes de especies útiles. Pérdida de conectividad ecológica.
Social	Afectación de las estructuras sociales y culturales en el ámbito regional	Alteración de los modos de vida. Distorsión de los ingresos familiares. Generación o profundización de dinámicas sociales inequitativas. Erosión cultural. Distorsión de valores y prácticas sociales. Emigración de familias campesinas a "cinturones de miseria" en centros urbanos. Inseguridad ciudadana.

Componente Ambiental	Acciones Impactantes	Factores Impactados
Aguas	Pérdida de la estructura del suelo o subsuelo por remoción o sepultamiento.	Pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua y regulación hídrica. Pérdida de la función de soporte físico del ecosistema. Incremento de la escorrentía. Modificación o desestabilización de las geoformas local o puntualmente. Cambio de uso del suelo.
Aguas Suelos	Deterioro de las de las propiedades físicas (Compactación, deshidratación, descenso de la porosidad).	Mayor susceptibilidad a la erosión y menor capacidad de retención de agua.
	Pérdida de las propiedades químicas (Contaminación).	Deterioro de la biodiversidad. Contaminación de las cadenas tróficas. Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico.
	Degradación de la biota edáfica.	Deterioro de biodiversidad y de las propiedades físicas de los suelos (menor capacidad de retención de agua).
	Deterioro de las propiedades químicas del agua superficial o subterránea (contaminación con metales pesados, variación del pH, contaminación por sedimentos).	Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico superficial y subterráneo. Deterioro de la biodiversidad en comunidades limnológicas.
Suelos Subsuelo	Afectación en las dinámicas de escorrentía	Alteración del sistema de drenajes naturales superficiales o subterráneos. Reducción del nivel freático. Pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua y regulación hídrica.
	Secamiento de humedales	Deterioro de la biodiversidad en comunidades limnológicas. Pérdida de la capacidad de regulación hídrica
	Aumento de la demanda del recurso hídrico para actividades extractivas	Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico para las poblaciones humanas.
	Remoción de acuíferos	Alteración del ciclo hidrológico
	Infiltración de aguas contaminadas	Menores volúmenes para acumulación de aguas subterráneas Cambios en la dirección y el caudal de las aguas subterráneas Contaminación de aguas subterráneas
Paisaje	Modificación de geoformas, coberturas y usos del suelo.	Destrucción de montañas Obtención (taponamiento) de valles Contrastes cromáticos por denudación o acopio
Biota	Modificación de la cobertura vegetal.	Afectación de hábitats y microhábitats. Reducción severa de las poblaciones biológicas. Afectación de interacciones ecológicas Afectación sobre procesos y funciones relacionadas con ciclos biogeoquímicos. Reducción de la oferta de especímenes de especies útiles. Pérdida de conectividad ecológica.
Social	Afectación de las estructuras sociales y culturales en el ámbito regional	Alteración de los modos de vida. Distorsión de los ingresos familiares. Generación o profundización de dinámicas sociales inequitativas. Erosión cultural. Distorsión de valores y prácticas sociales. Emigración de familias campesinas a "cinturones de miseria" en centros urbanos. Inseguridad ciudadana.

Elaboró: DES Medio Ambiente

3.6. Informe de Actuación Especial (ACES) sobre seguimiento de Función de Advertencia: Contaminación en Bahía de Santa Marta. (2014).

"La CGR a través de la Contraloría Delegada para Medio Ambiente (CDMA) determinó realizar seguimiento a la formulación de acciones por parte de las entidades advertidas frente a la situación de contaminación ambiental en la Bahía de Santa Marta mediante una actuación especial configurada en SICA¹³ como AT30.

¹³ Sistema Integrado para el Control de Auditorías

Cargue y transporte de Carbón

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.

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

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.

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 2002¹⁴ sobre el plazo de 12 meses para la declaratoria de estas áreas.

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.

¹⁴ Hoy derogado por el Decreto 1640 de 2012.

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.

Marina Turística

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 dársena¹⁵ 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 enrocado 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).

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:
"(...)

- 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*

¹⁵ Dársena: Parte de un puerto resguardada artificialmente de las corrientes para que las embarcaciones puedan cargar y descargar con comodidad. wikipedia.com

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."*
- *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 pondajes¹⁶ del relleno sanitario, según informes de seguimiento y control emitidos por CORPAMAG, no ha sido suficiente en épocas de lluvia que

¹⁶ 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

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 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. 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."

3.7. Informe de Actuación Especial (ACES) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) sobre seguimiento a denuncias ciudadanas para exigir el cumplimiento de obligaciones ambientales en la actual construcción de hidroeléctricas. (2014).

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente practicó Actuación Especial para dar respuesta a las denuncias ciudadanas relacionadas con la problemática ambiental y social del sector hidroeléctrico por presuntos incumplimientos de los propietarios de los proyectos hidroeléctricos licenciados por las autoridades ambientales del orden nacional frente a sus obligaciones sociales y ambientales, así como de daños irreversibles a los recursos naturales.

Lo anterior permitió identificar impactos ambientales y dar respuesta a la ciudadanía, cuyos resultados se compendian en el presente documento.

La ciudadanía durante el año 2013 y febrero de 2014 remitió a este ente de control fiscal, 29 denuncias, provenientes de ciudadanos afectados, organizaciones no gubernamentales y algunos sectores de la academia principalmente del departamento del Huila relacionadas con la problemática generada por la construcción de los Proyectos hidroeléctricos de El Quimbo e Hidroituango a esta Contraloría Delegada, de las cuales el 48% corresponde a presuntos

incumplimientos con respecto a la no inclusión en el censo de los ciudadanos afectados por la construcción del proyecto por parte de EMGESA S.A. E.S.P. de conformidad con lo establecido en la Licencia Ambiental, el 14% de las denuncias se refieren a los posibles daños ambientales persistentes que generaría el proyecto, otro porcentaje similar (14%) es el que se refiere a las denuncias relacionadas con otros efectos socio-económicos como daño a la producción cafetera aledaña a la zona del embalse, destrucción del tejido social en la región; un 10% se refieren al daño del patrimonio arqueológico y cultural, el restante porcentaje se refiere a eventuales daños por actividad sísmica, fallas geológicas y otros compromisos acordados por EMGESA S.A. E.S.P con la comunidad, con el consecuente deterioro de la calidad de vida de los moradores asentados en el área de influencia de los proyectos.

De conformidad con la cuenta rendida a la CGR para la vigencia fiscal 2013 la ANLA informó que se interpusieron 193 tutelas, de las cuales el 88.5% están relacionadas con los proyectos hidroeléctricos de El Quimbo y La Salvajina, lo anterior pone en evidencia debilidades administrativas por parte de la autoridad ambiental generando que la ciudadanía deba recurrir a instancias judiciales para hacer valer sus derechos.

De acuerdo con la International Energy Agency –IEA. 2012. “Key World Energy Statistics”, a nivel mundial la producción de energía hidráulica ha descendido del 21% en 1973 al 16% para 2010, el incremento de la demanda en este periodo ha estado soportado por el uso intensivo del Gas Natural, carbón mineral, energía nuclear y otras fuentes alternativas, además China y América Latina (excluido México y Chile), son las regiones que más han incrementado la producción de energía con base en centrales hidroeléctricas; tendencias que deben motivar al Ministerio de Minas y Energía a analizar las políticas de la producción de energía eléctrica a gran escala y desarrollo de estrategias complementarios como las dispuestas en la Ley 1715 de 2014, para reducir los impactos de los tensores ambientales y sociales de las grandes represas como los señalados en el presente informe.

La CGR desconoce si la ANLA, ha considerado los efectos y la sinergia en la cuenca del Río Magdalena, durante la etapa de llenado y operación de los nuevos proyectos hidroeléctricos de Hidroituango, Hidrosogamoso y El Quimbo.

De la lectura de las denuncias, se puede concluir que la ciudadanía no ha encontrado en la ANLA, el interlocutor público que atienda los presuntos incumplimientos a las obligaciones dispuestas en la Licencia Ambiental de la Hidroeléctrica de El Quimbo, limitándose a darlas a conocer a los representantes del proyecto, sin ningún tipo de seguimiento y evaluación, lo que se valida en que los afectados tuvieron que recurrir a la justicia colombiana, que a su vez reconoció sus derechos por fallas en los procedimientos del censo, según consta en sentencia T-135 de 2013.

IMPACTOS AMBIENTALES DE LAS HIDROELÉCTRICAS EN EL MUNDO

“...La construcción y operación de la represa y el reservorio constituyen la fuente principal de impactos del proyecto hidroeléctrico (ver el capítulo: Presa hidráulica). Los proyectos de las represas de gran alcance pueden causar cambios ambientales irreversibles, en un área geográfica muy extensa; por eso, tienen el potencial de causar impactos importantes. Ha aumentado la crítica de estos proyectos durante la última década. Los críticos más severos sostienen que los costos sociales, ambientales y económicos de estas represas pesan más que sus beneficios y que, por lo tanto, no se justifica la construcción de las represas grandes. Otros mencionan que, en algunos casos, los costos ambientales y sociales pueden ser evitados o reducidos a un nivel aceptable, si se evalúan, cuidadosamente, los problemas potenciales y se implementan medidas correctivas que son costo efectivas.

El área de influencia de una represa se extiende desde los límites superiores del reservorio hasta los esteros y las zonas costaneras y costa afuera, e incluyen el reservorio, la represa y la cuenca del río, aguas abajo de la represa.

Hay impactos ambientales directos asociados con la construcción de la represa (p.ej., el polvo, la erosión, problemas con el material prestado y de los desechos), pero los impactos más importantes son el resultado del embalse del agua, la inundación de la tierra para formar el reservorio, y la alteración del caudal de agua, más abajo. Estos efectos ejercen impactos directos en los suelos, la vegetación, la fauna y las tierras silvestres, la pesca, el clima y la población humana del área.

Los efectos indirectos de la represa incluyen los que se asocian con la construcción, el mantenimiento y el funcionamiento de la represa (p.ej., los caminos de acceso, los campamentos de construcción, las líneas de transmisión de energía) y el desarrollo de las actividades agrícolas, industriales o municipales que posibilita la represa.”¹⁷

Uno de los impactos ambientales evidenciados es la producción de gas metano por inundación de áreas cubiertas de biomasa...”

3.8. Informe de Auditoría de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Vigencia 2012, que incluye un seguimiento a licencias en el sector hidrocarburos. (2013).

“La Ley 1444 de 2011 “Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones” permitió la reforma del Sector Ambiente que incluyó entre otros cambios¹⁸, la creación de la Autoridad nacional de Licencias Ambientales...”

De conformidad con lo anterior, el 27 de septiembre de 2011 se promulga el Decreto 3573 el cual crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA como una Unidad Administrativa especial del orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, Entidad que hace parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Decreto de creación de la ANLA fue demandado en acción de inconstitucionalidad y mediante Sentencias 943 de 2012 que consideró estarse a lo resuelto por la Sentencia 572 de 2012, la Corte Constitucional decidió declarar exequible la norma, por los cargos allí analizados¹⁹. La Corte señaló que la creación de la ANLA, correspondió a un desarrollo preciso de las facultades extraordinarias conferidas al ejecutivo por el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011.

Además señaló que un Decreto Ley no debe ser consultado previamente a las comunidades indígenas y étnicas cuando se ocupa de normas que no establecen efectos que directamente las impactan y cuando sus normas, en ningún sentido, pueden ser invocadas para limitar o restringir los derechos de tales comunidades.”

¹⁷ Impactos ambientales/Proyectos hidroeléctricos /Imp_Amb_Centrales_Hidraulicas.pdf

¹⁸El artículo 11, ordenó que se escindieran del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico y a las dependencias a su cargo.

El artículo 12 reorganizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

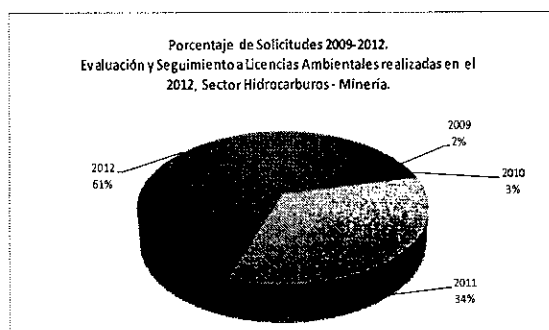
El artículo 18 literal c), concedió facultades extraordinarias para modificar los objetivos y estructura orgánica de los ministerios reorganizados por disposición de la citada ley, y para integrar los sectores administrativos, facultad que fue ejercida, respecto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁹ Violación de los límites constitucionales al ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias y temporales, al crear una autoridad nacional de licencias ambientales, teniendo en cuenta (i) la necesidad de dicho órgano y de sus condiciones, (ii) dados los precisos términos legales en los que fueron otorgadas tales facultades, tanto en cuanto a la finalidad buscada y a los medios que pueden emplearse

De manera particular, en el seguimiento de licencias en el sector de minería e hidrocarburos el informe señala:

“Examinados los registros de evaluación y seguimiento de licencias del sector minería e hidrocarburos, según información allegada por la entidad, se observa que durante la vigencia 2012, se efectuaron un total de 219 visitas de evaluación y seguimiento, de las cuales el 2% fueron solicitadas desde el 2009, el 3% en el 2010, el 34% en el 2011 y el restante 61% en el año 2012. Además, quedó en trámite para vigencias posteriores, la realización de 44 solicitudes efectuadas en el año 2012. En el siguiente gráfico se puede observar en detalle la distribución mencionada.

Gráfico. Distribución de solicitudes 2009-2012, realizadas en el año 2012. Sector Hidrocarburos y minería.



Elaboración: CGR – Fuente: ANLA 2013

Así mismo, en el año 2012 la ANLA recibió 111 solicitudes de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, de las cuales el 60% se efectuaron durante la misma vigencia y el 40% restante quedó en trámite. Lo cual indica que la entidad presenta una baja ejecución de visitas de seguimiento a licencias ambientales, a pesar que el pago de las mismas se hace efectivo en un 99% por las empresas solicitantes. (Anexo 2)

En cuanto a los recursos recibidos para los trámites de evaluación y seguimiento, llama la atención que durante la vigencia 2012 la ANLA, por intermedio del FONAM, recibió \$17.734,8 millones de las empresas del sector minería e hidrocarburos para evaluación y seguimiento de licencias ambientales, de los cuales, se aplicaron recursos durante el 2012 equivalentes a \$8.574,6 millones, quedando \$9.160,2 millones como recursos por ejecutar para efectuar el respectivo seguimiento y evaluación en vigencias posteriores; lo cual responde a que la entidad posee debilidades relacionadas con insuficiencia de personal, infraestructura administrativa y capacidad operativa para cumplir con su función misional.

En este ámbito, es importante mencionar que los recursos no ejecutados por la ANLA, el FONAM como administrador financiero, los invierte en Títulos de Tesorería – TES, conforme a la reglamentación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, la situación mencionada sobre la gestión de control y seguimiento no es consistente con la realidad financiera de la entidad, toda vez que a través del FONAM, la Autoridad a 31 de diciembre de 2012 contaba con recursos en TES cuyo valor nominal llegó a \$50.243,8 millones, dinero que corresponden a pagos efectuados por las empresas solicitantes acumulados de vigencias anteriores y cuya destinación es propiamente el cumplimiento de lo dispuesto en el art.2 del Decreto 3573 de 2012.

Se advierte a la entidad, que si bien el inciso final del Art.4 Decreto 3573 de 2012 establece que “el Fondo Nacional Ambiental –FONAM– en cada vigencia fiscal transferirá a la Autoridad Nacional de Licencias – ANLA– los recursos necesarios para su funcionamiento, que serán equivalentes al valor que se apropie en el Presupuesto General de la Nación para dicha Unidad Administrativa Especial”, a la fecha existe disponibilidad de recursos depositados en TES para desarrollar las actividades propias con su objeto misional, las cuales se enmarcan en la órbita de una eficaz evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, y contribuir al equilibrio que debe existir entre el desarrollo económico, el bienestar social, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural.

La realidad social y ambiental del sector minero e hidrocarburos del país, evidencia una inminente ausencia de la labor de evaluación y seguimiento al instrumento de planificación y control ambiental que representa la Licencia Ambiental, afectando no sólo la función misional de la Autoridad Nacional de Licencias ambientales, sino poniendo en riesgo las disposiciones constitucionales que son responsabilidad del Estado tales como salvaguardar el derecho al ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y promover el desarrollo sostenible (Arts. 79 y 80 de la Constitución Nacional).

H11 Visitas de Evaluación

El Decreto 3573 de 2011 establece lo relacionado con la responsabilidad de ANLA respecto del cumplimiento de la normatividad ambiental, y en los considerandos de la misma norma se destaca la necesidad de que la gestión de la autoridad esté enmarcada dentro de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad.

La Resolución 260 de 2011 determina que el pago del servicio de visita de evaluación debe ser previo al desarrollo de la misma.

Se evidencia falta de oportunidad en la programación y ejecución de las visitas de evaluación realizadas en el 2012 por los grupos de hidrocarburos y minería, ya que en el 90% de las visitas (75) el tiempo entre el pago de la visita y su realización fue superior a tres meses.

Lo anterior no es consecuente con la demanda del servicio de permisos y licencias, por cuanto existen demoras en su trámite y eventualmente puede originar actuaciones por fuera de los términos legales.

Respuesta ANLA

Si bien es cierto, el informe señala que en el 90% de las visitas de evaluación realizadas en el 2012 por los grupos de hidrocarburos y minería, transcurrió un término superior a tres meses, entre el pago del servicio de visita y su realización, ello no significa que exista falta de oportunidad en la programación y ejecución de las mismas. La programación para llevar a cabo visita de evaluación en la vigencia 2012, se efectuó por el Coordinador de los respectivos grupos, una vez se emita por esta Autoridad el Auto de Inicio de Trámite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 2820 de 2010.

Además, debe tenerse en cuenta los términos de ejecutoria del auto de trámite, la exigencia de solicitar a otras autoridades o entidades los conceptos técnicos que correspondan. Luego de ello, recibida la información o vencido el término de requerimiento de información a otras autoridades, la ANLA, podrá solicitar al interesado información adicional.

Todo lo anterior, conlleva un proceso lógico y concatenado, que debe conducir necesariamente a que la Entidad cuente con toda la información para determinar si otorga o niega la licencia ambiental, lo que implica unos tiempos que no pueden desconocerse o restringirse. Lo brevemente

expuesto lleva a señalar que el simple transcurso del tiempo (3 meses) no puede llevar a señalar a priori la falta de oportunidad en la programación y ejecución de visitas.

Análisis de la Respuesta

La CGR no desconoce el contenido del Decreto 2820 de 2010 pero precisa que en dicho documento no se cita de manera expresa dentro del proceso de evaluación de estudios de impacto ambiental la programación de la visita, situación que si está planteada en la Resolución 260 de 2011 en su artículo octavo (8°) y su parágrafo primero (1°):

"ARTICULO OCTAVO: PROCEDIMIENTO DE COBRO PARA EL SERVICIO DE EVALUACIÓN. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación del servicio de evaluación de licencia ambiental, manejo ambiental, plan de recuperación o restauración ambiental, Dictamen Técnico Ambiental, permiso, concesión y autorización, enviará al interesado la cuenta de cobro para su cancelación.

PARAGRAFO 1. Una vez el usuario cancele la tarifa por el servicio de evaluación, se prestará el correspondiente servicio."

De lo anterior se infiere que con la cancelación del servicio se genera para la ANLA un compromiso para la prestación del mismo, el cual debería ejecutarse aplicando los principios de la función administrativa, en especial el principio de celeridad; además, es del caso recordar que la demora en la ejecución de la visita afecta al solicitante y por tanto no se cumpliría con las finalidades de la función administrativa definidas en la Ley 489 de 1.998.

Por lo anterior, la CGR confirma el hallazgo.

H12 Trámites de solicitudes de Licencias y Otros Instrumentos

De conformidad con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, el principio de eficacia debe regir las actuaciones administrativas; en igual sentido lo consideró el Decreto 3573 de 2011 así: "es necesario contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargue del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible."

La ANLA tenía pendiente del año 2011 los siguientes trámites:

2011			
Documento	Pendiente	Atendido	%
Licencias	124	79	63
PMA,MMA,DAA	25	13	52
Otros ²⁰	86	82	95

Durante el año 2012, recibió y tramitó lo siguiente:

2012			
Documento	Recibido	Atendido	%
Licencias	142	59	41
PMA,NDA,DAA	56	18	32
Otros	9	7	77

²⁰ Documentos adicionales presentados por el usuario y documentos resultantes del seguimiento.

Se evidenció bajo grado de respuesta a las solicitudes de licencia y otros instrumentos ambientales por parte de la ANLA; lo anterior se corrobora de manera puntual con el nivel de respuesta a las solicitudes de evaluación de los grupos de hidrocarburos y minería (14%) generando acumulación de expedientes y demora en la respuesta de los mismos. De las visitas de evaluación atendidas durante el año 2012 por los grupos de Hidrocarburos y Minería de 83, poseen concepto técnico 12 que corresponden al 14% ya mencionado.

Esta situación puede afectar el desarrollo de las actividades a cargo del licenciatario o la posible afectación del medio ambiente por la ejecución de actividades sin contar con el concepto de la autoridad.

Respuesta ANLA

Se acepta la observación de la Contraloría en lo que se refiere al bajo grado de respuesta a las solicitudes de licencia y otros instrumentos ambientales por parte de la ANLA; sin embargo, no consideramos que se pueda generar una afectación del medio ambiente por este hecho, dado que es responsabilidad de cada persona (natural o jurídica) el cumplimiento de las normas vigentes, y en ningún caso una empresa puede iniciar actividades de exploración o explotación de hidrocarburos sin contar con la licencia ambiental, so pena de las medidas sancionatorias establecidas en la Ley 1333 de 2009.

Análisis de la Respuesta

La ANLA acepta la observación, por lo tanto, la misma se confirma en condición de hallazgo.

H13 Visitas seguimiento hidrocarburos

De conformidad con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, el principio de eficacia debe regir las actuaciones administrativas; en igual sentido lo consideró el Decreto 3573 de 2011 así: "es necesario contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargue del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible."

El Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos de la ANLA en el numeral 7.1 señala: "Visitas ordinarias de seguimiento La autoridad ambiental tiene la obligación de realizar visitas de seguimiento periódicas..."

Se evidenció baja cobertura de las visitas de seguimiento del grupo de hidrocarburos con respecto al número de licencias vigentes, de 692 licencias de hidrocarburos vigentes se visitaron 31 (4%), lo cual no es consecuente con lo establecido en el numeral 7.1 del Manual de Seguimiento adoptado mediante la Resolución 1552 de 2.005, documento que contempla la obligación de hacer visitas de seguimiento periódicas, además el manual considera que el licenciatario puede "traer" al proceso sesgos involuntarios.

Esta situación se aleja del principio de precaución al comprometerse la sostenibilidad del ambiente por la creación de escenarios de bajo control donde se pueden presentar afectaciones delicadas al ambiente.

Respuesta ANLA

En principio resulta cierto señalar que el número de visitas realizadas frente al número de licencias vigentes (año 2012) puede resultar bajo, también lo es, que la visita de seguimiento, no es el único instrumento con el que cuenta la Entidad para el seguimiento del proyecto.

Sin necesidad de acudir a la visita de campo, esta Autoridad puede emitir conceptos técnicos sin visita, efectuar requerimientos, imponer obligaciones ambientales, así como corroborar técnicamente a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia o del instrumento de manejo entre otros.

Esto no significa que al contar con un número adecuado de funcionarios de planta y mientras se llevaba a cabo el proceso de selección de contratistas (vigencia 2012), no se haya priorizado por la ANLA, elevar el número de visitas de seguimiento a los proyectos licenciados en el año 2013.

Análisis de la Respuesta

La CGR coincide con la ANLA en que las visitas no son el único instrumento para hacer el seguimiento, pero sostiene que es el único que permite verificar en campo el grado de cumplimiento, de efectividad y de veracidad de las medidas impuestas al licenciataria y que se describen en los diferentes documentos que allegan a la ANLA.

Además, resulta claro que las visitas de campo complementan la revisión de los informes de cumplimiento ambiental y su articulación tiene como efecto una verificación integral del estado de una licencia.

De otra parte, la CGR reitera la obligación imperativa a cargo de la ANLA de hacer visitas de seguimiento "periódicas", de acuerdo con lo establecido en el numeral 7.1 del Manual de Seguimiento.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y en tal sentido se convierte en hallazgo."

3.9. Informe de Auditoria a la gestión del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en el cumplimiento de la inversión forzosa prevista en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993. (2012).

Frente al incumplimiento de la inversión forzosa prevista en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 dicho informe señala:

"H11.D8. inversiones del plan de manejo ambiental presentadas como cumplimiento del 1%.

El Decreto 1220 de 2005 definió el plan de manejo ambiental, como el conjunto detallado de actividades, que producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad. A su turno la Ley 99 de 1993 en relación con la inversión forzosa del 1% dispuso que esta se realizara sobre el total de la inversión para recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica y será el propietario del proyecto, el que deberá invertir este 1% en obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determine en la licencia ambiental.

Por su parte el Párrafo segundo del artículo 5 del Decreto 1900 de 2006, determinó que las obras y actividades orientadas a prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos y efectos ambientales que se encuentren en el plan de manejo ambiental del proyecto licenciado, no harán parte del programa de inversión del 1%.

-En los siguientes proyectos se pretendió registrar obras y actividades realizadas desde el otorgamiento de la licencia ambiental, que corresponden a programas del Plan de Manejo Ambiental como si fueran en cumplimiento del 1%:

Expediente Lam 2513

Mediante Auto 4485 de diciembre de 2010, el Ministerio rechaza actividades que BP presenta para el cumplimiento del 1% dentro de las cuales están monitoreo de aguas, Interventoría ambiental, obras civiles, revegetalización, manejo de residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales y actividades de educación ambiental. La razón de esta decisión es que las mismas se han realizado en cumplimiento del plan de manejo ambiental.

Expediente Lam 0685

Las actividades relacionas por BP como obras y actividades realizadas desde el otorgamiento de la licencia ambiental, corresponden a programas del Plan de Manejo Ambiental.

En el Auto 2669 mediante el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por BP al del Auto 3555 del 31 de diciembre de 2009, el Ministerio expresa en relación a las actividades reportadas por la Empresa en cumplimiento del Plan de Inversión del 1%:

"Es preciso resaltar que las actividades relacionas en el cuadro donde la Empresa relaciona las obras y actividades realizadas por BP EXPLORATION COMPANY COLOMBIA- LIMITED (BPXC) desde el otorgamiento de la licencia ambiental (numeral 2.1.2, literal d, inciso (iii), corresponden a programas del Plan de Manejo Ambiental y obligaciones de la Resolución que otorgó la Licencia Ambiental para la construcción y operación del Proyecto".

Expediente Lam 1226

El Ministerio , mediante Resolución 0201 del 13 de Marzo de 1997, otorgó Licencia Ambiental a la Empresa OLEODUCTO CENTRAL S.A. - OCENSA- para el proyecto de instalación de la línea de 37 kilómetros de 16", denominado Oleoducto CUPUAGUA - CUSIANA ubicado en los Municipios de Aguazul y TAURAMENA, Departamento de CASANARE. Mediante Resolución No. 2560 del 19 de Diciembre de 2006, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial abrió investigación a la Empresa OLEODUCTO CENTRAL S.A -OCENSA.-, por el incumplimiento de las inversiones correspondientes al 1% las cuales ni fueron concertadas con la Autoridad Ambiental de la jurisdicción del proyecto ni aprobadas por el Ministerio.

Posteriormente, mediante Resolución 627 del 10 de abril de 2007 el Ministerio confirma en su integridad la Resolución 2560 de 2006 y encuentra responsable a la Compañía del incumplimiento de las inversiones del 1% toda vez que si bien se realizaron algunas inversiones, estas correspondieron al plan de manejo ambiental.

-Las Compañías señaladas anteriormente, en actitud presuntamente evasiva, han presentado las inversiones derivadas del plan de manejo ambiental, para el cumplimiento de las inversiones forzosas del 1%, siendo dos obligaciones de origen y fines distintos con tratamiento legal independiente. En efecto las inversiones del plan de manejo ambiental están dirigidas a garantizar que las diferentes actividades del Proyecto se ejecuten acorde a las acciones de manejo propuestas en el Estudio de Impacto Ambiental a fin de minimizar o eliminar los impactos que estas puedan generar. Por otra parte, las obligaciones del 1% están dirigidas a invertir en actividades de conservación, recuperación, preservación y/o vigilancia de la cuenca hidrográfica que contiene las fuentes abastecedoras de agua para el desarrollo del proyecto.

Estas compañías, presuntamente ha intentado eludir obligaciones de orden legal haciendo pasar obras y actividades correspondientes al plan de manejo ambiental, como si fueran inversiones correspondientes al 1%, contraviniendo un imperativo normativo de forzoso acatamiento. Las Compañías no han dado cumplimiento a las obligaciones que el Decreto 1900 de 2006 les impone frente a este tema. A pesar de estar frente a un presunto detrimento patrimonial con importante afectación ambiental no se puede cuantificar su valor. Por lo anterior será necesario realizar el traslado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

RESPUESTA DE LA ANLA

En la observación de la Contraloría se parte del supuesto de que las Empresas han intentado engañar a la Autoridad Ambiental, haciendo pasar obligaciones del plan de manejo ambiental como actividades correspondientes a la obligación del 1%; sin embargo, esta Autoridad no comparte tal supuesto.

En efecto, las Empresas, sin intentar engañarnos, de forma abierta en las oportunidades procesales de defensa y contradicción que la Ley les brinda, han argumentado jurídicamente que el cumplimiento de las medidas del plan de manejo ambiental se pueden imputar al cumplimiento de la obligación del 1%; sin embargo, esta Autoridad se ha mantenido en sostener, tanto administrativa como judicialmente, que son obligaciones completamente distintas y ha actuado en consecuencia en sus decisiones administrativas.

En ese orden de ideas, esta Autoridad no considera que la posición de las Empresas, frente al cumplimiento de la obligación de la inversión del 1%, debatida en estrados judiciales, se considere como conducta punible. Sin embargo, dentro de las facultades de la Comisión Auditora de la C.G.R. se encuentra la de realizar los traslados de los hallazgos a las diferentes Autoridades, incluyendo los penales, respetando esta Autoridad dicha facultad.

CONCLUSIONES DE LA CGR

Las consideraciones que la Contraloría realiza al respecto, están enmarcadas en una presunta conducta de las compañías, el Ministerio y la ANLA, no sólo en lo que es de su competencia, sino en los asuntos que deberán ser trasladados a las demás Autoridades; por tanto esta comisión no califica de manera objetiva ninguna conducta sino que evalúa unos hechos que a juicio de los auditores deben ser investigados.

En relación con este hallazgo, se evidencia un presunto incumplimiento de las obligaciones derivadas del 1% al ser presentadas actividades del plan de manejo ambiental como cumplimiento de esta inversión forzosa, lo cual como bien advierte la ANLA en su respuesta son distintas; y sin embargo las compañías señaladas en este hallazgo desconociendo el precepto normativo que establece lo anterior, insisten en cumplir dos obligaciones distintas con una misma actividad.

La responsabilidad imputable al Ministerio y la ANLA en estos hechos tienen que ver con el insuficiente e inoportuno seguimiento de estas obligaciones que ha contribuido a dilatar su cumplimiento y por ello el hallazgo se mantiene y su presunta connotación será disciplinaria, para lo cual se realizará el correspondiente traslado."

(...)

"H2.D2. Sanciones por incumplimiento del 1%

El artículo sexto del Decreto 1900 de 2006 estableció:

"Los proyectos licenciados que no hayan presentado el programa de inversión del 1% antes de la entrada en vigencia del presente reglamento, se registrarán por lo dispuesto en este Decreto, sin perjuicio de la imposición de las medidas sancionatorias a que haya lugar. Para el efecto, deberán presentar ante la Autoridad Ambiental competente para la evaluación correspondiente, dicho programa de inversión en un término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la fecha de publicación del presente Decreto, incluyendo las obras y/o actividades ejecutadas, así como aquellas pendientes por desarrollar con el respectivo cronograma de ejecución". (Subrayado fuera del texto)

Los beneficiarios de los proyectos relacionados a continuación a pesar de no haber presentado en tiempo el programa de inversiones del 1%; no fueron sancionados por la Autoridad Ambiental.

-El Ministerio no tomó acciones oportunas ni aplicó sanciones en tiempo por el incumplimiento por parte de las Compañías dueñas de los proyectos de hidrocarburos, las cuales, frente a las observaciones y objeciones establecidas por el Ministerio en los conceptos técnicos de incumplimiento sobre a la presentación oportuna del plan de inversiones, cronograma de actividades; hicieron caso omiso o respondieron con dilaciones. Lo anterior se corrobora en las visitas de seguimiento efectuadas posteriormente por el Ministerio, donde se observa que continúan las mismas situaciones:

EXPEDIENTE LAM 1080

Mediante Resolución 782 de 25 de agosto de 1997, el Ministerio otorgó Licencia Ambiental a la Empresa HARKEN DE COLOMBIA LTD para el proyecto BLOQUE DE PERFORACIÓN EXPLORATORIA ANTEOJOS ubicado en jurisdicción del municipio de OROCUÉ en el Departamento del Casanare.

El Ministerio expidió los Autos 400 del 29 de marzo de 2005, Auto 547 del 22 de marzo de 2006 y Auto 1814 del 13 de julio 2007 requiriendo a la Empresa para que presentara un Plan de Inversiones del 1%, que deben ser concertadas con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA; y la fecha (mayo 2012) la Empresa no ha presentado el Plan de Inversión ni el cronograma de ejecución.

Ante el incumplimiento reiterado de esta obligación, el Ministerio abrió investigación y se formula pliego de cargos a la Empresa con Resolución 1325 del 26 julio 2007, sin que se tengan resultados definitivos sobre el cumplimiento de la inversión del 1%.

EXPEDIENTE LAM 1949

A noviembre 12 de 2009 con oficio No. 2400-E2-107481 aún no se había enviado informe Actas de concertación con los propietarios de los predios, cronograma de actividades. Liquidación de las obras a ejecutar metas y objetivos para su aprobación por parte del Ministerio, los cuales no fueron remitidos en el término que se había estipulado en el Auto 2899 del 18 de septiembre de 2008 del Ministerio, HOCOL S.A., contesta con oficio No. 4120-E1-150393 del 11-12-2009 anexando Acta de concertación con propietarios y cronograma de actividades desarrolladas para la compra del predio. El Acta de concertación tiene fecha de 27 de noviembre de 2008.

En oficio No. 4120-E1-45403 del 28-4-2010 informa que a la fecha se está adelantando las gestiones con la Alcaldía y CORTOLIMA a fin de replantear los proyectos de inversión del 1% debido a que para el proyecto aprobado, la Alcaldía de Alpujarra no adelantó las obras previstas.

Con Auto No. 0447 del 19 de febrero de 2010 el Ministerio aprueba el plan de inversión del 1% y la compra de predios.

EXPEDIENTE LAM 2513

El artículo DECIMO SEPTIMO de la Resolución 0694 del 25 de julio de 2002, en la que el Ministerio del Medio Ambiente otorga licencia ambiental a la Empresa BP EXPLORATION COMPANY (COLOMBIA) LTDA para el proyecto "área de pozos CUPIAGUA YT" se establece la obligación del 1% contenida en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y fija un término de 4 meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia para presentar de manera concertada con la Autoridad Ambiental local el plan de inversiones con su cronograma de actividades.

Han transcurrido cerca de diez años desde cuando el Ministerio realizo el primer requerimiento a la compañía para la presentación del plan de inversiones con su respectivo cronograma y aun no se han realizado las inversiones debidas y las que se han hecho, han sido sin concertación, por fuera de las que la Ley permite y por montos muy inferiores, ya que no se ha tenido en cuenta el valor total del proyecto.

EXPEDIENTE LAM 347

Mediante Resolución No. 586 del 30 de mayo de 1995, el Ministerio de Medio Ambiente, otorgó licencia ambiental a la Sociedad HARKEN de Colombia Ltd., para el Bloque de exploración BOCACHICO, localizado entre los Municipios de Puerto Salgar, CAPARRAPÍ y Guaduas, en el Departamento de Cundinamarca y los Municipios de Honda y La Dorada en los Departamentos de Tolima y Caldas respectivamente, y estableció plan de manejo ambiental para realización del programa sísmico 2D BOCACHICO Norte, ubicado dentro del Bloque BOCACHICO.

Mediante Resolución No. 374 del 12 de abril de 1996, confirmada mediante la Resolución No. 517 del 23 de mayo de 1996, el Ministerio, otorgó licencia ambiental a la compañía, para el proyecto de perforación exploratoria del Pozo Torcaz 2, ubicado dentro del Bloque BOCACHICO, aproximadamente a 40 Km., del Municipio La Dorada, Municipio de Puerto Salgar, Departamento de Cundinamarca. Posteriormente mediante Resolución No. 1245 del 20 de noviembre de 1996, el Ministerio, otorgó licencia ambiental ordinaria a la compañía, para el Bloque de perforación Río Negro, localizado en la Vereda REINÉS, Municipio de Puerto Salgar, Departamento de Cundinamarca, y estableció plan de manejo ambiental para el proyecto de perforación exploratoria del pozo Torcaz 3, y Torcaz 4.

Mediante Resolución No. 0770 del 20 de agosto de 1997, el Ministerio de Medio Ambiente, le otorgó licencia ambiental ordinaria a la Sociedad HARKEN de Colombia Ltd., para el Bloque de perforación exploratoria TOPAZ, en una extensión de 21 Kilómetros cuadrados, localizado en jurisdicción del Municipio de Puerto Salgar, Departamento de Cundinamarca.

A través de Resolución No. 0482 del 7 de junio de 2002, el Ministerio, modificó la Resolución No. 1245 del 20 de noviembre de 1996, por la cual se otorgó licencia ambiental ordinaria a la Empresa HARKEN de Colombia Ltd., para el Bloque de perforación exploratoria Río Negro, en jurisdicción del Municipio de Puerto Salgar, Departamento de Cundinamarca, en el sentido de Autorizar la perforación exploratoria en plataforma adicional denominada Torcaz 1, desde la cual se podrán perforar hasta cuatro pozos de perforación exploratoria, dentro del Bloque de perforación exploratoria Río Negro.

Finalmente, sólo hasta el 2007, mediante Resolución No. 2346 del 21 de diciembre, ejecutoriada el 16 de enero de 2008, el Ministerio inició investigación sancionatoria contra la compañía, por presunto incumplimiento a la obligación consistente en destinar como mínimo un 1% del total de la inversión del proyecto de explotación y desarrollo del Campo Torcaz.

EXPEDIENTE LAM 3254

Con Resolución No. 0690 del 3 de junio de 2005, modificado por la Resolución No. 1205 del 19 de agosto de 2005, el Ministerio, otorgó licencia ambiental a la Empresa EMERALD ENERGY PLC SUCURSAL COLOMBIA, para el proyecto denominado "Área de perforación exploratoria de hidrocarburos Fortuna", localizada en jurisdicción de los Municipios de AGUACHICA y Río de Oro, Departamento del Cesar

Mediante Resolución No. 2119 del 6 de diciembre de 2007, el Ministerio dispuso la apertura de investigación contra la Compañía, por presunto incumplimiento a las obligaciones establecidas en los actos administrativos a través de los cuales se Autorizó el desarrollo del proyecto, por uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables no Autorizados en la licencia ambiental, así como por presunta violación a la normatividad ambiental vigente.

Sólo hasta la Resolución 2406 del 23 de diciembre de 2008, se confirma la sanción consistente en multa a la compañía y se otorga un plazo perentorio de dos (2) meses contados a partir de la fecha de ejecutorio del presente acto administrativo, para el cumplimiento de la obligación consistente en presentar el programa de inversiones del 1%.

EXPEDIENTE LAM 3095

Mediante Resolución No. 0259 del 23 de febrero de 2005, el Ministerio otorgó Licencia Ambiental a la Empresa PETROCOLOMBIA S.A., para el proyecto denominado "Bloque de Perforación Exploratoria MAPUIRO" localizado en jurisdicción de los Municipios de PORE, SAN LUÍS DE PALENQUE, TRINIDAD Y NUNCHIA en el Departamento del Casonare.

Con la Resolución No. 1712 del 30 de septiembre de 2008, el Ministerio ordenó apertura de investigación contra la Empresa PETROCOLOMBIA S. A., por no haber presentado plan de inversiones del 1%, pero luego mediante Resolución No. 639 del 3 de abril de 2009, notificada el 29 de abril del mismo año, el Ministerio, declaró responsable a la Sociedad PETROCOLOMBIA S. A., del cargo formulado mediante Resolución No. 1712 del 30 de septiembre de 2008, imponiendo sanción de multa.

Posteriormente, mediante Resolución 1915 del 6 de octubre del 2009 el Ministerio confirma la sanción impuesta a la compañía por incumplimiento de la inversión del 1%.

EXPEDIENTE LAM 2825

Mediante Resolución No. 0850 del 6 de agosto de 2003, el Ministerio, otorgó licencia ambiental a la Empresa EMERALD ENERGY Plc. SUCURSAL COLOMBIA, para el proyecto de perforación exploratoria de hidrocarburos, en el área Campo Rico A, localizado en jurisdicción del Municipio de Moní, Departamento de Casonare. A través de Resolución No. 2055 del 24 de noviembre de 2008, el Ministerio abrió investigación administrativa de carácter ambiental, contra la Compañía entre otros por no haber ejecutado la actividad relacionada con el Programa de Inversión del uno por ciento (1%), para el proyecto Campo de Producción Campo Rico.

Posteriormente, con Resolución No.1446 del 27 de julio de 2009, el Ministerio confirma la sanción económica impuesta a la compañía por incumplimiento de la inversión del 1%.

EXPEDIENTE LAM 2684

Que con la Resolución 1088 del 9 de agosto de 2005 se formuló Pliego de cargos contra la Empresa KAPPA RESOURCES COLOMBIA LTD, por incumplimiento de las obligaciones ambientales señaladas en la Resolución No.0772 del 5 de agosto de 2002, otorgada para el proyecto

denominado Área de Explotación Cerrito, así como la perforación del pozo de desarrollo Cerrito 2 y por Resolución modificatoria No. 1260 del 27 de octubre de 2004, para la ampliación del área del proyecto y la perforación de tres (3) pozos adicionales.

No obstante haber realizado el Ministerio un barrido del estado de cumplimiento de las obligaciones ambientales adquiridas por la Empresa KAPPA RESOURCES LTDA, no se imputa cargo alguno por falta de cumplimiento en el artículo 13 de la Resolución 772 de 2002, es decir por el incumplimiento de los actos administrativos en relación a la obligación del 1%.

-A pesar de que en el acto administrativo que otorga licencia ambiental a los anteriores proyectos contemplaba un término perentorio para la presentación del plan de inversiones y el cronograma respectivo y que además se debieron iniciar los procesos sancionatorios respectivos por incumplimiento dentro de los cuatro meses siguientes a la entrada en vigencia del Decreto 1900 del 12 de junio de 2006, el Ministerio de forma presuntamente omisiva a sus funciones legales no inicio los procesos sancionatorios en tiempo y no hizo lo necesario para garantizar que estas inversiones se realizaran conforme lo ordena la Ley y estas compañías en actitud presuntamente violatoria de la norma no dieron cumplimiento a esta obligación.

En algunos casos ha trascurrido más de una década desde cuando la licencia ambiental estableció un término no superior a cuatro meses para la presentación del plan de inversiones con su respectivo cronograma y a la fecha no se producido ni el cumplimiento de la obligación ni tampoco la sanción.

El Ministerio no toma acciones oportunas o sancionatorias a tiempo por incumplimiento por parte de las Empresas dueñas de los proyectos, frente a las observaciones y objeciones establecidas por el Ministerio de Ambiente (hoy en cabeza de la ANLA).

Esta presunta conducta omisiva por parte de los funcionarios del Ministerio y la ANLA ha generado retraso e incumplimiento de la obligación por parte de los titulares mineros, lo cual no es de ninguna manera justificable en virtud a que se establecieron las herramientas necesarias para hacer efectivo su acatamiento. La aplicación de las sanciones en tiempo hubiera presionado el cumplimiento de las obligaciones pendientes y hubiera traído consigo el ingreso de importantes recursos al Ministerio para sufragar los gastos de una adecuada fiscalización que evidentemente no ha cumplido. Lo anterior; a juicio de esta comisión constituye presunta falta disciplinaria, que amerita su correspondiente investigación...

CONCLUSIONES DE LA CGR

Analizada la respuesta de la Entidad, se concluye que el hallazgo se mantiene, toda vez que para esta comisión queda evidenciado el incumplimiento reiterado del Ministerio y de la ANLA, de los términos establecidos en Artículo sexto del Decreto 1900 de 2006, no sólo en cuanto a la iniciación en el tiempo establecido de los procesos sancionatorios, sino en la presentación de los programas y los cronogramas de la inversión del 1%, lo cual ha generado que en ejemplos como los de este hallazgo, tenga que pasar más de una década para dar cumplimiento a una obligación cuyo término perentorio lo estableció la reglamentación y la licencia ambiental.

En efecto, en la mayoría de los casos el acto administrativo que otorga licencia ambiental al proyecto, establece que el término para la presentación del plan de inversiones del 1% y su respectivo cronograma será de cuatro meses posteriores a su ejecutoria, y como queda demostrado en las respuestas de la Entidad, en la mayoría de los casos transcurren varios años para que se cumpla con esta obligación. Lo propio ocurre con el término de duración de los procesos sancionatorios.

Finalmente, en los casos analizados en este hallazgo se pudo advertir que pese a la sanción impuesta no se ha dado cumplimiento a la presentación del plan de inversiones del 1% y su respectivo cronograma. Se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria."

3.10. Informe de Auditoria al ANLA con el propósito de realizar evaluación al trámite y estado de licencias ambientales del proyecto "Complejo Hidroeléctrico La Miel" (2012).

"El proceso auditor centró su análisis en evaluar la gestión de la autoridad ambiental del orden nacional, en relación con el trámite y seguimiento realizado a las licencias ambientales del proyecto "Complejo Hidroeléctrico La Miel I" en lo referente con los Planes de Manejo Ambiental y posibles impactos ambientales sobre el ecosistema.

El país requiere para su desarrollo fuentes energéticas confiables enmarcadas en un compromiso de sostenibilidad ambiental, de ahí la importancia de la intervención estatal para garantizar a sus ciudadanos las mejores condiciones de calidad de vida.

Teniendo en cuenta la información aportada por ISAGEN S.A. y los cálculos realizados por la CGR, se observa que las tres turbinas trabajando a plena carga requieren un mínimo de 210 m³ de agua. Durante los últimos 4 años (2008 a 2011) el flujo de caudal promedio fue de 103.7 m³, es decir, que sólo se ha tenido disponibilidad del 49.4% del recurso hídrico, por lo que sólo se generaron 1.678 GWh/año promedio durante este periodo, de un potencial de 3.421 GWh/año; lo que permite deducir que el proyecto se encuentra sobredimensionado, con los consecuentes impactos ambientales y financieros adicionales que esto acarrea.

La ANLA en su respuesta a nuestras observaciones, ha pretendido minimizar el impacto ambiental producido en el entorno del proyecto, la reducción de la biodiversidad (los herpetos disminuyeron en 63.4% especies y los mamíferos en un 57.9% especies), por el área del trasvase del Rio Manso la dramática reducción de los recursos pesqueros, la destrucción de afloramientos y caudales hídricos superficiales que se estiman en más de 22 cuerpos ocasionado por la construcción del túnel de trasvase del río Manso, así como los cambios socio-culturales producidos por el incremento de la evapotranspiración que afecta cultivos tradicionales; son aspectos que requieren mayor análisis y seguimiento por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Se evidencia la existencia de pasivos ambientales generados por la Central Hidroeléctrica, dentro de los que destacamos pérdida de biodiversidad, pérdida de fuentes hídricas superficiales, afectación climática, disminución de posibilidades proteínicas para la población, entre otros; concluyéndose por lo tanto que no ha habido oportunidad y rigurosidad en el seguimiento efectuado por el Ministerio, funciones hoy en cabeza de la ANLA al proyecto HIDROMIEL I, como se describe en el presente informe de auditoría.

Con las Resoluciones No 359 del 25 de marzo de 2004 y No. 0684 el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, otorga licencia ambiental al proyecto Traslase Guarinó y autoriza como concesión de aguas un caudal promedio de 28.17 m³/s en el sitio de desvío, y se autorizan caudales de conservación o remanentes de 17,3 m³/s en los meses de verano y en subida, y de 10,5 m³/s durante los meses húmedos. Igualmente, se definen los programas del Plan de Manejo Ambiental y de Monitoreo y Seguimiento para prevenir, mitigar, restituir o compensar los impactos generados por la construcción y operación del proyecto.

La CGR realizó el análisis del estado ambiental en el complejo hidroeléctrica con base en los Expedientes: LAM005 – Proyecto Hidroeléctrico Hidromiel I, LAM2327 – Traslase del río Manso, LAM1178 – Traslase del río Guarinó al río La Miel, en los documentos científicos desarrollados por

centros universitarios, Corpocaldas, diálogo con las autoridades municipales, con la comunidad y visita al área de influencia del proyecto en el mes de octubre de 2012, por parte de la comisión auditora, determinándose debilidades en el seguimiento al Plan de Manejo Ambiental y fallas en la protección a la biodiversidad de la región, como queda evidenciado en el presente informe de auditoría.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), mediante la Resolución 901 del 2 de noviembre de 2012, mantiene la medida preventiva de entrada en operación del trasvase del Río Manso, debido a que se presentaron algunas afectaciones en las fuentes hídricas durante la construcción del túnel que capta agua para la hidroeléctrica Miel I.

El proyecto Trasvase Manso originó un impacto durante su construcción, relacionado con la afectación de algunas fuentes superficiales sobre el alineamiento del túnel.

Algunos habitantes de la zona de influencia de las obras han presentado quejas relacionadas con la disminución del recurso hídrico, la desaparición de quebradas, extinción de ciertos nacederos y contaminación, entre otros.

Como condiciones para el levantamiento de la medida preventiva impuesta, ISAGEN deberá adelantar los estudios que determinen el grado de incidencia de la construcción del túnel en las aguas superficiales y subterráneas, así como los impactos causados sobre los medios físico, biótico y socioeconómico de la región.

Posteriormente, deberá presentar los resultados para que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales los avale.

INFORME TÉCNICO UNIVERSIDAD DE CALDAS-CORPOCALDAS

Dentro del expediente LAM 2327 del proyecto de transvase del Río Manso se encuentra algunos informes técnicos en relación al transvase del río Manso en los cuales se denuncia el impacto ambiental que este producirá.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como una constante que se evidenció, en ninguno de los municipios visitados por el equipo auditor: La Dorada, Samaná y Norcasia, las autoridades municipales conocen con el Plan de Manejo Ambiental, lo que trae como consecuencia que se carezca de una política de seguimiento ambiental."

3.11. Denuncia radicada con el No. 2013-52105-82111-D sobre revocatoria de licencia ambiental en páramo de Pisba.

"La Contraloría General de la República – CGR - recibió documento suscrito por miembros del Acueducto de Chorro Blanco del Municipio de Tasco – Boyacá, en donde señalan: "Para su conocimiento y lo de su competencia le estamos enviando copia del derecho de petición que le dirigimos al Director de CORPOBOYACA donde le pedimos la revocatoria de la licencia ambiental a la empresa minera C.I. HUNZA COAL LTDA, y la negación de la licencia ambiental para realizar estudios de exploración en la zona de páramo de Pisba, jurisdicción del municipio de Tasco (...) Esperamos su valiosa colaboración en nuestra justa causa por la defensa de este valioso y estratégico ecosistema de páramo, única zona de recarga hídrica con que cuenta el municipio."

La petición realizada por parte de los miembros de los acueductos del municipio de Tasco, de REVOCAR LA LICENCIA AMBIENTAL A LA EMPRESA MINERA C.I. HUNZA COAL LTDA Y NEGARLE LA LICENCIA PARA ESTUDIOS DE EXPLORACIÓN EN LA ZONA DEL PÁRAMO DE PISBA, se fundamenta en lo siguiente:

1. La mencionada empresa [C.I. HUNZA COAL LTDA] cuyo titular es el señor **JORGE ALBERTO CELY RODRÍGUEZ**, explota carbón a 3.500 msnm, con bocaminas a 30 y 150 metros de distancia de la quebrada denominada "El Mortiño", cuyos vertimientos de aguas contaminadas van a esta quebrada, en donde se provén los acueductos de las veredas: La Chapa, Hormezaque y Pedregal, cuyos suscriptores ascienden a 800 familias, poniendo en grave riesgo la salud y la vida de más de 4.000 personas.
2. Las bocaminas están situadas en plena zona de páramo, superpuestas al Parque Nacional Natural de Pisba, causando graves destrozos a la vegetación nativa propia de páramo, alterando gravemente el entorno paisajístico de la zona, profundizando y contaminando las aguas y destruyendo ese valioso y vulnerable ecosistema natural.
3. Como si esto fuera poco la mencionada empresa pretende realizar estudios de exploración a través de perforaciones a 3.800, 3.850 y 3950 msnm, cuya actividad a esa altura está rotundamente prohibida tanto por nuestra legislación ambiental nacional como por los convenios internacionales.
4. En caso en que se insista en hacer estas exploraciones y explotaciones mineras en esta zona, se destruiría un importantísimo ecosistema natural estratégico para la humanidad, tal como lo determina la cartografía del Instituto ALEXANDER VON HUMBOLDT, por ser la zona más importante de recarga hídrica del municipio de Tasco y de la Región.

Analizados los documentos soporte, se determinó que la denuncia hace referencia a un proyecto minero para la extracción de carbón, referente a las licencias ambientales OOLA 091/09 correspondiente al título minero HI6-08001 y la licencia OOLA 092/09 correspondiente al título minero HDH-151, licencias otorgadas por CORPOBOYACÁ a la empresa C.I. HUNZA COAL en el mes de diciembre de 2009, así mismo se pudo evidenciar que el área de explotación del aporte minero 050-93 correspondiente a la licencia ambiental PERM 009/06 es circundante y afecto al mismo proyecto minero, y sobre éste tiene participación la misma empresa.

Los resultados y hallazgos descritos anteriormente se dieron a conocer a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ, teniendo en cuenta las presuntas irregularidades que se evidenciaron en el trámite de las licencias ambientales OOLA 091 y OOLA 092 de 2009, se exhorta a CORPOBOYACA para que con base en la normatividad vigente en el análisis realizado por la CGR, revise la decisión jurídica tomada frente a los actos administrativos dentro de los expedientes señalados, así como frente a cualquier otro que ponga en peligro ecosistemas sensibles como lo páramos, o afecte el recurso hídrico.

Así mismo teniendo en cuenta la presunta falta de competencia para decidir la modificación de las licencias ambientales analizadas, se remitirá copia del presente informe y los documentos técnicos en que se fundamenta la CGR, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA - para lo de su competencia.

Se remitirá copia de este documento al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para su conocimiento y fines pertinentes, en especial con el tema de adelantar las medidas necesarias para la reglamentación, delimitación de los ecosistemas de páramo así como la restauración y reparación de estos ecosistemas afectados por la actividad minera.

Por otra parte y teniendo conocimiento de la acción popular que cursa en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre el tema del que se ocupó el trámite de la denuncia, se remitirá el presente documento al Honorable Consejo de Estado, con el propósito de que obre como soporte de los actuaciones desarrolladas por el órgano jurisdiccional. "

3.12. Informe sobre el Estado de Recursos Naturales y del Ambiente 2011- 2012, Capítulo "Impactos ambientales no atendidos en la minería: Pasivos para el ambiente y la sociedad".

"Minería en la región Amazónica.

El auge de exploraciones e identificación de minerales estratégicos en la Amazonía es una locomotora que va a gran velocidad; conforme a la información publicada por el Servicio Geológico Minero Nacional, a la fecha allí se han identificado diversos tipos de minerales con gran potencial económico: el Oro, Coltán (Columbita-Tantalita), titanio, materiales de construcción, rutilio, hierro, plata, cobre, uranio y diamante; no sorprende dicha diversidad si consideramos que la formación geológica y geofísica de la Amazonía NorOriental es una bóveda de dichos minerales.

Para citar un ejemplo, los minerales de la industria del acero aptos para la industria metalmeccánica nacional, la autoridad minera posiciona el hierro como elemento estratégico; confirmando en reportes económicos, actualmente dicho mineral se importa y/o se re-utiliza la chatarra de hierro en la industria.

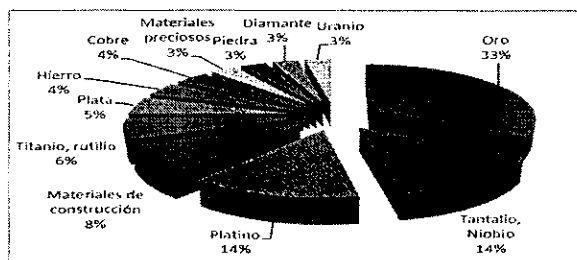
Ante la necesidad de hallazgo de nuevas fuentes del mineral de hierro, se identificó el Cratón Amazónico cuyos ambientes geológicos presentan condiciones favorables para la búsqueda de yacimientos que podrían suplir la demanda nacional a largo plazo; ubicados en una faja ferrífera desde las inmediaciones del río Apaporis (al sur) y el río Vaupés (al Norte).

Al igual, en los Departamentos de Vichada, Guainía y Vaupés, se reportan informes con ocurrencias de Niobio (Nb) y Tantalio (Ta) en el Cratón Amazónico asociadas a pegmatitas, granitos alcalinos y placeres aluviales, eluviales y residuales de meteorización profunda; las áreas identificadas se extienden en un aproximado de 2.391.450 ha. con potencial para coltán se ubican en su totalidad en el Oriente de Colombia²¹.

Distribución de minerales en la Amazonía.

El potencial minero de la Amazonía lo encabeza porcentualmente el Oro, Tantalio, Columbitua, Platino y los materiales de construcción, ver gráfica 7, minerales que son predominantemente estratégicos en la economía minera nacional e internacional, y por tanto, una opción importante para incentivar la inversión extranjera en nuestro país; a continuación se presenta gráficamente tal distribución.

Gráfica 7. Distribución de minerales en la Amazonía



Fuente: SIMCO - Feb. 2012.

El coltán.

El profesor de la Universidad Nacional de Colombia, doctor Thomas Cramer, explica que "Coltán" no es propiamente un mineral, sino es un término, o abreviatura comercial usada originalmente en

²¹ MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO. Áreas Con Potencial Mineral Para Definir Áreas De Reserva Estratégica Del Estado. Bogotá D.C. Febrero de 2012)

África, para denominar una serie de minerales que, en alta concentración, tienen los elementos tantalio (Ta) y niobio (Nb). Actualmente, han sido identificadas más de 70 mineralizaciones que contienen estos elementos con composiciones químicas y estructuras cristalinas diferentes; El tantalio es un metal de transición raro, azul grisáceo, duro, presenta brillo metálico, resiste muy bien la corrosión y se encuentra en el mineral tantalita.

El tantalio y el niobio son metales que, gracias a sus excepcionales propiedades, resisten altas temperaturas y ataques de la corrosión. Actualmente, son empleados en la fabricación de componentes electrónicos, aleaciones super-resistentes. Por su ductilidad permiten ser alambre, láminas tubos.

Es importante aclarar que, en cuanto al tema del Coltán, el sector minero Nacional tiene grandes retos, tales como desarrollar estudios que proporcionen un mayor conocimiento geocientífico y realizar una exploración básica para determinar las áreas con un potencial definido; además de gestionar el ordenamiento minero respetando las áreas de protección y conservación especiales.

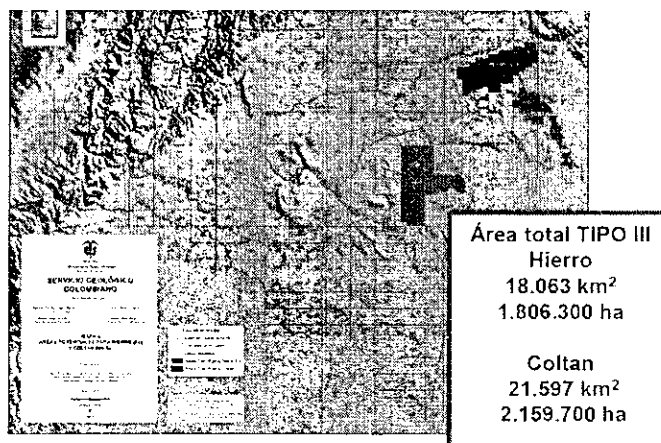
Es de resaltar que en el Art. 108 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se determinó la constitución de Reservas Mineras Estratégicas, de la siguiente forma:

"La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera.

Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer."

Así las cosas, para la zona del Nororiente Amazónico la autoridad minera identificó el Hierro y el Coltán, como dos minerales estratégicos con potencial de explotación, en el siguiente mapa (figura 9) elaborado por el Servicio Geológico Minero se puede observar la ubicación geográfica de los citados minerales:

Figura 9. Áreas potenciales para hierro y Coltán.



Fuente: INGEOMINAS. Enero 2012.

Luego de determinar los minerales estratégicos de interés, se efectuó la clasificación de las áreas de reserva mineral estratégica, de acuerdo al conocimiento geológico, geoquímico, geofísico e inventario minero respecto del mineral en el área delimitada; en el siguiente mapa se observa que para el caso del Nororiente amazónico, se delimitaron áreas superpuestas sobre resguardos indígenas, en los

Departamentos de Vichada, Guainía y Vaupés, de ahí la importancia de las consultas previas en el proceso de ordenamiento minero efectuado por la autoridad minera nacional.

El caso del PNN Yaigojé-Apaporis.

De acuerdo a información elaborada por la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales, en el parque Nacional se pueden identificar conflictos en la conservación del parque y la minería, ya que se tiene la adjudicación de un título minero dentro del área protegida, además, han encontrado evidencia de minería ilegal, y a la fecha de elaboración de presente informe cursaban tres solicitudes de títulos mineros.

Aunque la autoridad del Parque ya lo ha mencionado, llama la atención que la adjudicación de dicho título minero se realizó el mismo día que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial delimitó y declaró Parque Nacional Natural, esto es, el 29 de octubre de 2009, no obstante, el Registro Minero Nacional de dicho contrato de concesión minero se perfeccionó el 3 de diciembre de 2009.

La inobservancia de la norma ambiental y consecuente desarticulación interinstitucional conllevan a debilidades en la eficiencia de las políticas públicas, ya que si bien la autoridad expide una normativa para proteger y conservar la integridad del Parque en mención, sólo hasta el 6 de julio de 2011 el Ingeominas ordenó el retiro y desalojo de las actividades mineras en el área de contrato de concesión. Con todas las acciones institucionales de la autoridad minera, ambiental y el ente de control disciplinario, la comunidad sigue observando actividades mineras al interior del área de conservación.

A pesar de lo anterior, hasta la fecha de hoy no solo el título minero reseñado aparece en el Registro Minero Nacional, sino que se han identificado 26 solicitudes de títulos mineros al interior del Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis.

Es claro que el otorgamiento del título minero en esta zona implica una violación a la Constitución Política y a diversos ordenamientos jurídicos como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y el Código de Minas. La zona en la cual se declaró el Parque Nacional, de por sí son áreas que debido a su importancia cultural y ecológica tienen una protección especial: el Resguardo Yaigojé - Apaporis y la Reserva Forestal de la Amazonia.

Según lo previsto en el artículo 329 de la Constitución Política, un Resguardo Indígena es un territorio de propiedad colectiva, inalienable, imprescriptible e inembargable; de ahí que cualquier proyecto que se afecte la propiedad de esos territorios debe surtir la consulta previa e informada, según lo acogido en el Convenio 169 de la OIT; de otra parte, la Reserva Forestal de la Amazonia, conforma una de las siete grandes zonas de reserva forestal creadas en el país mediante la Ley 2 de 1959, para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Por lo cual, se debe tener en cuenta lo estipulado en el artículo 34 del Código de Minas (Ley 685 de 2001):

"Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero".

Es decir, adicionalmente a la declaración del Parque Nacional Natural, no es factible adelantar actividades mineras en la zona ya que esta hace parte de la Reserva Forestal de la Amazonia y es un Resguardo Indígena. Para el caso de la Reserva Forestal, esta continúa vigente y solamente pierde su

protección legal especial en caso de que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, previo el cumplimiento de requisitos legales, efectúe la sustracción de área de dicha reserva forestal, previa consulta con las autoridades y comunidades del Resguardo Yaigóje-Apaporis.

De conformidad con lo anterior, para el Parque Nacional Natural Yaigóje-Apaporis, tanto por sus características culturales y ecológicas, existen disposiciones de orden constitucional y legal que llevan a viciar la iniciativa minera, partiendo del principio fundamental prescrito en el artículo 8 de la Carta Política que establece la obligación del Estado y las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, no obstante, a la fecha el catastro minero sigue reportando la existencia del contrato de concesión minera vigente en este Parque Natural.

En cuanto a los Pasivos ambientales producidos por la minería en la Amazonía, un estudio adelantado por la Fundación Alisos a cerca de las Transformaciones en la Amazonía Colombiana, publicado en septiembre de 2011, determinó que de acuerdo a los procesos productivos para la extracción de minerales que en su mayoría son el oro, tantalio, niobio y demás minerales de aguas negras, en el cuadro 17 se pueden identificar los siguientes impactos:

Cuadro 17. Pasivos ambientales producidos por la minería en la Amazonía.

IMPACTOS AMBIENTALES	IMPACTOS EN LA SALUD, SALUBRIDAD Y ECONÓMICOS
Contaminación de suelo, agua y aire por los desechos de los procesos mecánicos y químicos usados para separar el mineral -mercurio, cianuro-, así como por la exposición al aire del material extraído.	Envenamamiento por acumulación de metilmercurio en la cadena alimenticia, malformaciones genéticas y disfunciones neurológicas.
Se emplea 1,3 kg de mercurio por cada kg de oro producido.	Silicosis y asbestosis por exposición a los niveles de inmisión habituales en la explotación minera.
En la actividad de recuperación del oro se producen residuos de material muy fino impregnado con diminutas partículas de mercurio. Los residuos de material que resultan tras la recuperación del oro contiene diminutas partículas de mercurio.	Deterioro del paisaje y disminución de su atractivo turístico.
Acidificación del agua y aumenta de la turbidez, alteración de procesos fotosintéticos de las plantas acuáticas	Migración de población incentivada por el enclave económico.
Cantaminación de aguas subterráneas o freáticas por fallas o fracturas en rocas, inducidas por la actividad	Afectación de la integridad de áreas protegidas, territorios indígenas y de pueblos de aislamiento voluntario por minería ilegal.
Disminución de la calidad y cantidad de los cuerpos de aguas superficiales y subterráneas	Modificación drástica en la economía local, sistemas de intercambio, patrones de consumo.
Deterioro de la vegetación por obstrucción de la capacidad de intercambio gaseoso y captación lumínica.	
Filtraciones, derrames y otras fugas provenientes de la operación o de las lagunas o depósitos de relaves.	
Alteración de los cursos de agua, lechos y riberas.	
Remoción de cobertura vegetal, deforestación y degradación de bosques.	

Fuente: Fundación Alisos, "Transformaciones en la Amazonía Colombiana", 2011.

La debilidad institucional para el control de la extracción del mineral de tantalio es notoria, debido a la carencia de profesionales especializados en el tema minero por parte de la autoridad ambiental, así como de los recursos necesarios para el desplazamiento a las zonas de extracción del mineral.

De acuerdo a lo expresado por la autoridad ambiental de la jurisdicción del norte y oriente amazónico (Guaviare, Guainía, Vaupés) uno de los principales desaciertos para el control de las actividades de explotación ilícita minera es la inseguridad jurídica y la falta de aplicación de la norma desde el nivel central; específicamente: "se espera que el INGEOMINAS rechazara de plano la solicitudes de legalización de minería de hecho en zonas excluibles de la minería como es el caso de las Zonas de Reserva Forestal creadas por la Ley 2ª de 1959, contrario a ello aceptan la solicitud y expiden certificados de que está en trámite la legalización, esto conlleva a que se pretenda desarrollar esta actividad aparentemente de manera lícita en una zona excluible de la minería dificultando el control.

Bajo esta misma óptica al efectuar los controles y realizar decomisos de material los afectados elevan quejas ante los Entes de Control y se da inicio de procesos en contra de quienes actúan en el control de minería ilegal. Por otra parte con la declaratoria de Zonas Mineras Indígenas se genera confusión en el sentido de creer que con la declaratoria se tiene la autorización para ejercer la actividad minera".

Se agrega además, que se otorgan títulos mineros por el INGEOMINAS para zonas que están dentro de Resguardos Indígenas o territorios indígenas, no cumpliendo con el requisito de consulta previa y generando con ello conflictos sociales y dejando un proceso que debe ser previo bajo la responsabilidad de la autoridad ambiental en la fase de otorgamiento de Licencia Ambiental.

En el departamento del Guainía, bajo el esquema del proyecto denominado Control, Seguimiento y Monitoreo que ejecuta la Seccional Guainía y principalmente con las acciones realizadas por la Policía Nacional Departamento del Guainía y las Fuerzas Militares se han realizado decomisos de minerales en el río Inírida y en el río Guainía; "ante la inseguridad jurídica aún no se ha dado una disposición final a los minerales incautados", expresa la autoridad ambiental.

No obstante se tiene que para el año 2009 en el departamento del Guainía existían diecisiete (17) títulos mineros otorgados por Ingeominas dentro de la Zona de Reserva Forestal e inclusive algunos de ellos dentro de la Reserva Natural Puinawai, en San José del Guaviare un título minero en la Zona de Preservación Serranía La Lindosa.

Preocupa para la CGR que en el Vaupés hasta la fecha la CDA no ha otorgado ninguna licencia ambiental en estas áreas; antes bien, afirma la autoridad ambiental regional que se adelanta un proceso de sustracción de la zona de reserva forestal en Mitú en el área rural, vía Mitú - Monfórt para sustraer 1.0 Km a ambos lados de la carretera; y también se adelanta un proceso de sustracción de la Reserva en el municipio de Taraira, por parte de las empresas Cosigo Frontier y Asomiva, antes de evaluar y dar concepto sobre las solicitudes de licenciamiento ambiental en estos sectores; como se citó en el caso del Parque Natural Yaigojé-Apáporis, dicha sustracción corresponde a un vicio normativo ya que en esta área no procede ningún tipo de minería.

Se evidencia la baja coordinación interinstitucional entre la autoridad minera nacional (INGEOMINAS) y la Autoridad Ambiental Corporación-CDA para establecer los procedimientos administrativos al respecto en su jurisdicción, de acuerdo a lo expresado por funcionarios de la CDA, los títulos se estudian y entregan desde Bogotá, sin consulta alguna de los ordenamientos ambientales con autoridades locales o regionales.

Es importante tener en cuenta que los departamentos del área de la jurisdicción de la Corporación CDA (Guaviare, Guainía y Vaupés) se encuentran inmersos dentro de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, aunque dicha autoridad ambiental afirma enfáticamente que han requerido al INGEOMINAS que de aplicación a la norma y rechace las solicitudes de legalización de minería de

hecho, así como asienten que han interactuado con el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y con el Ministerio de Minas y Energía para dar claridad sobre este tema; aunque las estadísticas de títulos mineros, la gestión de pasivos ambientales y la legalidad minera y ambiental muestran lo contrario.

Se observa con interés que a la fecha, la Corporación CDA no tiene identificado los Pasivos Ambientales por la actividad minera, ni se han adelantado valoración de costos ambientales relacionados con la actividad minera en Guainía, Guaviare, Vaupés.

Aun cuando es evidente la afectación a los ecosistemas, los flujos energéticos y de biomasa, y la calidad del ciclo hidrológico, La gestión adelantada por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico en la detección y gestión de pasivos ambientales mineros en su jurisdicción es notoriamente nula, aunque ha adelantando acciones conducentes a determinar las afectaciones del mercurio en la utilización del proceso de extracción minero fluvial, no ha encaminado actuaciones administrativas contundentes para la determinación de los presuntos responsables ni la consecuente responsabilidad en el daño.

Circunstancia neurálgica para la sostenibilidad de los recursos naturales, además pone de manifiesto el quebrantamiento de la función constitucional del Estado en la conservación y preservación de un ambiente sano, generando un riesgo en las futuras reclamaciones de la comunidad a través de acciones populares o tutela, como consecuencia de los impactos sinérgicos en la salud, la salubridad pública y la vida misma, y que pueden representar pasivos contingentes para las finanzas del Estado, vía reclamaciones e indemnizaciones patrimoniales y económicas."

3.13. Informe sobre el Estado de Recursos Naturales y del Ambiente 2012- 2013, Capítulo "Evaluación al programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta montaña colombiana: Páramos".

"Impacto ambiental de la actividad minera en los ecosistemas de páramos.

La minería se presenta actualmente como el sector de mayor expansión en la economía nacional debido principalmente a la explotación y exportación de carbón, oro y níquel. Los páramos, al igual que otros ecosistemas de gran importancia estratégica, no han sido ajenos a los efectos e impactos causados por tales actividades.

La minería propuesta o en desarrollo en los páramos colombianos se presenta en diferentes escalas, desde operaciones pequeñas que producen menos de 100 toneladas al día, hasta proyectos de megaminería de metálicos (Proyecto Angosturas en Santurbán) con áreas de afectación mayor a 850 ha.

Debido a que el carácter renovable de los recursos del suelo y subsuelo no aplica para las escalas del tiempo humanas, la minería es una actividad a corto plazo (en la escala geológica) pero con efectos que se extienden en el tiempo.

Aunque aún no se han realizado estudios científicos amplios sobre los impactos causados en los páramos por las actividades relacionadas con la minería, la información de los efectos de otras actividades sobre los componentes y factores de los ecosistemas paramunos y la caracterización de las secuelas que ya han dejado las explotaciones mineras sobre varias localidades, han permitido identificar los daños potenciales de la diferentes fases de esta actividad extractiva²².

²² FIERRO, Julio - Lozano, Diana y Ordoñez, Milena. Principales resultados obtenidos en el análisis general de la situación de la minería en los páramos y ecosistemas altoandinos asociados, incluyendo información sobre superficies comprometidas, situación legal y tipo de actividades mineras realizadas, basado en cruces de

El Cuadro 2.31. presenta una identificación general de los principales impactos potenciales causados por la actividad minera en los ecosistemas de páramo. En general, los impactos causados por la minería en los medios físico y biológico tienen carácter negativo y su magnitud depende del tamaño del proyecto minero, pues es diferente una fosa minera de 400 metros de profundidad (caso Greystar) o una cantera de pequeñas dimensiones.

También es importante anotar que, aunque las explotaciones mineras subterráneas (minería de socavón) tienen un menor impacto directo sobre la cubierta vegetal y suelos, su mayor afectación se produce de manera indirecta, por modificación de la fase subterránea del balance hídrico en términos de daños de largo plazo o permanentes sobre la calidad de aguas, la dirección de los flujos y la cantidad de aguas drenadas por la actividad.

Los impactos sobre las áreas de páramo tienen la particularidad de ser potencialmente muy extensos, debido principalmente a dos características propias de estos ecosistemas. De una parte, su condición de cabeza de cuenca hidrográfica facilita la propagación de algunos impactos, como la contaminación del recurso hídrico, a lo largo y aún fuera de los límites de la hoya.

Así mismo, debido a la gran importancia del páramo como regulador del flujo hídrico y proveedor de servicio ambiental de disponibilidad del recurso hídrico, cualquier impacto o daño en su capacidad de almacenamiento, tanto superficial como subterráneo produce un desequilibrio en el balance hídrico en toda la cuenca y fuera de ella.

Otro factor que tiene un efecto resonante de la intensidad y extensión de los impactos que se causen sobre un páramo, es la dimensión misma de sus servicios ecosistémicos y ambientales, que aunque se soportan en estos ecosistemas de reducida superficie, tienen una importancia relativa muy grande en el contexto de la regulación hídrica, por lo tanto, aún los impactos que tienen extensiones pequeñas pueden afectar la prestación en una proporción mucho mayor.

Además, este servicio de almacenamiento y regulación hídrica prestado por los páramos se debe a la confluencia de características particulares en varios de sus factores y elementos (temperatura media baja que provee un balance hídrico con excesos; suelo con alta porosidad que favorece el almacenamiento y flujo hídrico; vegetación adaptada con estructuras que facilitan el almacenamiento de agua; geoformas definidas que orientan el drenaje y flujo; un sistema de humedales interconectado que almacena altos volúmenes de aguas y la eventual presencia de acuíferos por fractura o por porosidad) que actúan enlazados, de manera tal que la modificación de uno de estos causa su decaimiento.

*Otro factor que incrementa la dimensión de los impactos de la minería y en general de las actividades extractivas y productivas en los páramos, es el alto grado de rareza de numerosos elementos de su biota (presencia de numerosas especies endémicas, muchas en alguna categoría de amenaza), que implica que aún intervenciones de pequeña extensión pueden afectar gravemente el tamaño poblacional de estas especies. Un ejemplo de esta situación se ha presentado en el páramo de Rabanal, donde la remoción de la vegetación natural en un área de 16.000 m², para construcción de vías de acceso en la etapa de exploración, causó grave deterioro de la población del frailejón *Espeletia chocontana*, especie endémica catalogada como en peligro de extinción.*

Cuadro 2.31.

PRINCIPALES IMPACTOS AMBIENTALES GENERADOS POR LAS ACTIVIDADES MINERAS EN ÁREAS DE PÁRAMOS

Componente Ambiental	Acciones Impactantes	Factores Impactados
Aguas	Pérdida de la estructura del suelo o subsuelo por remoción o sepultamiento.	Pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua y regulación hídrica. Pérdida de la función de soporte físico del ecosistema. Incremento de la escorrentía. Modificación o desestabilización de las geoformas local o puntualmente. Cambio de uso del suelo.
Aguas Suelos	Deterioro de las de las propiedades físicas (Compactación, deshidratación, descenso de la porosidad)	Mayor susceptibilidad a la erosión y menor capacidad de retención de agua.
	Pérdida de las propiedades químicas (Contaminación).	Deterioro de la biodiversidad. Contaminación de las cadenas tróficas. Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico.
	Degradación de la biota edáfica.	Deterioro de biodiversidad y de las propiedades físicas de los suelos (menor capacidad de retención de agua).
	Deterioro de las propiedades químicas del agua superficial o subterránea (contaminación con metales pesados, variación del pH, contaminación por sedimentos).	Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico superficial y subterráneo. Deterioro de la biodiversidad en comunidades limnológicas.
Suelos Subsuelo	Afectación en las dinámicas de escorrentía	Alteración del sistema de drenajes naturales superficiales o subterráneos. Reducción del nivel freático. Pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua y regulación hídrica.
	Secamiento de humedales	Deterioro de la biodiversidad en comunidades limnológicas. Pérdida de la capacidad de regulación hídrica
	Aumento de la demanda del recurso hídrico para actividades extractivas	Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico para las poblaciones humanas.
	Remoción de acuíferos Infiltración de aguas contaminadas	Alteración del ciclo hidrológico Menores volúmenes para acumulación de aguas subterráneas Cambios en la dirección y el caudal de las aguas subterráneas Contaminación de aguas subterráneas
Paísaje	Modificación de geoformas, coberturas y usos del suelo.	Destrucción de montañas Obturación (taconamiento) de valles Contrastes cromáticos por denudación o acopio
Biota	Modificación de la cobertura vegetal.	Afectación de hábitats y microhábitats. Reducción severa de las poblaciones biológicas. Afectación de interacciones ecológicas Afectación sobre procesos y funciones relacionadas con ciclos biogeoquímicos. Reducción de la oferta de especímenes de especies útiles. Pérdida de conectividad ecológica.
Social	Afectación de las estructuras sociales y culturales en el ámbito regional	Alteración de los modos de vida. Distorsión de los ingresos familiares. Generación o profundización de dinámicas sociales inequitativas. Erosión cultural. Distorsión de valores y prácticas sociales. Emigración de familias campesinas a "cinturones de miseria" en centros urbanos. Inseguridad ciudadana.

Componente Ambiental	Acciones Impactantes	Factores Impactados
Aguas	Pérdida de la estructura del suelo o subsuelo por remoción o sepultamiento.	Pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua y regulación hídrica. Pérdida de la función de soporte físico del ecosistema. Incremento de la escorrentía. Modificación o desestabilización de las geoformas local o puntualmente. Cambio de uso del suelo.
Aguas Suelos	Deterioro de las de las propiedades físicas (Compactación, deshidratación, descenso de la porosidad)	Mayor susceptibilidad a la erosión y menor capacidad de retención de agua.
	Pérdida de las propiedades químicas (Contaminación).	Deterioro de la biodiversidad. Contaminación de las cadenas tróficas. Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico.
	Degradación de la biota edáfica.	Deterioro de biodiversidad y de las propiedades físicas de los suelos (menor capacidad de retención de agua).
	Deterioro de las propiedades químicas del agua superficial o subterránea (contaminación con metales pesados, variación del pH, contaminación por sedimentos).	Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico superficial y subterráneo. Deterioro de la biodiversidad en comunidades limnológicas.
Suelos Subsuelo	Afectación en las dinámicas de escorrentía	Alteración del sistema de drenajes naturales superficiales o subterráneos. Reducción del nivel freático. Pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua y regulación hídrica.
	Secamiento de humedales	Deterioro de la biodiversidad en comunidades limnológicas. Pérdida de la capacidad de regulación hídrica.
	Aumento de la demanda del recurso hídrico para actividades extractivas	Reducción de la disponibilidad del recurso hídrico para las poblaciones humanas.
	Remoción de acuíferos Infiltración de aguas contaminadas	Alteración del ciclo hidrológico Menores volúmenes para acumulación de aguas subterráneas Cambios en la dirección y el caudal de las aguas subterráneas Contaminación de aguas subterráneas
Paisaje	Modificación de geoformas, coberturas y usos del suelo.	Destrucción de montañas Obtención (taponamiento) de valles Contrastes cromáticos por denudación o acopio
Biota	Modificación de la cobertura vegetal.	Afectación de hábitats y microhábitats. Reducción severa de las poblaciones biológicas. Afectación de interacciones ecológicas Afectación sobre procesos y funciones relacionadas con ciclos biogeoquímicos. Reducción de la oferta de especímenes de especies útiles. Pérdida de conectividad ecológica.
Social	Afectación de las estructuras sociales y culturales en el ámbito regional	Alteración de los modos de vida. Distorsión de los ingresos familiares. Generación o profundización de dinámicas sociales inequitativas. Erosión cultural. Distorsión de valores y prácticas sociales. Emigración de familias campesinas a "cinturones de miseria" en centros urbanos. Inseguridad ciudadana.

Elaboró: DES Medio Ambiente"

4. ¿Cuántas advertencias sobre grave riesgo de daño ambiental ocasionado por proyectos que se adelantan con licencia ambiental ha realizado la Contraloría General de la República en el período 2010-2014? ¿A qué proyectos corresponden dichas advertencias?

El Decreto 267 del 22 de febrero de 2000 "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones," dispuso en su Artículo 5 numeral 7 lo siguiente:

Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:

Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados."

Igualmente, la Contraloría General de la República mediante resolución 6680 de 2012 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 41. ADVERTENCIA PREVENTIVA. Las Contralorías Auxiliares, las Contralorías Delegadas para la Vigilancia Fiscal, las Contralorías Delegadas Intersectoriales y las Contralorías Delegadas Generales de la Contraloría General de la República podrán formular advertencia preventiva sobre operaciones o procesos en ejecución cuando encuentren que existe un grave riesgo que comprometa el patrimonio público o exista evidencia de una presunta gestión fiscal irregular, a fin de que el titular de la gestión fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que el daño se materialice o se extienda, y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.*

Si el gestor fiscal decide desatender la advertencia, deberá informar a la Contraloría General de la República las razones que sopesó para abstenerse de actuar u optar por otra acción.

En caso que la advertencia preventiva sea proferida por una dependencia que no tenga asignada la entidad advertida como sujeto de vigilancia y control, deberá enviar copia a la respectiva Contraloría Delegada para la Vigilancia Fiscal, para el seguimiento posterior. La existencia de advertencia preventiva será considerada como un factor a incluir en la elaboración de la matriz de riesgos del ente o asunto a auditar." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, las Funciones de Advertencia emitidas por esta entidad en virtud de las facultades legales otorgadas, se expiden con observancia al principio del *control posterior y selectivo* y en razón a ello, el seguimiento a las mismas se realiza a través de la inclusión de la advertencia como un factor en la elaboración de la matriz de riesgos del ente o asunto a auditar.

En este contexto, la CGR presenta las siguientes funciones de advertencia relacionadas con proyectos que se adelantan con licencia ambiental:

4.1. Función de advertencia sobre Licencias Ambientales (2012): dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (Anexa).

La Contraloría General de la República advierte sobre la debilidad normativa e institucional en el proceso de licenciamiento ambiental, evidenciada con la paulatina disminución de los proyectos, obras y actividades sujetos de licenciamiento, generado entre otros aspectos, e por el favorecimiento a la integración económica internacional y la reducción de las inversiones que se deben realizar para la elaboración de estudios que permitan definir las bases científicas para la toma de decisiones en materia de aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

En consecuencia, la finalidad de la licencia ambiental en la prevención y mitigación de generación de impactos ambientales, daños que conduzcan a la

conformación de pasivos ambientales y afectación a la salud humana, en el actual proceso del país no se está cumpliendo.

Igualmente, la reglamentación de las Licencias Ambientales vigente al momento de realizar dicha advertencia, (el Decreto 2820 de 2010) regula el proceso de licenciamiento únicamente sobre obras o actividades y omite como criterio el emplazamiento o ubicación del proyecto, obra o actividad, lo cual podría llevar a situación de peligro áreas de especial importancia ecológica como los páramos, los humedales inscritos en el Convenio de RAMSAR, los parques nacionales, las reservas naturales, los lugares de especial interés científico o de valor arqueológico, cultural o histórico.

4.2. Función de Advertencia sobre derrame de hidrocarburos en el municipio de Turbaná por afectación a la bahía de Cartagena (2013): dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), Dirección General Marítima (DIMAR), Gobernación de Bolívar, Distrito Turístico de Cartagena, Alcaldía de Turbaná. (Anexa).

Se advierte que de no tomarse acciones inmediatas para evitar un posible desastre ambiental ocasionado por la actividad desplegada por la empresa CARMAN INTERNACIONAL S.A.S., relacionada con la acumulación sin ninguna técnica de hidrocarburos y otras sustancias en “piscinas o pozos” en el Municipio de Turbaná, podría generarse un daño al patrimonio económico y ambiental del Estado.

Dicha advertencia se originó en una denuncia realizada los días 14, 15 y 16 de septiembre de 2013, en los periódicos El Universal y El Espectador quienes denunciaron la contaminación de los ríos La Legua y Arroyo Grande como producto de un derrame de hidrocarburos, cuyo presunto origen se localizaba en el predio de la empresa Carman International S.A.S. debido al almacenamiento ilegal de hidrocarburos.

Se evidenciaron fallas en la aplicación de la normatividad ambiental por parte de la CARDIQUE ya que a dicha empresa se le había otorgado un permiso de vertimientos, pero posteriormente, pretendía desarrollar otras obras, actividades o proyectos relacionadas con diseñar, construir y poner en marcha una planta de procesamiento de lodos provenientes de las plantas de aguas residuales para la producción 5 toneladas diarias de fertilizante orgánico. Para el procesamiento de este producto se utilizaran aproximadamente 8 Ton/día de residuos orgánicos actividad que requería licencia ambiental, la cual no fue exigida por la Corporación.

En este contexto, la CGR adelantó visita técnica a la zona y evidenció que los hidrocarburos eran almacenados ilegalmente por esta Empresa mediante un sistema artesanal de catorce (14) pozos a cielo abierto que carecen en su totalidad de las condiciones técnicas para el manejo de estas sustancias.

Igualmente, es importante señalar que no existe un Plan de Contingencia para la Empresa en cuestión, razón por la cual se dificulta el manejo de las emergencias que se puedan presentar y la estimación del daño para eventos futuros. Adicionalmente, se presenta incumplimiento de normas de residuos peligrosos.

"Teniendo en cuenta que ninguna de las especificaciones técnicas establecidas por la normatividad ambiental vigente para el manejo de residuos peligrosos es cumplida por la Empresa Carman International S.A.S., es inminente el riesgo de que se genere una nueva situación ambiental desastrosa similar o mayor a la ocurrida el día 06 de septiembre del año en curso, sobre los recursos naturales, especialmente las fuentes hídricas aledañas, tales como los arroyos Grande, La Legua, y la Bahía de Cartagena.

Por lo anterior, se requiere del accionar activo e inmediato de las autoridades advertidas, para que desde la órbita de sus competencias tomen acciones efectivas que eviten nuevas afectaciones y desastres a los recursos naturales y al patrimonio ambiental del Estado. Los daños causados por el accionar irresponsable de la Empresa y la omisión de las Autoridades encargadas del control y seguimiento, están siendo objeto de otro procedimiento."

4.3. Función de Advertencia sobre contaminación en la Bahía de Santa Marta (2014): dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Superintendencia de Puertos y Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG), Dirección General Marítima (DIMAR), Gobernación del Magdalena, Alcaldía de Santa Marta, DADMA, Metroagua S.A.- E.S.P.

La CGR advierte que 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 distintas actividades que confluyen en el área marino costera en el Distrito de Santa Marta y zonas de influencia, como son: cargue y transporte de Carbón (Incidente Barcaza enero 2013, ineficacia e ineficiencia cumplimiento de funciones), ausencia zona de ronda hídrica del Rio Manzanares, Emisario Submarino de Santa Marta, construcción de una Marina turística en la Bahía, Relleno Sanitario Palangana y Botadero Veracruz, ocupación ilegal de bienes de uso público, seguridad de cargue y descargue de la Mono Boya Pozos Colorados- Ecopetrol.

El alcance y resultados de esta función de advertencia se explican en mayor detalle en la respuesta a la pregunta 2 numeral 2.6. del presente cuestionario.

5. ¿Cuántas advertencias sobre grave riesgo de daño ambiental ocasionado por proyectos que se adelantan sin licencia ambiental ha realizado la Contraloría General de la República en el período 2010-2014? ¿A qué proyectos corresponden dichas advertencias?

En primera medida es importante aclarar, que los proyectos formales o legales son los que requieren licenciamiento ambiental, mientras que algunos proyectos o actividades agrícolas, pecuarias, industriales y comerciales son legales y no requieren licencia ambiental. En este contexto, se presentan a continuación las Funciones de Advertencia vinculadas con debilidades del proceso de licenciamiento ambiental:

5.1. Función de Advertencia sobre principio de precaución y desarrollo sostenible. Posibles riesgos de Hidrocarburos No Convencionales (2012): dirigida a dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, industria y Turismo, Superintendencia de Puertos y Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). (Anexa)

La CGR previene sobre los riesgos ambientales que se pueden generar en el licenciamiento para la explotación de hidrocarburos no convencionales y conmina a las autoridades y entidades implicadas en el asunto para que adopten las medidas necesarias y suficientes con el fin de que la explotación por empresas nacionales e internacionales de nuestros recursos naturales no renovables se haga de manera sostenible. Por lo que en aplicación del principio de precaución, la reglamentación técnico ambiental que se expida para permitir la explotación de Hidrocarburos No Convencionales mediante fracking debe tener en cuenta los posibles riesgos de tipo geológico, sobre el recurso hídrico y de salubridad pública:

"El riesgo geológico ante la fractura en zonas identificadas como vulnerables, por sus condiciones geológicas y la consiguiente posibilidad de generación de efectos que incluyen la (re)activación de sismicidad. Dado que el fracturamiento hidráulico se basa en la inyección de fluidos para reducir esfuerzos efectivos normales por el incremento de la presión de poros a lo largo de fallas y fracturas pre-existentes. (SasaKi, 19982). La magnitud de los sismos que pueden generarse dependen de (1) La velocidad y la cantidad del fluido inyectado, (2) la orientación de los esfuerzos y (3) la extensión del sistema de fallas y fracturas. (Green, 20123).

La incertidumbre bajo esta práctica es alta dado que la predicción de la magnitud del sismo generado aún se encuentra en desarrollo (Green, 2012). En Inglaterra la práctica de fracturamiento hidráulico ha generado sismos de magnitud 2,3 ML, valor que excede al recomendado para este tipo de proyectos de 0,5 ML, umbral que pretende disminuir el riesgo por microsismos generado y el fracturamiento colateral generado por estos (Green, 2012).

La afectación del recurso hídrico y su posible contaminación.

La profundidad de las perforaciones varía y puede ser de dos o tres kilómetros, y al inyectar la mezcla que fracturara la roca, que incluye químicos, contamina el agua que se emplea para lograr la fractura y el fluido queda contaminado. Una parte de esta agua contaminada vuelve a la superficie, y otra se dispersa en los acuíferos, aguas freáticas y pozos de agua potable.

El riesgo para la salubridad pública es otro elemento a considerar, toda vez que los fluidos empleados para ser mezclados con el agua para producir las fracturas, han sido cuestionados a nivel internacional. Las situaciones planteadas pueden ser aún más gravosas, si, como resulta del cruce de las zonas prospectivas definidas por la ANH, pueden afectarse áreas protegidas y ecosistemas estratégicos como los páramos y en general la alta montaña andina."

5.2. Función de advertencia sobre la contaminación de fuentes hídricas por utilización de mercurio (en mayor proporción y en otros casos cianuro) en minería ilegal de oro. Dirigida al MADS, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Agencia Nacional Minera (ANM) e IDEAM. (2014).

La Contraloría General de la República emitió una advertencia al Gobierno nacional por contaminación y uso descontrolado de químicos en la extracción ilegal de la minería, en especial el oro, en 80 municipios de Colombia donde existe uso indebido de mercurio. Igualmente identificó 17 departamentos con estos problemas: Tolima, Amazonas, Antioquia, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Choco, Córdoba, Guainía, Huila, Nariño, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre y Valle del Cauca, con más presencia destructiva, hecho que representa un importante riesgo para la salud de la población.

Así mismo advierte la CGR al Gobierno Nacional, respecto al debido manejo de los impactos, riesgos y los efectos acumulativos (bioacumulación – cadena trófica y geoacumulación en cuerpos de agua²³), que actúan en contra de la salud pública y especial sobre los riesgos a los directos usuarios del mercurio, los riesgos e impactos al ambiente por el uso de mercurio en labores de minería y beneficio de oro por actores al margen de la ley. Igualmente se evidencia la debilidad institucional para afrontar el tema ya que ninguna de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentra actualmente acreditada por el IDEAM, para el análisis de mercurio en aguas, sedimentos y/o lodos, ni se están realizando monitoreos de las concentraciones de mercurio y cianuro en las cuencas hidrográficas.

Así mismo, la CGR no encuentra registros o estudios oficiales que evidencien la existencia de programas de monitoreo acerca de la concentración de mercurio en

²³ La bioacumulación es el fenómeno en el cual un contaminante persistente puede acumularse en un mismo organismo con el paso del tiempo y biomagnificación es el fenómeno en el que se aumenta o multiplica la concentración de un contaminante persistente al ser ingresado a una cadena trófica, lo cual significa que se presenta en bajas concentraciones en organismos al principio de la cadena trófica y en mayor proporción a medida que se asciende a través de ésta.

aguas y en sedimentos sobre las cuencas hidrográficas ubicadas dentro de los departamentos afectados por la minería ilegal del oro, y que hayan identificado cuerpos de agua en mayor riesgo respecto a su contaminación con este elemento y que tengan un plan de emergencia y contingencia ambiental donde se atienda dicho riesgo cuando se excedan los valores críticos permitidos.

5.3. Función de advertencia sobre el grave riesgo de daño ambiental ocasionado por los proyectos, obras o actividades que se adelantan sin licenciamiento ambiental. (2013): dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

"Se advierte que la falta de exigencia de licencia ambiental a los proyectos, obras o actividades que en su momento se sometieron a Documento de Evaluación y Manejo Ambiental (DEMA), y no iniciaron actividades en vigencia del Decreto 883 de 1997²⁴ (proyectos correspondientes a los expedientes LAM 0150, LAM 0272, LAM 1298 y LAM 1723), ocasiona un detrimento al patrimonio público, por la no inversión del 1% de que trata el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y por la falta de compensación de los impactos y riesgos que han ocasionado dichos proyectos a los recursos naturales renovables y a las comunidades humanas aledañas a los mismo.

Así mismo, existe el riesgo de daño por la falta de ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa ambiental, por no haberse tramitado o exigido oportunamente las respectivas licencias ambientales al momento del decaimiento del Decreto 883 de 1997, teniendo en cuenta que las actividades aún no se habían iniciado y, en consecuencia, no se habían consolidado los derechos de los titulares de estos proyectos.

Igualmente es procedente adelantar procedimientos administrativos sancionatorios e imponer las medidas que correspondan, en los casos que no cuentan con licencia ambiental y, por ende, se hayan podido ocasionar daños ambientales a los recursos naturales renovables y al medio ambiente."

5.4. Función de advertencia sobre degradación de páramos dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, Instituto Humboldt- IAVH y Corporaciones Autónomas Regionales- CAR- CDS -2012.

Advierte sobre los riesgos ambientales que se pueden generar en la ejecución de proyectos, obras y actividades en los ecosistemas de páramos, teniendo en cuenta su función ecológica, la ausencia de su ordenación, declaración y delimitación y el retraso en la implementación de los Planes de Manejo Ambiental de los mismos.

Sobre la explotación minera que se adelanta actualmente en zonas de páramos (2012), según la información presentada por el anterior Instituto Colombiano de Geología y Minería -INGEOMINAS-, y el Instituto Alexander von Humboldt, se habían otorgado entre 410 y 451 títulos mineros, y solicitado 429 y 837, respectivamente según dichas entidades.

²⁴ Norma declarada nula por el Consejo de Estado mediante sentencia de 20 de agosto de 1998

Adicional al otorgamiento de títulos mineros y licencias ambientales para la fase de explotación de proyectos mineros en los páramos colombianos, existen irregularidades en el otorgamiento o inscripción en el Registro Minero de títulos luego de la expedición de la Ley 1382 de 2010 que prohibió de manera expresa la exploración y explotación minera en los páramos.

En consecuencia, conmina a las autoridades y entidades implicadas en el asunto para que adopten las medidas necesarias y suficientes que permitan evitar, prevenir los riesgos sobre estos ecosistemas, y reparar los daños ya causados, con ocasión de la violación de las normas ambientales.

5.5. Función de advertencia sobre riesgos de daño ambiental y pérdida de recursos naturales de la Nación con ocasión de las deficiencias en los procesos de planificación ambiental, delimitación de los ecosistemas de paramo del país y ausencia de medidas eficaces para su protección. Dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS, Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería – ANM, Instituto Humboldt- IAVH y Corporaciones Autónomas Regionales- CAR- CDS -2013.

Advierte sobre el aumento de las afectaciones sobre estos ecosistemas debido a las deficientes acciones adelantadas por parte de las Entidades competentes Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, el Instituto de Investigaciones en Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería para lograr una delimitación, planificación y conservación ambiental oportuna y efectiva de dichos territorios.

Sobre este particular, se evidencia una baja incorporación de los ecosistemas de páramos como determinantes ambientales en los esquemas de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios con tales áreas, e igualmente, bajo nivel de formulación e implementación de los planes de manejo ambiental (PMA) en ecosistemas de paramos.

“En igual sentido, se evidencian debilidades de la delimitación de los ecosistemas de paramo, ya que aún no se cuenta con la delimitación de los ecosistemas de paramo a escala 1:25.000 establecida en la ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014) que permite una mayor precisión para lograr ubicar los límites de referencia de los páramos, igualmente, no se ha hecho oficial el nuevo estudio cartográfico realizado a escala 1:100.000 por parte del instituto Humboldt cuyos resultados adicionarían aproximadamente 900.000 nuevas hectáreas a los complejos de paramos, es decir, representaría un aumento del 30% de la cobertura de los páramos, principalmente a los complejos de Belmira y Miraflores, y se formalizaría la existencia de unos nuevos complejos de paramo como Sonson (Antioquia y Caldas) y Altiplano Cundiboyacense (Cundinamarca y Boyacá).”

5.6. Función de advertencia sobre la amenaza al recursos hídrico en la ejecución del proyecto La Colosa dirigido al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- MAVDT. 2011

"Advierte que las posibles afectaciones al área de influencia, de manera directa e indirecta tendrán incidencia en el suministro de agua a la población y al Distrito de Riego Uso-Coello, que afecta una importante región agro-industrial y arroceras del departamento del Tolima. Por lo que la CGR manifiesta su preocupación sobre dicho proyecto y sus implicaciones ambientales y sociales, más aun cuando en la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano "... tendrá prioridad sobre cualquier otro uso"²⁵ como fundamento de la política ambiental colombiana.

De esta manera advierte al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT- y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA-, que cualquier pronunciamiento respecto a nuevas actuaciones administrativas sobre el proyecto minero de La Colosa de AGA S.A., deberá tener en cuenta lo señalado en la Función de Advertencia, con el fin de evitar un grave daño ecológico irreversible sobre zonas de especial significancia ambiental, el recurso hídrico, las poblaciones asentadas en el área de influencia del proyecto, y otras actividades económicas presentes en la misma, es decir, prevenir los posibles Pasivos Ambientales y Sociales que pueden derivarse de dichas actividades mineras en el área en cuestión.

En particular señala que hasta tanto no se realice una evaluación cuantitativa objetiva del impacto ambiental del proyecto La Colosa que demuestre que en período seco el sistema es capaz de mantener un índice de Escasez²⁶ bajo del Recurso Hídrico y un Caudal Ecológico suficiente para sostener los atributos y funciones ambientales mínimas necesarias en el área de influencia, cualquier decisión que se tome sobre el proyecto La Colosa y sus posibles consecuencias ambientales y sociales que puedan causar detrimentos en el Patrimonio Natural y ecológico de la Región serán atribuibles a la inobservancia de la normatividad constitucional y legal vigentes por parte de las Autoridades Competentes."

5.7. Función de advertencia- Prevención de amenaza de daño ambiental al ecosistema ubicado en el Páramo de Saturaban - Título No.0050-68 de INGEOMINAS (2012)

Advierte sobre los riesgos que a nivel ambiental se pueden presentar por la inscripción en el Registro Minero y consecuente ejecución del contrato de concesión suscrito con la empresa LEYHAT Colombia Sucursal. S.A., el cual contiene títulos que se superponen totalmente con el área de Páramo de Santurbán excluida de la minería de acuerdo con el artículo 3 de la ley 1382 de 2010, que modifica el artículo 34 del Código de Minas.

Se hace indispensable que la autoridad ambiental de cumplimiento de manera prioritaria a las obligaciones establecidas por la ley 1382 de 2010 por el cual se

⁸ Ley 99 de 1993, artículo 1º, numeral 5, de los Principios Generales Ambientales.

²⁶ El índice de escasez muestra la relación existente entre la demanda potencial de agua y la oferta hídrica existente en las fuentes abastecedoras. De acuerdo con la Evaluación General de los Recursos de Agua Dulce del Mundo (UN et al, 1997), se registra escasez de agua cuando la cantidad de agua tomada de los lagos, los o acuíferos subterráneos supera la capacidad de las fuentes de suministro para suplir las necesidades para uso doméstico, de los sistemas productivos y del ecosistema, entre otros. La escasez tiende a manifestarse primero en regiones con tasas elevadas de crecimiento demográfico y de expansión de las actividades industriales y agrícolas. En: <http://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=316&conID=402>

modifica la ley 685 de 2001 código de minas (declarada inexecutable en 2011. Los efectos de la declaratoria fueron diferidos por el término de 2 años), y se dé cabal aplicación al desarrollo jurisprudencial constitucional, especialmente, la prevalencia de protección del medio ambiente.

5.8. Función de advertencia- Proyecto: "Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique" dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, Fondo de Adaptación, CORMAGDALENA y CARDIQUE (2012)

Advierte a las Entidades sobre el riesgo que para los recursos y bienes públicos representa la ausencia de un enfoque holístico y articulado, el riesgo de alejarse de las medidas de manejo ambiental impuestas por la Resolución 2749 de 2010, para las zonas de influencia directa e indirecta desde los estudios y diseños definitivos de las obras para el manejo de sedimentos en el canal del Dique que actualmente se encuentra en proceso de contratación por valor de \$52.639 millones, para una inversión estimada en obra pública de \$1 billón, por parte del Fondo de Adaptación.

Así mismo se reitera lo expresado en el informe de auditoría Fase Canal del Dique 2008-2011 de marzo de 2012 en cuanto a los efectos causados en los parques Nacionales Naturales -PNN El Corchal del Mono Hernández y Corales del Rosario.²⁷

5.9. Función de advertencia sobre Contrato de concesión 051-96m suscrito con la empresa CERROMATOSO S.A. (CMSA) dirigida a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y Ministerio de Minas y Energía.(2012)

"Advierte sobre el riesgo que para los recursos y bienes públicos representaría seguir adelantando actividades de explotación por parte de Cerro Matoso S.A. en ausencia de una licencia ambiental que ampare de forma integral las actividades de explotación del título minero correspondiente al Contrato de concesión 051 - 96M.

²⁷ Informe de auditoría Fase Canal del Dique 2008-2011 de marzo de 2012. (H5.) Afectación del PNN Corales del Rosario: De acuerdo al Plan de Manejo del Parque Natural Nacional Corales del Rosario y San Bernardo 2006-2009, elaborado por la UAESPNN, y a la visita adelantada a la zona por el equipo auditor se puede evidenciar que el Canal del Dique genera presión sobre los ecosistemas marinos y costeros protegidos del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo, a causa de la sedimentación...Se debe garantizar la disminución de los volúmenes de sedimentos que actualmente ingresan a la bahía de Cartagena, a la de Barbacoas y a los complejos lagunares asociados al Canal del Dique, así como la eventual afectación sobre el ecosistema del Parque Nacional Natural Islas del Rosario. Adicionalmente, se requiere del Ministerio que Cormagdalena integre los procesos de ordenamiento territorial de los municipios del área de influencia, el plan de manejo del Santuario de fauna y flora el Corchal del Mono Hernández y la zonificación de manglares.

Así mismo, el Contrato de concesión 051 – 96M²⁸, del cual hoy hacen parte las áreas de las concesiones 866 de 1963, 1727 de 1970 que expiraron el 30 de septiembre de 2012, señala expresamente la obligación de Cerro Matoso S.A. de acatar la normatividad ambiental vigente, que incluye, como es de pleno conocimiento, el trámite y obtención de Licencia Ambiental para el desarrollo de actividades de explotación, proceso que aún no se ha adelantado. Al ser incorporadas las áreas de los Contratos 866 y 1727 en el Contrato de Aporte 051-96M, el instrumento ambiental (licencia de 1981), con el que eventualmente contaban, dejó de tener efecto, conforme se dispone en el artículo 208 del Código Minas²⁹ norma a la que se acogió la empresa Cerro Matoso en 2002.

En particular la CGR ha detectado numerosos vacíos en la aplicación de la normativa ambiental que regula la materia, así como en el seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones ambientales que corresponden a la empresa CMSA por parte del MADS y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, que impide verificar que las acciones dirigidas a prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que producen las actividades de explotación, transformación y entrega de ferro níquel hayan sido efectivas.³⁰

5.10. Función de advertencia sobre los Riesgos y afectaciones ambientales en el proyecto “mejoramiento de la vía Palermo - Sitionuevo - Remolino - Guáimaro en el departamento de Magdalena”. CONPES 3742/2013, dirigida a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio de transporte, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y CORMAGDALENA (2013).

“Advierte sobre los posibles riesgos y afectaciones ambientales que se podrían presentar 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.

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.

²⁸ Según lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 25 de septiembre de 2012, este contrato es especial, conserva su identidad y autonomía frente a los otros contratos de concesión, y no ha sido objeto de modificación.

²⁹ Artículo 208. Vigencia de la Licencia Ambiental. La Licencia Ambiental tendrá vigencia desde su expedición hasta el vencimiento definitivo de la concesión minera, incluyendo sus prórrogas. En caso de terminar la concesión en forma anticipada por caducidad, renuncia, mutuo acuerdo o imposibilidad de ejecución, también terminará dicha licencia. (subrayado fuera de texto).

³⁰ Cerro Matoso S.A. – CMSA, no cuenta con una red de monitoreo de variables hidrometeorológicas que permita ajustar los modelos de comportamiento de caudales de las corrientes hídricas directamente afectadas, ni de las calidades de los recursos hídricos y atmosféricos. Por el contrario variables tan fundamentales como caudales son estimados y la dirección y velocidad del viento se toman de estaciones ubicadas en zonas alejadas y con paisajes totalmente diferentes, por lo cual no resultan precisas para la predicción de un comportamiento ni la medición de las afectaciones.

No se cuenta con estudios sólidos que permitan garantizar que se han mantenido las condiciones de calidad del aire ni de los recursos hídricos superficiales y subterráneos en niveles que aseguren el buen estado de salud de los habitantes de los centros poblados aledaños, por ello, se pueden configurar pasivos sociales por problemáticas de salud pública derivados de la exposición de habitantes a elementos dañinos que se encuentran relacionados en liga íntima con el hierro y el níquel que se constituyen en el objeto de la explotación minera y su posterior transformación en ferroníquel.

Por otra parte, este Sistema Delta Estuarino fue el primer humedal de importancia internacional RAMSAR del país mediante el Decreto 224 de 1998, por lo cual resulta relevante identificar los proyectos más relevantes del plan de manejo, que podrían entrar en conflicto con el desarrollo de la obra propuesta por el documento CONPES 3742 de 2013, dentro de los cuales 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).

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 comportará 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.”

5.11. Función de Advertencia sobre la Titulación de predios en terrenos pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales y al Sistema de Áreas Protegidas - menoscabo ambiental y ausencia de medidas de control dirigida a Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Policía Nacional, Superintendente de Notariado y Registro, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), Gobernador del Valle del Cauca. (2014)

“Advierte sobre la eventualidad de riesgo de pérdida o deterioro de los recursos naturales y haberes estatales dentro del procedimiento de titulación de tierras dentro de áreas proscritas para tales actividades por hacer parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales y al Sistema de Áreas Protegidas, así como las que resulten necesarias para prevenir o mitigar el daño producto de actividades mineral ilegal es desarrolladas en dicha área protegidas, las cuales resultan una causa directa de la afectación a la salud por el consumo de agua contaminada con metales pesados derivados de tal actividad.”

Se motiva esta función de advertencia en los hechos presentados en el Parque Nacional Natural Los Farallones relacionados con la problemática persistente de minería ilegal y aprovechamiento ilícito de recursos naturales, dónde además se presenta de manera reiterada la venta de predios ubicados al interior de dicho Parque Natural.

“ A pesar que la Superintendencia de Notariado y Registro (2012) anunció la congelación de los

títulos de propiedad de predios detectados en la reserva natural mencionada - como medida preventiva para evitar cualquier tipo de negociación con tales predios a fin de conjurar las irregularidades que se han presentado con la venta de predios en el Parque Natural y su zona de reserva forestal a particulares, con la consecuente invasión de personas sobre tales terrenos - se ha seguido con tal procedimiento de titulación y de disposición en el área protegida.³¹

Por todo lo anterior, la autoridad ambiental aparentemente ha omitido la estricta verificación a que ha de someterse la actividad minera que puede estar desarrollándose en el sistema montañoso del cual hacen parte los Farallones de Cali, con la consecuente ausencia de control sobre el irreparable daño que puede infligirse a tan delicado ecosistema, por lo que es del caso extremar los controles que dentro del ámbito de sus competencias deba realizar sobre el particular.”

5.12. Función de Advertencia contaminación Bahía de Cartagena dirigida al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, CARDIQUE, ANLA, Superintendente General de Puertos y Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Dirección General Marítima (DIMAR), Establecimiento Público Ambiental (EPA), Gobernación del Bolívar, Alcaldía del Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena, Empresa Aguas de Cartagena S.A. E.S.P ACUACAR. (2014)

Advertir a los gestores públicos del posible 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.

“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.”

6. ¿Qué metodología ha utilizado para medir el nivel de cumplimiento en la respuesta de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) frente a las solicitudes de trámites y permisos ambientales?

La gestión de la CGR se fundamenta en la evaluación de la gestión de resultados de las entidades del estado de acuerdo a los dictámenes de la constitución política de Colombia, a saber:

³¹ Esta situación mantiene el efecto de degradación ambiental de la reserva, y desconoce lo previsto en el art. 74 de la ley 160 de 1994 y en general, la normativa que de manera puntual protege las zonas de reserva protegida y prohíbe de manera expresa su ocupación.

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o Entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

(Negritas y subrayados por fuera del texto)

Así mismo la CGR se vale de sus estudios sectoriales, la guía de auditoría, los mapas de riesgo institucional, de técnicas modernas auditoría y del marco normativo aplicable a la gestión misional de esta entidad (constitución política de Colombia 1991, ley 99 de 1993), normas y decretos, para el ejercicio de la administración de los recursos naturales y del ambiente, los cuales son fundamento para la evaluación de la gestión de la ANLA.

De manera particular, los informes de auditoría se llevan a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

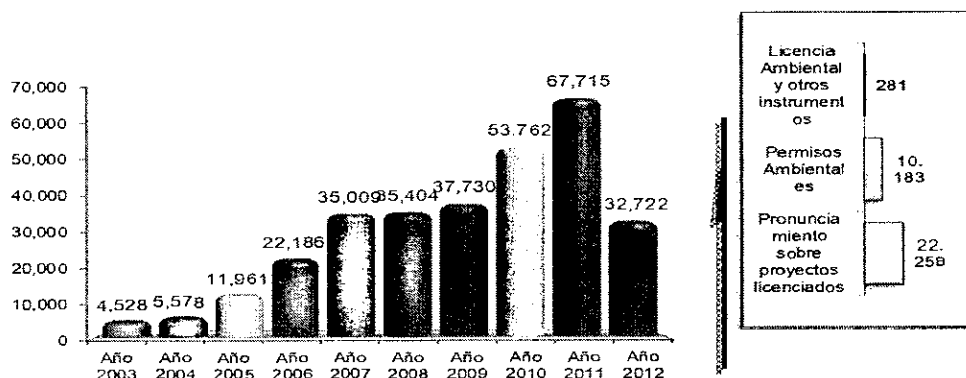
Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

7. ¿Qué conclusiones hay sobre el nivel de cumplimiento en la respuesta de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) frente a las solicitudes de trámites y permisos ambientales?

El Informe de Auditoría a la gestión del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en el cumplimiento de la inversión forzosa prevista en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993. (2012), señala:

"El Decreto 3578 del 27 de septiembre de 2011 creó la planta de personal del ANLA con un total de 73 cargos, e incorporó a dicha planta los funcionarios del Ministerio que a la fecha venían prestando sus servicios en el área de licenciamiento; sin embargo el volumen de solicitudes que atiende La Unidad ha venido creciendo de manera importante como lo muestra la gráfica³², lo que ha hecho necesario vincular un gran número de contratistas a fin de contrarrestar las deficiencias en la planta de personal y sin embargo como lo pudo advertir el equipo auditor, existen múltiples fallas derivadas del escaso seguimiento a los proyectos licenciados.

EVOLUCIÓN DE SOLICITUDES RECIBIDAS 2003 - 2012



La atención de más de 67 mil solicitudes en el año anterior deja entrever un desborde de las capacidades del ANLA, que es sustancialmente preocupante en las fallas al seguimiento de los proyectos licenciados revisados por el Equipo Auditor que corresponden a algunos de los más importantes en materia de hidrocarburos que actualmente se desarrollan en el país y en los cuales a pesar de que la evaluación y seguimiento son canceladas por el titular de la licencia tomando como base el valor total del proyecto, trascurren varios años sin que se desarrollen las visitas a las áreas.

Para la Contraloría General de la República es de especial interés el ejercicio del Control Fiscal a esta Entidad teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional en su Plan de Desarrollo ha denominado "Locomotora Minero - Energética", que incrementará de manera sustancial el trámite licenciatario y el cumplimiento de algunas obligaciones de carácter ambiental, fundamentales para la preservación de los recursos naturales como la carga pública del 1%, si no se fortalece de manera adecuada esta nueva Unidad para atender los requerimientos del sector."

³² Fuente: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA. "Retos del ANLA". Presentación realizada en la Universidad Nacional de Colombia el 28 de junio de 2012.

8. **¿Cuántos y cuáles proyectos - que requieran licencias ambientales- conforman el grupo de proyectos prioritarios a los cuales se les realizan acciones de seguimiento anualmente?**

Esta respuesta es de competencia de la ANLA y las Corporaciones Autónomas Regionales -CARs, ya que la Auditoría de la CGR no retoma cada año los mismos proyectos ni les es posible auditar la totalidad del universo de proyectos en manos de la ANLA y las Corporaciones. En términos generales las actividades, proyectos y obras sujetas de licencia ambiental son objeto de seguimiento ambiental periódico por parte de la institucionalidad ambiental colombiana.

En este sentido y retomando lo expresado en la primera respuesta de este documento, según el artículo No 8° del decreto 2041 el grupo de proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento por parte de la ANLA corresponde en grandes rasgos a las siguientes:

- ✓ **Sector Hidrocarburos:** Perforación exploratoria, explotación - producción, transporte, almacenamiento, refinación.
- ✓ **Sector Minero:** Exploración explotación, proceso - transformación de minerales.
- ✓ **Sector Infraestructura:**
- ✓ **Eléctrico:** Construcción de presas y centrales de generación y construcción de líneas de transmisión.
- ✓ **Marítimo:** Construcción de puertos, dragados, construcción de rompeolas, espolones, diques
- ✓ **Aeroportuario:** Construcción de aeropuertos
- ✓ **Obras públicas:** Proyectos de la red vial nacional, construcción de túneles
- ✓ **Fluvial:** Construcción de puertos, rectificación de cauces, dragados
- ✓ **Ferrovionario:** Construcción de vías férreas:
- ✓ **Infraestructura Hidráulica:** Distritos de riego y adecuación de drenajes.
- ✓ **Sector Agroquímicos:** Importación, uso y producción de pesticidas, herbicidas y plaguicidas, y **Proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales**
- ✓ **Introducción al país de parentales, especies y otros ...**

9. **¿Qué medidas ha propuesto la Contraloría General de la República para controlar la exploración de minerales, toda vez que según la legislación vigente la etapa de exploración no es objeto de licenciamiento ambiental?**

La CGR se ha pronunciado reiteradamente sobre la necesidad de incluir la fase de exploración en el licenciamiento ambiental, a través de la función de advertencia sobre Licencias Ambientales (2012): dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en los siguientes términos:

"Este Decreto mantiene el permiso al desarrollo de actividades de exploración minera sin el trámite de licencia ambiental,³³ hecho que para la Contraloría General de la República resulta contradictorio con la Ley 99 de 1993, toda vez que no se analizan los posibles impactos a generar y por lo tanto, no es posible tomar la decisión de permitir o rechazar la actividad en caso de que los costos ambientales resulten inaceptables³⁴.

Si la condición para exigir licencia ambiental está dada por la posibilidad de que la actividad pueda producir alguna posible afectación al ambiente, en los términos del artículo 49 de la Ley 99 de 1993 y por ejemplo, el artículo 78 del Código de Minas, reconoce que durante los trabajos de exploración se pueden causar impacto ambientales, la conclusión sería que requiere licencia ambiental.

De otra parte, el artículo 8° del Decreto 2820 de 2010 exige el trámite de licencia ambiental a los proyectos, obras o actividades de exploración sísmica en áreas marinas en profundidades inferiores a 200 metros³⁵.

Si las actividades de exploración se adelantan a profundidades mayores, ¿cuál sería la regulación aplicable? No requieren este trámite, a pesar que se conocen las consecuencias nocivas generadas por esa actividad relacionadas con la afectación de huevos y larvas, arrecifes coralinos, peces, macro invertebrados, aves, quelonios, cetáceos, etc.³⁶

Si bien existe una "Guía ambiental para exploración sísmica marina", ésta se encuentra en versión preliminar y además como lo ha señalado en varias oportunidades la Contraloría General de la República, este instrumento aporta en la identificación de impactos y da lineamientos a tener en cuenta para la formulación de un plan de manejo ambiental, y es un documento de consulta y de orientación muy importante, sin carácter vinculante, al ser adopción voluntaria y "en ningún caso pueden sustituir la función de regulación y ejercicio de la autoridad ambiental mediante el proceso de licenciamiento."³⁷

El párrafo 1° del artículo 8 señala: "Para los proyectos de hidrocarburos en donde el área de interés de explotación corresponda al área de interés de exploración previamente licenciada, el interesado podrá solicitar la modificación de la licencia de exploración para realizar actividades de explotación". Esta regulación implica desconocer que las actividades y consecuentemente los impactos ambientales son totalmente diferentes en las etapas de exploración y explotación.

Por ejemplo, la perforación exploratoria Villa Rica Norte que realizó la empresa Nexen Petroleum Colombia Limited afectó importantes relictos de bosques andinos húmedos pre montanos así como húmedos montanos y, si se aprueba la explotación de este campo mediante una

³³ Los proyectos, obras y actividades relacionadas con la actividad de exploración minera se eliminaron de los Artículos 8 y 9 de los Decretos reglamentarios del Título VIII de la Ley 99 de 1993 desde el año 2002, cuando fue expedido el Decreto 1728. Se ha buscado que a través de la publicación de guías que recogen las normas técnicas colombianas e internacionales de carácter voluntario y referencian estándares para realizar un mejor proceso de gestión geológica, minera y ambiental se controle el impacto generado por esta actividad. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Minas y Energía. Guía Minero Ambiental 1. Exploración.

³⁴ Con frecuencia la exploración minera requiere de actividades como la construcción de trochas y vías en áreas selváticas, la construcción de campamentos y helipuertos, descapote, perforaciones y piscinas de lodos, pozos y galerías exploratorias, retiro de material superficial.

³⁵ "Para lograr el objetivo de conservación y uso sostenible, el primer paso es el conocimiento de la macrofauna bentónica y el plancton presentes en las principales unidades de paisaje de los bloques de exploración de hidrocarburos entre 200 y 800 m de profundidad, integrando parámetros biológicos, geológicos, oceanográficos y climáticos." En: INVEMAR. 2008. Especies, ensamblajes y paisajes de los bloques marinos sujetos a exploración de hidrocarburos. Pág. 26.

³⁶ INVEMAR. Guía ambiental para exploración sísmica marina (Documento para discusión). Capítulo 5.

³⁷ informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005 - 2006, la CGR, pág. 175

modificación de la licencia otorgada para exploración, se podrían afectar irreversiblemente estos ecosistemas.

En general, no se encuentra justificación, para que las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos no requieran el trámite de licencia ambiental de forma independiente.

El Decreto posibilita la ejecución de proyectos de hidrocarburos cuya exploración no requiere Licencia Ambiental cuando se realizan sin requerir construcción de vías y por tanto se asume que se genera un bajo impacto ambiental³⁸.

Igualmente, la CDMA en el mes de febrero de 2011 la CDMA envió una comunicación al entonces Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Beatriz Uribe Botero, expresando sus comentarios al Decreto 2820 de 2010 Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales:

"La Contraloría en uso de sus facultades constitucionales y legales contempladas en los artículos 54 numeral 1, 3 y 6 y el artículo 53 numeral 8 el Decreto Ley 267 de 2000 después de haber hecho un estudio riguroso presenta a Usted algunos comentarios al Decreto 2820 de 2010 "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales", en los siguientes términos:

➤ **LAS LICENCIAS AMBIENTALES COMO UNO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL A LAS POSIBLES AFECTACIONES DEL MEDIO AMBIENTE.**

En el informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005 – 2006, la CGR se pronunció sobre las debilidades en las actividades de vigilancia, control y seguimiento derivadas de los procesos de licenciamiento en el capítulo denominado: "Estado actual del licenciamiento ambiental en Colombia", destacando entre otros lo siguiente:

Debe generarse una Política de Estado en materia de planificación, regulación y control coherente y que desarrolle de manera sistémica las herramientas e instrumentos que respondan de manera eficiente a los requerimientos actuales de dar un manejo racional y sostenible a los recursos naturales, donde las diferentes instancias del Estado cumplan a cabalidad con su deber constitucional de proteger y conservar la riqueza natural del país.

Como ha quedado evidenciado a nivel internacional y nacional, los instrumentos administrativos, y de regulación directa tienen total vigencia y están directamente relacionados con la posibilidad de garantizar el buen desempeño ambiental de las diferentes actividades productivas, resulta por lo tanto poco acertado limitar o tratar de suprimir estos importantes mecanismos con el argumento de evitar trámites engorrosos que son nocivos para el desarrollo del país.

Es necesario fortalecer las instancias y los mecanismos de acción frente a los daños ambientales, mediante el desarrollo de una normatividad fuerte, reforzando los controles e incrementando las sanciones legales por daños ambientales y dando mayor participación a las diferentes entidades públicas sectoriales con el ánimo de incentivar su compromiso con los procesos de licenciamiento. Ya que se evidencia desconocimiento del tema sus implicaciones y procedimientos, lo cual conlleva a una posición de indiferencia frente al tema y por ello no se vinculan como corresponsables y gestores potenciales de las políticas ambientales nacionales.

Todas estas decisiones redujeron las facultades y competencias de las distintas Autoridades Ambientales en materia de evaluación y licenciamiento de proyectos, bajo el supuesto de mejorar

³⁸ Inciso primero Artículo 8 del Decreto 2820 de 2010.

la competitividad particular de proyectos y sectores económicos sin mayores consideraciones ambientales y con la pérdida general del bienestar de la población y del patrimonio ambiental de la Nación”

➤ **EL ESPÍRITU DEL DECRETO 2820 DEL 5 DE AGOSTO DE 2010.**

En los considerandos del decreto, que al ser reglamentario, necesariamente han de corresponder a lo preceptuado en la Ley 99 de 1993, se destaca el artículo 49 que delimita el alcance de esa facultad, así:

“La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental”. (Subrayado fuera de texto)

El artículo 3° del Decreto 2820 de 2010, reproduce esta disposición e implica que la definición de los proyectos, obra y actividades que requieran licencia son aquellos que cumplan esas condiciones, es decir que puedan deteriorar de manera grave los recursos naturales renovables, o el medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

➤ **CONTRADICCIONES ENTRE LA LEY 99 Y EL DECRETO 2820 DEL 5 DE AGOSTO DE 2010, REGLAMENTARIO DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES.**

El análisis realizado sobre el Decreto nos permite hacer los siguientes comentarios:

1. Al regular la licencia ambiental global, en el inciso segundo del artículo 4°, omite el decreto la definición de la etapa a que se está haciendo referencia cuando dispone: “En este caso, para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de hidrocarburos será necesario presentar un Plan de Manejo Ambiental, conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental global” (subrayado fuera de texto)
2. El siguiente inciso establece: “Dicho Plan de Manejo Ambiental no estará sujeto a evaluación previa por parte de la autoridad ambiental competente; por lo que una vez presentado, el interesado podrá iniciar la ejecución de las obras y actividades, que serán objeto de control y seguimiento ambiental”.
3. Por un lado, la omisión antes referida genera un vacío legal y por otro, el hecho que en cualquiera de las etapas de un proyecto de hidrocarburos³⁹, se requiera la elaboración de un Plan de Manejo Ambiental⁴⁰, pero que se autorice el inicio de la obra sin requerir su evaluación previa por parte de la autoridad ambiental, desconoce la naturaleza misma del proceso de licenciamiento como instrumento de gestión ambiental, es decir como herramienta técnico – legal para el control del desarrollo de proyectos, obras o actividades que generan impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente.
4. Este Decreto mantiene el permiso al desarrollo de actividades de exploración minera sin el trámite de licencia ambiental⁴¹, hecho que para la Contraloría General de la República resulta contradictorio con la Ley 99 de 1993, toda vez que no se analizan los posibles impactos a generar

³⁹ Exploración, explotación, transporte, entrega final.

⁴⁰ Según la cual incluye un plan de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono.

⁴¹ Los proyectos, obras y actividades relacionadas con la actividad de exploración minera se eliminaron de los Artículos 8 y 9 de los Decretos reglamentarios del Título VIII de la Ley 99 de 1993 desde el año 2002, cuando fue expedido el Decreto 1728. Se ha buscado que a través de la publicación de guías que recogen las normas técnicas colombianas e internacionales de carácter voluntario y referencian estándares para realizar un mejor proceso de gestión geológica, minera y ambiental se controle el impacto generado por esta actividad. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Minas y Energía. Guía Minero Ambiental 1. Exploración.

y por lo tanto no es posible tomar la decisión de permitir o rechazar la actividad en caso de que los costos ambientales resulten inaceptables⁴².

5. Si la condición para exigir licencia ambiental está dada por la posibilidad de que la actividad pueda producir alguna posible afectación al ambiente, en los términos del artículo 49 de la Ley 99 de 1993 y por ejemplo, el artículo 78 del Código de Minas, reconoce que durante los trabajos de exploración se pueden causar impacto ambientales, la conclusión sería que requiere licencia ambiental.
6. De otra parte, el artículo 8° del Decreto 2820 de 2010 exige el trámite de licencia ambiental a los proyectos, obras o actividades de exploración sísmica en áreas marinas en profundidades inferiores a 200 metros⁴³.
7. Si las actividades de exploración se adelantan a profundidades mayores ¿cuál sería la regulación aplicable?, no requieren este trámite, a pesar que se conocen las consecuencias nocivas generadas por esa actividad relacionadas con la afectación de huevos y larvas, arrecifes coralinos, peces, macro invertebrados, aves, quelonios, cetáceos, etc.⁴⁴
8. Si bien existe una "Guía ambiental para exploración sísmica marina", ésta se encuentra en versión preliminar y además como lo ha señalado en varias oportunidades la Contraloría General de la República, este instrumento aporta en la identificación de impactos y da lineamientos a tener en cuenta para la formulación de un plan de manejo ambiental, y es un documento de consulta y de orientación muy importante, sin carácter vinculante, al ser adopción voluntaria y "en ningún caso pueden sustituir la función de regulación y ejercicio de la autoridad ambiental mediante el proceso de licenciamiento."⁴⁵
9. El párrafo 1° del artículo 8 señala: "Para los proyectos de hidrocarburos en donde el área de interés de explotación corresponda al área de interés de exploración previamente licenciada, el interesado podrá solicitar la modificación de la licencia de exploración para realizar actividades de explotación". Esta regulación implica desconocer que las actividades y consecuentemente los impactos ambientales son totalmente diferentes en las etapas de exploración y explotación.
10. Por ejemplo, la perforación exploratoria Villa Rica Norte que realizó la empresa Nexen Petroleum Colombia Limited afectó importantes relictos de bosques andinos húmedos pre montanos y húmedos montanos y si se aprueba la explotación de este campo mediante una modificación de la licencia otorgada para exploración se podrían afectar irreversiblemente estos ecosistemas.
11. En general no se encuentra justificación, para que las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos no requieran el trámite de licencia ambiental de forma independiente.
12. El decreto posibilita la ejecución de proyectos de hidrocarburos cuya exploración no requiere Licencia Ambiental cuando se realizan sin requerir construcción de vías y por tanto se asume que se genera un bajo impacto ambiental⁴⁶.

⁴² Con frecuencia la exploración minera requiere de actividades como la construcción de trochas y vías en áreas selváticas, la construcción de campamentos y helipuertos, descapote, perforaciones y piscinas de lodos, pozos y galerías exploratorias, retiro de material superficial.

⁴³ "Para lograr el objetivo de conservación y uso sostenible, el primer paso es el conocimiento de la macrofauna bentónica y el plancton presentes en las principales unidades de paisaje de los bloques de exploración de hidrocarburos entre 200 y 800 m de profundidad, integrando parámetros biológicos, geológicos, oceanográficos y climáticos." En: INVEMAR. 2008. Especies, ensamblajes y paisajes de los bloques marinos sujetos a exploración de hidrocarburos. Pág. 26.

⁴⁴ INVEMAR. Guía ambiental para exploración sísmica marina (Documento para discusión). Capítulo 5.

⁴⁵ informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005 – 2006, la CGR, pag. 175

⁴⁶ Inciso primero Artículo 8 del Decreto 2820 de 2010.

13. *Teniendo en cuenta que existe un plan de expansión portuaria fluvial y marítima de gran impacto⁴⁷ que involucra el desarrollo de proyectos con participación privada (como lo es el de Bahía Málaga en el Pacífico), es poco entendible que el trámite de licencia ambiental para la construcción y operación de puertos se exija únicamente cuando los puertos son públicos, toda vez que se desconoce el hecho que los impactos ambientales de las actividades involucradas en estos proyectos son independientes de la fuente de recursos empleados para su construcción y operación.*
14. *Además, se autoriza a la empresa privada a invertir en este tipo de infraestructura sin requerir trámite alguno, cuando está demostrado, por la envergadura de las obras requeridas y los impactos en la etapa de funcionamiento, que se trata de un proyecto, obra o actividad que produce deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente e introduce modificaciones considerables o notorias al paisaje, por tanto nuevamente se aparta del artículo 49 de la Ley 99 de 1993 que exige la iniciación del proceso de licenciamiento en tales circunstancias.*
15. *Este decreto abre las puertas para el uso de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus zonas amortiguadoras en actividades diferentes a las señaladas en los artículos 331 y 332 del Decreto-Ley 2811 de 1974 desconociendo la vulnerabilidad de los ecosistemas allí representados. Y, a su vez, excluye del proceso de licenciamiento ambiental los proyectos, obras o actividades adelantadas para cumplir las funciones de administración o cualquiera otra en la que la UAESPNN⁴⁸ conceptuó que no se requiere, sin acotar el alcance de las mismas y por tanto no es claro si las actividades de ecoturismo están incluidas.*
16. *Fue eliminado como proyecto, obra o actividad sujeto a licenciamiento la ejecución de obras públicas en la red fluvial nacional⁴⁹. No es clara esta eliminación ya que independientemente del ejecutor del proyecto y la fuente de recursos empleada, se reconocen la intensidad de los impactos ambientales generados.*
17. *Tampoco es clara la razón por la cual la construcción y operación de plantas cuyo objeto sea el aprovechamiento y valorización de residuos sólidos orgánicos biodegradables menores a 20.000 ton/año se consideran como de bajo impacto ambiental, ya que la generación de lixiviados, olores, vectores y residuos no biodegradables necesariamente requieren de la elaboración, aprobación y seguimiento de un plan de manejo ambiental.*
18. *La eliminación de la exigencia de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas para proyectos de explotación minera y para la construcción de un relleno sanitario, actividades de alto impacto ambiental, contradice el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, ya que se requiere de estudios que permitan tomar la decisión no solo de localización sino de tecnologías apropiadas, de tal forma que sea "posible optimizar y racionalizar el uso de recursos y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos a generarse"⁵⁰.*
19. *La inclusión de excepciones en la norma establecida resulta contradictoria ya que genera el espacio para el incumplimiento de la misma, ello ocurre con la excepción establecida en el inciso cuarto del artículo 36 del citado Decreto con relación a la pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental, el cual señala: "En todo caso siempre que puedan acreditarse circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito no se hará afectiva la pérdida de vigencia de la licencia".*

⁴⁷ CONPES 3611 de 2009. "Plan de Expansión Portuaria 2009 -2011: Puertos para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible".

⁴⁸ Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

⁴⁹ Construcción y operación de puertos; rectificación de cauces; cierre de brazos, meandros y madrevejas; construcción de espolones; desviación de cauces en la red fluvial; los dragados de profundización en canales y áreas de deltas.

⁵⁰ Artículo 17 Decreto 2820 de 2010.

20. *Persiste poca precisión en los conceptos de "daño grave", "efectos indirectos y acumulativos", "análisis de riesgos", "área de influencia", lo que conlleva a la baja calidad y pertinencia de los estudios de impacto ambiental; además, la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales elaborada por el MAVDT no establece claramente el detalle o escala de los estudios de la línea base que son solicitados y por lo tanto no se garantiza que se realicen con la profundidad requerida para que soporten la toma de decisiones.*
21. *Para la Contraloría General de la República esta serie de modificaciones introducidas lejos de representar un avance en la reglamentación de instrumentos de gestión ambiental, evidencian su desmonte y con ello la disminución de mecanismos que favorezcan la adopción y seguimiento de medidas preventivas al momento de planear el desarrollo de un proyecto, obra o actividad.*
22. *Por lo anteriormente expuesto, la Contraloría General de la República insta al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, a profundizar en los aspectos planteados en este documento con el fin de que el país cuente con normatividad reglamentaria e instrumentos administrativos fortalecidos que se encaminen a garantizar el buen uso y manejo de los recursos naturales y del ambiente y disminuir la vulnerabilidad y el riesgo por los graves efectos de los impactos ambientales generados proyectos, obras o actividades desarrolladas sin contar con mecanismos de seguimiento, monitoreo y control."*
- 10. ¿Cuáles son los indicadores específicamente usados para medir la calidad de la evaluación ambiental realizada con licencias y cómo se relacionan con la celeridad en la evacuación de los casos? ¿Prima la celeridad sobre la calidad?.**

Este asunto le compete a la ANLA o las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuanto a establecer o no dentro de su autonomía administrativa y sus procesos de evaluación de su gestión, definir los indicadores que consideren para sus procesos y resultados - licenciamiento, por lo que son estas entidades las indicadas a responder esta pregunta.

Sin embargo, vale la pena aclarar que este punto reviste especial complejidad y relevancia frente al proceso de otorgamiento o no de la licencia ambiental, por lo tanto debe ser visto y tratado con prudencia y objetivamente.

Es necesario tener en cuenta que antes de cualquier evaluación mediante indicadores, se debe partir de la complejidad técnica, ambiental, económica y social de los proyectos y el trámite de la licencia ambiental, teniendo como referencia la línea base como escenario individual junto a las condiciones ambientales y sociales de cada región y cada proyecto.

Por lo tanto, dichas situaciones o parámetros no pueden ser contenidos ni resumidos en un indicador simple de gestión, a efecto de no llegar a conclusiones erróneas y apresuradas que puedan generar escenarios de desequilibrio entre el necesario cumplimiento de la normativa ambiental vigente, las funciones y deberes de la Autoridad Ambiental y los intereses de los particulares.

Es necesario por lo tanto que exista una razonabilidad que evite el detrimento de la riqueza natural del País, pero que permita dentro de unos límites sanos el crecimiento económico, contando con las Comunidades asentadas al interior del área de influencia de los proyectos, la salud pública, el derecho al ambiente sano y el interés general de los Ciudadanos en la defensa del patrimonio natural de la Nación, aspectos estos que deben ser sopesados de manera individual, objetiva y responsablemente por la Autoridad Ambiental.

En este sentido, es riesgoso poner el licenciamiento ambiental a la luz de unos indicadores de costo eficiencia – costo beneficio de un proceso administrativo complejo de honda repercusión social ambiental y económico, en donde las equivocaciones, descuidos, errores, omisiones y ligerezas implican riesgos innecesarios, daños, efectos negativos o pasivos ambientales y sociales en contra del interés de la nación, por citar solo algunos efectos evidentes, esto sin contar efectos sobre la salud pública o en caso extremo víctimas humanas.

Con el presente documento esperamos dar respuesta a los interrogantes planeados por la Honorable Cámara de Representantes. Cualquier inquietud adicional, con gusto será atendida.


CAROLINA MONTES CORTES

Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Proyectó: EER/DCBC.